

УДК 336. 51:352

Русін В. М.,

викладач (аспірант) кафедри фінансів ТНЕУ

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗПОДІЛУ ВИДАТКОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто методологічні засади розподілу видаткових повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування під впливом різних чинників. Проаналізовано погляди науковців на проблему розмежування відповідних повноважень.

Ключові слова: *міське самоврядування, територіальна громада, видаткові повноваження, державні витрати, витрати місцевих органів влади, суспільні блага, фінансування видаткових повноважень.*

В статье рассмотрены методологические аспекты распределения расходных полномочий между государственной властью и органами местного самоуправления под воздействием разных факторов. Проанализированы взгляды научных работников на проблему разграничения соответствующих полномочий.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальное общество, расходные полномочия, государственные расходы, расходы местных органов власти, общественные блага, финансирование расходных полномочий.*

The article has investigated methodological aspects of distribution of expenses powers between the state and local government under the influence of different factors. The scientific approaches to differentiation of those powers have been analyzed.

Keywords: *Local government, territorial society, expenses powers, government spending, charges of local authorities, public benefits, financings of expenses powers.*

Постановка проблеми. Здобувши незалежність Україна встала на шлях побудови демократичної, соціально-правової держави. Основним завданням демократичного устрою є створення такої моделі організації влади, яка забезпечувала б найбільш сприятливі умови для реалізації прав і свобод громадян, задоволення їхніх потреб та надання послуг. Світовий досвід доводить, що побудова раціонального державного устрою, в якому система державної влади і органів управління вирішувала б ці завдання, неможливо без створення основ будь-якої демократичної держави – місце-

вого самоврядування. При цьому органи місцевого самоврядування повинні бути наділенні реальними повноваженнями та забезпечені відповідно адекватними фінансовими ресурсами. У цьому випадку першочерговим завданням, яке потрібно вирішувати, є розподіл повноважень між державою і органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема розподілу видаткових повноважень між державою і місцевим самоврядуванням була актуальною протягом усього часу існування місцевого самоврядування в Україні і досить гострою залишається зараз. Цій проблематиці присвячено праці видатних науковців кінця XIX – початку XX ст., серед яких К. Воблій, А. Д. Градовский, П. Кованько, А. Марков, І. Озеров, А. Г. Тимофеев, Л. Ходській. У роки радянської влади вітчизняними науковцями на особливому значенні розподілу видаткових повноважень між рівнями влади не наголошувалось, оскільки тогочасна фінансова система була жорстко централізованою і унітарною. В колишньому СРСР функції та основні компетенції між рівнями державної влади не були розмежовані. Серед сучасних науковців цій проблемі присвячено праці О. Василика, В. Дем'янишина, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луїної, В. Опаріна, В. Федосова та ін.

На жаль, трапилось так, що фінансова система України як суверенної держави почала будуватися приблизно на тих самих засадах, на яких вона була побудована в колишньому Радянському Союзі. В першу чергу це стосується бюджетної системи України. До цього часу управління сукупними бюджетними видатками і доходами фактично здійснювалося з єдиного центру [1, с. 17].

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [2]. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована в Україні у 1997 р., наголошує, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [3]. Однак більшість норм нормативних актів досі залишаються декларативними.

В Україні органи місцевого самоврядування не отримали реальної можливості самостійно і в повному обсязі реалізувати видаткові повноваження. За роки незалежності спостерігається передача все більшої кількості соціальних видатків до місцевих бюджетів, однак фінансова база місцевих бюджетів залишається недостатньою для їх повного фінансування. Місцеві бюджети в основному наповнюються за рахунок міжбюджетних трансфертів та джерел доходів походження і обсяги яких не підконтрольні цим органам.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає у методологічному дослідженні різних наукових підходів щодо засад розподілу видаткових повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Наука про місцеве самоврядування бере свій початок від спроби відповісти на запитання: чи здійснює територіальна громада та її інституції окрему, відмінну від державної владу, чи вона виконує функції та повноваження інституцій держави [4, с. 16]? Вчені багатьох поколінь з часів виникнення перших спілок знову й знову порушували питання щодо розмежування завдань держави та місцевої влади [5, с. 11]. Професор Л. В. Ходській зазначає, що при досить тісному взаємозв'язку місцевої територіальної влади з державою і при однорідності, а інколи навіть збіганні цілей місцевої влади і всієї держави, неможливо встановити абсолютного поділу потреб на загальнодержавні та місцеві. Практичний їх поділ у кожній державі визначається певною мірою за принципом “относительной целесообразности”, досить часто опираючись на традиції, що склалися історично [6, с. 537]. А. П. Марков вважає, що спроби зазначити межі в діяльності на місцях для місцевого самоврядування як органу досягнення місцевих інтересів взагалі не може бути в жодному випадку вирішено. Для цього необхідно запропонувати точні ознаки, за допомогою яких можна було б розмежувати місцеві потреби від державних потреб [7, с. 3]. Формуючи висновки про взаємини держави та місцевого самоврядування, А. Г. Тимофеев зазначає: суттєвої різниці в справах, що належать до компетенції цих інститутів немає. Все засноване на тому, що держава визнає за необхідність передачі певних повноважень на місця, і, по суті, діяльність місцевого самоврядування та держави залишається однорідною. А. Д. Градовський вважав, що система місцевого самоврядування є внутрішньою системою управління, при якій держава передає деякі із своїх завдань до компетенції місцевої влади, з чого випливає, що вони повинні діяти на правах державної влади, тобто мати можливість реалізувати в дозволених їм межах “акты власти” [8, с. 11].

