

УДК 35.073.52:336

А. В. СІТНІЧЕНКО

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМВІДНОСИН МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Висвітлено механізм взаємовідносин державної та місцевої влади в Україні. Розглянуто проблемні питання, що постають під час вирішення питання про оптимізацію діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Досліджено шляхи усунення перешкод для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування.

The mechanism of mutual relations of state and local power is lighted up in Ukraine. Problem questions which stand before us at the decision of question about optimization of activity of public and local self-government authorities are considered. The ways of removal of obstacles are also investigational for effective activity of organs of local self-government.

Ключові слова: бюджетна система, органи державної влади, органи місцевої влади, бюджетні ресурси, міжбюджетні відносини, фінансове забезпечення, бюджетна політика, міжбюджетні трансферти.

За сучасних умов необхідність гарантованого державою обов'язкового забезпечення пріоритетних напрямків розвитку країни та територіальних одиниць вирішується через діяльність органів державної та місцевої влад шляхом передачі їм певних повноважень щодо виконання відповідних функцій. За органами місцевого самоврядування також закріплюється частина державних доходів (закріплені доходи), передається частина податкових повноважень, яка обумовлює появу власних доходів, надаються доходи у вигляді відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів – регулюючі доходи.

Такий механізм взаємовідносин державної та місцевої влад, здавалося б, повинен давати досить позитивні результати. Але все далеко не так ідеально, як може здатися на перший погляд. По-перше, проблемним є питання конкретного розмежування повноважень органів влади як по вертикалі (між місцевими органами влади та органами влади вищого рівня), так і по горизонталі (між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади); по-друге, невирішеним на достатньому рівні також залишається і питання про розмежування об'єктів державної, загальнодержавної та комунальної власності за суб'єктами їх відання та управління, що перешкоджає реалізації органами влади своїх повноважень на належному рівні; по-третє, неефективним є розподіл видаткових повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, свою негативну роль відіграє і невідповідність між доходами та видатками органів місцевого самоврядування. Отже, зважаючи на наявність кризових явищ в економіці нашої країни, вважається за необхідне усунути вищезазначені проблеми і невідповідності для оптимізації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Оскільки криза є найкращим часом для самовдосконалення і не лише для людини, але й для держави в цілому, то зараз настав для цього найвдаліший час. Достатня кількість таких учених та науковців, як: Ш. Бланкарта, О. Богачової, Л. Дробозіної, Л. Павлової, Г. Поляка, В. Родіонової, Ф. Фішера, Й. Бескида, О. Василика, А. Спіфанова, Т. Єфименко, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Лук'яненко, І. Луніної, А. Максюті, Д. Норрегаарда, В. Опаріна, К. Павлюк, Д. Полозенка, Г. П'ятаченка, І. Сала, С. Слухая, Л. Тарангул, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія, Д. Михальєка та інші акцентують свою увагу на цих питаннях вже доволі довгий час.

Зважаючи на вищезазначені проблеми та недоліки, які постають перед нами при вирішенні питання про оптимізацію діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, цілями даної роботи є пошук способів і шляхів усунення перешкод для такої оптимізації, а метою, відповідно, максимально продуманого їх використання.

В Україні повноваження місцевих органів влади тісно переплетені із засадами розмежування державної власності від загальнодержавної та власності адміністративно-територіальних одиниць (комунальної власності). Відповідно до Закону України “Про власність” [2], суб'єктом права загальнодержавної власності є держава в особі Верховної Ради України; суб'єктами права комунальної власності – адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських Рад народних депутатів (ст. 32). Статтями 34 та 35 окреслені об'єкти права загальнодержавної та комунальної власності.

Проте Конституцією України (ст. 142) [1] не передбачається знаходження у власності районних та обласних рад об'єктів комунальної власності. Виходячи з цього, виникає питання: на підставі яких критеріїв одна частина об'єктів комунальної власності залишається в управлінні територіальних громад сіл, селищ, міст та районів у містах, а друга – передається в управління районних та обласних рад. І це при тому, що можна також поставити питання щодо критеріїв розподілу власності між загальнодержавною та комунальною. У той же час слід наголосити на наявній суперечності Закону України “Про власність” положенням Конституції в частині відсутності у складі об'єктів комунальної власності землі та природних ресурсів. Це підриває фінансову автономію місцевих бюджетів.

Проблема забезпечення достатніми фінансовими ресурсами всіх ланок бюджетної системи зазвичай не розглядається одночасно із проблемою забезпечення їх самостійності як необхідною передумовою ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. Вибір саме цієї стратегії в організації міжбюджетних відносин підтверджується напрямком трансформації їх методів та інструментів.

Прийнятий зі значним запізненням Закон України від “Про розмежування земель державної та комунальної власності” [3] визначає правові засади розмежування земель державної та комунальної власності й повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин з метою створення умов для реалізації ними конституційних прав власності на землю, має покращити матеріально-фінансову базу місцевого самоврядування з посиленням ступеня їх фінансової незалежності.

Ринкові перетворення, що здійснюються в нашій країні, вимагають вирішення питань ефективності використання майна як центральних органів влади, так і місцевих. Зміни ж, що відбулися за часів здобуття Україною незалежності в розмежуванні державної власності між рівнями влади, не досягли ефективності в її використанні. На сьогодні не викликає заперечення твердження, що ефективність господарювання залежить від категорії суб'єкта привласнення його фінансових результатів. Що ж до об'єктів комунальної власності, ми маємо одночасно спільне та роздільне привласнення результатів економічної діяльності різними рівнями влади. Сьогодні для надання органам влади різного рівня права реальних суб'єктів управління та регіонального соціально-економічного розвитку більше значення має правильний розподіл повноважень, а не самих майнових об'єктів [6, с. 50]. Ми підтримуємо цю думку, стверджуючи, що розмежування майнових об'єктів є функцією від розподілу повноважень. Останній сприяє вирішенню завдань щодо своєчасного та якісного надання суспільних послуг споживачам, економії бюджетних ресурсів.

Перш за все з'ясуємо суть питання щодо економії бюджетних ресурсів. Надання будь-якого суспільного блага вимагає від держави в особі органів державної влади або місцевого самоврядування певних витрат щодо його створення та донесення до споживачів. Середні витрати з надання суспільного блага будуть змінюватись залежно від рівня влади, що забезпечує ним населення.

Середні валові витрати з надання будь-якого блага можуть змінюватись в обернено пропорційній залежності від зміни обсягів виробництва на певному проміжку – досягається позитивний ефект масштабу. Якщо середні валові витрати змінюються в прямо пропорційній залежності від обсягів виробництва – отримуємо негативний ефект масштабу. Дослідження позитивних та негативних ефектів масштабу здійснюється за допомогою кривих середніх довгострокових витрат.

Ефект масштабу виявляється в різних сферах надання суспільних благ порізно: існують сфери, де середні валові витрати досягають мінімуму при досить значній концентрації виробництва блага, наприклад національна оборона. Тобто з точки зору економії витрат доречним є надання блага – забезпечення оборони населення – на рівні центральних органів влади. У деяких сферах надання суспільних благ криві середніх довгострокових витрат можуть мати такий вигляд: середні валові витрати до певного обсягу виробництва знижуються, потім досить довго залишаються незмінними при подальшому зростанні обсягів виробництва. У цьому випадку з однаковою ефективністю можуть надавати суспільні блага як державні органи влади, так і органи місцевого самоврядування. Прикладом можуть слугувати деякі соціально-культурні послуги.

За теорією децентралізації, яка розроблена В. Уотесом у 1972 р., якщо в ізольованих територіальних утвореннях існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надається воно централізованим чи децентралізованим шляхом, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде більш ефективним, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на

постійному рівні) [4, с. 597]. Тобто при вирішенні питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування з надання певного суспільного блага за умови, що криві середніх довгострокових витрат його виробництва утворюють горизонтальний відрізок, оптимальним буде надання його місцевою владою найнижчого рівня.

Крім зміни витрат з надання суспільного блага державою будуть змінюватись і витрати населення (споживачів блага), які необхідно здійснити останнім з метою його отримання. Ці витрати також повинні бути мінімальні. Тільки за таких умов досягається економічна ефективність з надання суспільних благ населенню (конкретним споживачам).

Отже, розподіл повноважень повинен базуватися на принципі субсидіарності, тобто на вихідній теоретичній передумові, що прийняття рішень про надання всіх видів суспільних благ та послуг відноситься до повноважень місцевої влади найнижчого рівня. Наступні кроки (з урахуванням критеріїв відповідності пропозиції суспільних благ потребам та наданням переваг економічних суб'єктів, а також економічної ефективності їх виробництва) повинні міститись в оцінці доцільності передання функціональних повноважень органам влади більш високих рівнів [8, с. 16].

Тому фінансово-політична відповідальність за формування дохідної та планування видаткової частини бюджету (за наведеною теоремою децентралізації) має покладатися, насамперед, на місцеві органи влади, а не на уряд чи на централізовану державу [4, с. 597]. Розподіл же владних повноважень між рівнями державної влади є основною засадою існування міжбюджетних відносин, розглядається з метою оцінки оптимального розміру фінансового забезпечення, що обґрунтовано з додержанням принципів інституціональної симетрії [4, с. 515].