Проблема розмежування державних витрат на витрати центральних і місцевих органів влади постає на початку 90-х років після запровадження в Україні інституту місцевого самоврядування [9, с. 233].

Досвід багатьох держав виробив деякі загальні принципи раціонального розподілу по рівнях влади в державі обов'язків по наданню певних послуг і адекватного закріплення за відповідними бюджетами необхідних видаткових повноважень [10, с. 46].

Залежно від характеру процесу формування місцевого управління в сучасних умовах склалося дві основні світові моделі організації публічної влади на місцях – європейська континентальна й англо-саксонська [8, с. 24]. Основними рисами англо-саксонської моделі є відносна самостійність місцевої влади від державної, незалежність від державної влади у вирішенні питань місцевого значення, відсутність на місцях представників

державної влади, що контролюють діяльність місцевих органів. Англосаксонська модель у світовій практиці набула більш ширшого застосування ніж європейська континентальна.

У фінансовій науці сформувався три основні теорії щодо функцій місцевих органів влади і відповідно розмежувань між завданнями центральної та місцевої влади [11, с. 53]:

- 1) теорія природних прав людини;
- 2) державницька теорія місцевого самоврядування;
- 3) теорія суспільного-господарського самоврядування (трохи згодом її було названо теорією муніципального дуалізму).

В основі теорії природних прав громади лежить твердження, що громада як самоврядний територіальний колектив є таким самим самоцінним утворенням, як і держава, та що громада як колектив людей виникла раніше, ніж держава. Це означає, що громада має природні права, які їй державою не надавалися, і виходить, що не можуть бути нею вилучені. Кожен орган місцевого самоврядування має власну компетенцію, яку він самостійно визначає. Держава може впливати на діяльність територіального колективу через законодавство.

Протилежними за змістом є положення державницької теорії місцевого самоврядування. В її основі лежать твердження, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління і створюються державною владою для реалізації її функцій та завдань на місцевому рівні. Відповідно до цієї теорії, орган місцевого самоврядування не може розглядатися як інститут, рівноцінний державі. Обсяг функцій та завдань, що належать до органів місцевого самоврядування, цілком визначаються державною владою.

Відповідно до суспільно-господарської теорії органи місцевого самоврядування мають власну компетенцію тільки у сфері неополітичних відносин, тобто у сфері суспільно-господарських чи так званих місцевих справах. Вони вирішуються самостійно без втручання держави. Однак сфера "політичних відносин перебуває цілком у компетенції держави". Ця теорія місцевого самоврядування надає органам місцевого самоврядування подвійні функції і завдання. У сфері політичних відносин інститут місцевого самоврядування міститься у структурі державної влади, виконує її завдання, у питаннях місцевих господарських та суспільних справ він діє поза межами державної влади і є самостійним.

Професор В. І. Кравченко вважає, що в першу чергу структура розподілу видаткових повноважень залежить від побудови системи державного устрою в країні. Виходячи з цих принципових відмінностей федеративних і унітарних країн, формуються принципово різні моделі розподілу функцій, компетенцій та сфер відповідальності рівнів державної влади та місцевого самоврядування в країнах з унітарним та федеративним державним устроєм [1, с. 16]. Вважається, що в унітарних державах бюджетна систе-

ма складається з двох ланок: державного та численних місцевих бюджетів (бюджети міст, сіл, селищ, округів та ін.). У федеративних державах бюджетна система складається з трьох ланок: державного чи федерального бюджету або бюджету центрального уряду; бюджетів членів федерації (провінцій у Канаді, штатів у США, кантонів у Швейцарії, ландів – земель у Німеччині та ін.); місцевих бюджетів. У федеративних країнах державна влада має, по суті, дворівневий характер, оскільки як сама федерація є державою, так і суб'єкти федерації є державами. Організація місцевого самоврядування у федеративних країнах визначається не федеральною владою, а державною владою суб'єктів федерації. В унітарних країнах центральна влада визначає засади організації місцевого самоврядування. У таких країнах органи місцевого самоврядування вступають у безпосередні відносини з центральною державною владою.

Автори підручника “Бюджетний менеджмент” за загальною редакцією В. М. Федосова наголошують на тому, що у процесі розподілу видатків можуть застосовуватись два підходи. Перший передбачає розподіл за територіальною ознакою – місцезнаходження об'єкта фінансування. Другий виходить із відомчого підпорядкування – фінансування ведеться з бюджету того рівня, до якого належить орган управління, якому підпорядкований об'єкт фінансування [12, с. 99].