Сучасною фінансовою теорією зарубіжних країн розроблено умови інституціональної симетрії, які передбачають одночасне дотримання трьох принципів:

- фіскальної еквівалентності, згідно з якою користувачі суспільних благ самі повинні нести відповідні витрати;
- конекситету, тобто відповідності між функціональними повноваженнями (з прийняття рішень щодо надання суспільних благ) та видатковими зобов'язаннями;
- автономії, тобто самостійності прийняття рішень органами влади різних рівнів про видатки та доходи відповідних бюджетів.

Але проблеми при поділі повноважень існують не лише у так званій “вертикалі” влади, а й між органами влади одного щабля (“горизонталь влади”).

Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування поділені на два умовні рівні влади:

- сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, через які територіальною громадою здійснюється місцеве самоврядування;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, не мають власних виконавчих органів. Ці органи місцевого самоврядування делегують виконання своїх повноважень місцевим державним адміністраціям, що є органами державної влади. Таким чином, в Україні можливим є делегування не тільки повноважень органів державної влади органам місцевого

самоврядування, а й навпаки – повноважень органів місцевого самоврядування (через посередництво районних та обласних рад) місцевим державним адміністраціям [7, с. 34].

Отже, у законодавстві існує суперечність, яка означає невизначеність щодо повноважень органів місцевого самоврядування. Це впливає на зіткнення інтересів органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Утручання органів виконавчої влади на місцях у роботу органів місцевого самоврядування не виправдане через існування цілої низки негативних факторів, серед яких:

- дублювання функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, які мають надто розгалужену структуру. Це також пояснює існування дублювання повноважень серед ланок останньої;

- намагання місцевих державних адміністрацій підпорядкувати органи регіонального самоврядування;

- відсутність можливості судового вирішення спірних питань та усунення конфліктних ситуацій між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування.

А створення ефективної моделі розподілу повноважень між органами влади вимагає повної передачі органам місцевого самоврядування прав вирішення питань місцевого значення. Носій державної влади на певній території має лише забезпечувати її законність.

Нестабільна бюджетна політика, відсутність чітко визначених напрямків розподілу повноважень відповідно до оптимальних критеріїв виключає будь-яку ефективність витрачання бюджетних коштів, а також відповідальність за це як центрального, так і місцевого рівнів влади.

Дослідження системи міжбюджетних відносин завжди розпочинається з розгляду основних засад розподілу владних повноважень по вертикалі: між органами державної влади та місцевого самоврядування. Повністю погоджуючись з цим, ми зосереджуємо увагу на існуванні головних функцій будь-якої держави щодо управління як внутрішньою, так і зовнішньою сферами життя країни, як-от: оборона та правопорядок, освіта та охорона здоров'я населення, культура та мистецтво, зовнішньоекономічні зв'язки та інше. Органи державного управління орієнтуються при виконанні своїх функцій на загальнонаціональні пріоритети з метою задоволення інтересів більшості населення. Проте державна влада країни без органів місцевого самоврядування не може досягнути оптимальності в задоволенні потреб мешканців будь-якої території. Отже, стикається з проблемою недотримання норм Конституції (ст. 24) [1], яка гарантує громадянам мати рівні конституційні права й свободи, бути рівними перед законом [5, с. 366]. Але в цьому контексті питання в іншому: наскільки місцева влада здатна впливати на розвиток соціально-економічних процесів у територіальних одиницях і, відповідно, державна влада – в державі.

У рамках унітарної держави надання органам місцевого самоврядування таких компетенцій, які потім необхідно передавати на вищій рівень державної ієрархії, означає, що або розподіл компетенцій не відповідає критеріям економічної ефективності, або органи центральної державної влади не хочуть передавати ці компетенції органам місцевого самоврядування. Децентралізація бюджетної

системи України неможлива без вирішення стратегічних питань децентралізації системи державного управління і формування структур, які б забезпечували ефективне функціонування економіки країни [7, с. 34].

З ухвалою Бюджетного кодексу України відбулась майже повна відмова від практики використання регулюючих доходів. Проте обсяг перерозподільних процесів не зменшено внаслідок посилення ролі міжбюджетних трансфертів. На основі цього взагалі можна стверджувати, що регіони забезпечуються бюджетними ресурсами в обсягах, відповідних досягнутому рівню видатків (за відсутності аналізу їхньої ефективності). Економічні стимули до пошуку нових джерел і способів отримання доходів через відсутність зв'язку між наповненням бюджетів та використанням бюджетних ресурсів, а також до ефективного витрачання бюджетних коштів не діють, що обумовлює низьку ефективність функціонування нашої бюджетної системи.