Варто погодитись з професором І. О. Луніною, яка вважає, що для формування ефективного та чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування необхідно скласти повний перелік усіх суспільних благ у відповідних сферах: оборона; правосуддя; внутрішня безпека; зовнішньо-економічні зв'язки; освіта (у тому числі початкова, середня, вища); послуги з охорони здоров'я; будівництво доріг; утримання доріг різних категорій; транспорт та транспортна інфраструктура; комунально-побутова інфраструктура; будівництво житла; соціальне забезпечення; соціальний захист та соціальні пільги; охорона навколишнього середовища тощо [13, с. 364]. Тому перш ніж розподіляти повноваження варто з'ясувати сутність суспільних благ, що повинні надаватися.

В. Г. Дем'янишин вважає, що складний і суперечливий процес розмежування видатків має ґрунтуватися на наукових принципах і регулюватися чинним законодавством. Вчений вдало зазначає, що саме принципам розмежування в економічній літературі та правових державних актах не приділяється належної уваги, внаслідок чого практика такого розмежування видатків є недосконалою і зумовлює справедливу критику в Україні [14, с. 105].

Розподіл видаткових повноважень між рівнями влади в Україні відображено у Бюджетному кодексі України. Відповідно до цього нормативного документа, видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів, поділяються на три групи [15]:

1) видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені цим Кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;

2) видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності;

3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України.

Таким чином вже розподіленні повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування можуть передаватися у вигляді делегування, що є вторинним правовим механізмом перерозподілу повноважень.

Актуальним залишається питання фінансування розмежованих видаткових повноважень органами місцевого самоврядування. Фінансування видатків, що належать до першої групи, здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України. Видатки віднесені до другої та третьої груп здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів (у тому числі трансфертів з Державного бюджету України). Видатки передбачені у другій та третій групах розмежовуються між рівнями місцевих бюджетів. Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв бюджетні видатки поділяються на такі групи [15]:

1) перша група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів. Видатки цієї групи здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст (у тому числі міст Києва та Севастополя) та їх об'єднань;

2) друга група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України. Видатки цієї групи здійснюються з бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим, міст обласного значення, районних бюджетів, міст Києва та Севастополя;

3) третя група – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Цю групу видатків здійснюють з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів та бюджетів міст Києва та Севастополя.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, держава може передавати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за

відповідної передачі бюджетних ресурсів. На практиці часто трапляється так, що одне і те саме завдання різними нормативними документами належить до різних чи декількох рівнів влади одночасно. Ще одним недоліком є те, що нині немає прийнятих державних соціальних стандартів щодо рівня фінансування тих чи інших потреб, які повинні складати основу при плануванні та виконанні видатків з місцевих бюджетів.

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене вище зазначимо, що структура видаткових повноважень залежить від багатьох чинників, а саме: політичних, правових, економічних, історичних, організаційних та ін. Тому для кожної держави, в тому числі і України, необхідно напрацювати свій підхід до розподілу цих повноважень по рівнях влади.

Для вітчизняної економіки досить важливим є акцентування уваги на можливості застосування європейської континентальної моделі організації публічної влади на місцях, відповідно до якої місцеві органи влади відіграють важливу роль у вирішенні проблем соціально-економічного та адміністративно-правового характеру. Вона стане об'єктом протистояння між прихильниками та противниками абсолютної монархії, парламентаризму і місцевої влади.

Література:

1. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення. / В. І. Кравченко. – К.: Вид. дім “КМ Academia”, 2001. – 460 с.
2. Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. – К.: Велес, 2007. – 48 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
4. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування: Навчальний посібник / О. Д. Лазор. – 3-є видання доповнене і перероблене. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.
5. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
6. Ходский Л. В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки / Л. В. Ходский. – 4-ое издание. Переработаное и дополненное. – С.-Петербург, 1913. – 580 с.
7. Марков А. П. Местные финансы. Очерки по вопросам финансового законодательства / А. П. Марков. – Издательство “СОЮЗ” Харьковского Кредитного Союза Кооперативов, 1918. – 163 с.
8. Прудников А. М. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности “Юриспруденция” / [А. С. Прудников, Л. А. Ларина, М. В. Максютин, и др.]; под. ред. А. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 271 с.
9. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник / В. І. Кравченко. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.
10. Шевцов А. Н. Экономические ресурсы муниципального развития:

финансы, имущество, земля / А. Н. Шевцов. – Изд. 3-е, испр. и существ. доп. – М.: Едиториал УРСС, 2004. – 224 с.

11. Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн: Навчальний посібник / Л. О. Миргородська. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.

12. Бюджетний менеджмент: Підруч. / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафанаова та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.

13. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.

14. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.

15. Бюджетний кодекс України від 21. 06. 2001 № 2542-III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2542-14>.