На сьогодні день в Україні через відсутність законодавчого закріплення функцій і, відповідно, видаткових повноважень за певними рівнями державної влади, які б ґрунтувалися на критеріях оптимальності та ефективності, чіткості та прозорості, існує економічно не обґрунтований розподіл видатків на фінансування існуючих об'єктів та традиційних заходів між структурними одиницями бюджетної системи залежно від підзвітності установ та рівня значення заходів, що окреслено Бюджетним кодексом України. Він практично не відрізняється від положень, що виконувались за період дії Закону України “Про бюджетну систему України”.

Сьогоднішня невизначеність повноважень місцевих органів влади веде до регіонального сепаратизму, який проявляється ще й у тому, що у відносинах із центром регіони намагаються зберегти власну відносну самостійність, а у відносинах із територіальними громадами та органами місцевого самоврядування – позбавити самостійності останніх [8, с. 14].

Дотримання принципу фіскальної еквівалентності щодо правил прийняття рішень про державні видатки стимулюватиме поглиблення поділу держави на промислово-розвинутий Схід та сільськогосподарський Захід, що, однак, відповідає умовам економічної ефективності. Це, зокрема, у контексті проблематики, що досліджується, стосується і капітальних видатків за рахунок бюджетних ресурсів, які сприятимуть збільшенню дохідного потенціалу тих територій, що є лідерами у сплаті податків на одного мешканця. Натомість примусове жорстке горизонтальне вирівнювання, наприклад видатків на охорону здоров'я, через систему міжбюджетних трансфертів зрівнює фінансові можливості територій, позбавляючи зацікавленості регіонів у нарощуванні дохідної бази, у тому числі за рахунок сприяння розвитку виробництва.

Діюча система формування місцевих бюджетів, в якій відсутні чіткий розподіл відповідальності за видатки, чітке закріплення податків за різними видами бюджетів на досить тривалий час, а також зрозумілі правила та формули міжрегіонального перерозподілу доходів, не створює жорстких обмежень для місцевих органів влади та не примушує їх “жити за достатком” [7, с. 34–35]. Необхідно максимально дотримуватися принципу фіскальної еквівалентності для забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи України, яка б сприяла розвитку виробництва, а не гальмувала його.

Отже, основною умовою ефективної діяльності органів місцевого самоврядування є оптимальний та чіткий розподіл повноважень між рівнями влади (особливо це стосується передачі місцевій владі частини державних повноважень, зменшення кількості делегованих повноважень органів місцевого самоврядування), який повинен не декларативно, а реально базуватися на принципах самостійності бюджетів, справедливості й неупередженості, відповідальності учасників бюджетного процесу та субсидіарності. З цієї метою також необхідним є усунення дублювання повноважень між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування в напрямку їх перерозподілу на користь останніх.

Передача частини повноважень органам влади, найнижчим за рівнем, повинна супроводжуватися відповідним підкріпленням фінансовими ресурсами. Зокрема, з метою забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування в наповненні власних бюджетів додатковими ресурсами, в тому числі шляхом сприяння розвитку виробництва, доречно поставити у взаємну залежність обсяги видатків місцевого бюджету з обсягами надходжень податків і платежів до бюджетів усіх рівнів з відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Одеса : Маяк ; РІНО, 2003. – 44 с.
2. Закон України “Про власність” : станом на 7 лютого 1991 р. № 697-ХІІ. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Закон України “Про розмежування земель державної та комунальної власності” : станом на 5 лютого 2008 р. № 1457-IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. *Бланкарт Шарль*. Державні фінанси в умовах демократії : вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт ; [пер. з нім.]. – К. : Либідь, 2004. – 654 с.
5. *Волохова І. С.* Вплив удосконалення міжбюджетних відносин на розвиток малого та середнього бізнесу / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. – Одеса : ОДЕУ, 2006. – Вип. 13. – С. 366–369.
6. *Голікова Т.* Методологічні засади розмежування функцій державного управління і місцевого самоврядування / Т. Голікова // Економіка України. – 2000. – № 4. – С. 48–52.
7. *Луніна І.* Бюджетний кодекс України і реалії міжбюджетних відносин / І. Луніна // Економіст. – 2004. – № 10. – С. 32–36.
8. *Луніна І.* Міжбюджетні відносини в Україні : концептуальні підходи до реформування / І. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 5. – С. 10–16.

Надійшла до редколегії 30.06.2009 р.