

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Розглянуто теорії та етапи розвитку місцевого самоврядування України. Визначені принципи розмежування повноважень між органами влади, проблеми перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування України. Запропоновано заходи щодо проведення міжбюджетної реформи України.

Theories and stages of development local self-government Ukraine are considered. Principles of differentiation of powers between authorities, problems of redistribution of powers between the central both local enforcement authorities and institutions of local government of Ukraine are certain. Actions on carrying out of interbudgetary reform of Ukraine are offered.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день важливим завданням є визначення оптимального рівня децентралізації управління державною. Проблема розмежування повноважень органів центральної та місцевої влади в Україні та необхідність її вирішення виникла разом із процесом відокремлення органів місцевого самоврядування із системи органів державної влади та закріплення їхньої компетенції в законодавстві.

В ході бюджетної реформи має відбутися перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання державних та громадських послуг безпосередньо до їх споживачів, а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невластивих для них функцій оперативного господарського та соціального управління і створення умов для проведення більш ефективної політики у вирішенні питань загальнодержавного значення.

Аналіз досліджень та публікацій останніх років. Питання бюджетної децентралізації висвітлювалися у працях багатьох зарубіжних і вітчизняних учених. Процес реформування міжбюджетних відносин неодноразово висвітлювався на сторінках провідних українських видань з економіки та фінансів. Проблематика формування доходів та використання видатків місцевих бюджетів ґрунтовно досліджена в наукових працях С. Буковинського, В. Кравченко, О. Кириленко, І. Луніної та інших. Ключові аспекти управління місцевими фінансами України розкрито у працях М. Максюті, В. Опаріна, К. Павлюка, С. Юрія та інших. Питаннями розподілу повноважень органів центральної та місцевої влади займався зарубіжний вчений Р.Масгрейв. Серед вітчизняних вчених питання фінансової децентралізації розглядається у працях О. Заверухи, Ю. Крохиної та інших.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Слід зазначити, що багато питань у сфері формування та використання місцевих бюджетів і досі залишились неурегульованими. А саме, питання удосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів, розширення бази

місцевих бюджетів та ефективного розподілу видатків. Невирішеною залишається проблема розмежування повноважень центральних та місцевих органів влади як важливого чинника реформування місцевих бюджетів.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження законодавчої бази України з висвітлюваного питання, визначення основних проблем щодо розмежування повноважень органів центральної та місцевої влади та розробка пропозицій щодо вдосконалення чинних міжбюджетних відносин України.

Виклад основного матеріалу

Ключове питання, яке треба розв'язати, перш ніж будувати місцеві фінанси, - це визначення меж між завданнями, котрі має розв'язувати центральна влада, і тими, що покладаються на місцеві органи влади [1, с.35].

Стосовно функцій місцевих органів влади і відповідно меж між завданнями центральної та місцевої влади сформулювалося кілька теорій:

Перша теорія – теорія природних прав общин. За цією теорією функції та зміст діяльності органів місцевого самоврядування ототожнюються з діяльністю общин. В основі теорії лежить твердження, що общини виникли раніше, ніж держава, тому мають природні, невід'ємні права. Тобто органи місцевого самоврядування мають власні функції і завдання, які вони визначають самостійно, а держава може впливати лише через законодавство. Держава не може позбавити місцеве самоврядування його природних прав.

Друга теорія – державна теорія місцевого самоврядування. За цією теорією органи місцевого самоврядування є органами державного управління і створюються державною владою для реалізації її функцій та завдань на місцевому рівні. Тобто, місцеве самоврядування є повністю підпорядковано держані, вони не мають своїх природних функцій, а лише ті, які їм передані державою для виконання у ролі агентів на місцях.

Третя теорія – теорія громадсько-господарського самоврядування. Згідно цієї теорії, місцеве самоврядування має з одного боку - власні природні функції у сфері громадсько-господарських (місцевих) справ,, які вони вирішують самостійно а з іншого – політичні справи повністю підвладні державі та місцеве самоврядування виступає в рамках цих функцій як орган державної влади.

Сучасні місцеві органи влади у демократичних країнах мають певні функції та завдання. Це – власні функції та завдання і функції та завдання, що доручаються місцевій владі центральним урядом.

Найскладніше питання – визначення переліку функцій і завдань, котрі покладаються на місцеві органи влади та є природними.

Слід пам'ятати, що саме видатки є точним відображенням функцій та завдань, що покладаються на місцеву владу

Розглянемо, як історично розвивалося місцеве самоврядування в Україні. На схемі запропоновано 3 етапи.

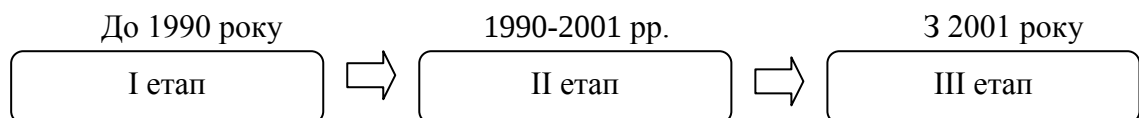


Рис.1 Етапи розвитку місцевого самоврядування України.

Перший етап, в якому виділяємо такі події:

1) У колишньому СРСР уперше визначено перелік видатків місцевих органів влади в грудні 1921 року (коли розпочався перехід до НЕПу).

2) Прийняття Положення „Про місцеві фінанси УСРР” від 1 жовтня 1926 року, яке закріпило видатки за місцевими органамими.

3) У 30-х роках відбулося включення місцевих бюджетів до державного бюджету СРСР, тому що видатки місцевих органів влади було об’єднано з видатками центральної влади. Місцеві фінанси було ліквідовано.

Другий етап, який починається з 1990 року до 2000 року і який можна характеризувати розглянувши найбільш важливі законодавчі акти в бюджетній сфері, серед яких:

1) Закон „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування” від 7 грудня 1990 року, який розпочав відродження місцевого самоврядування України.

2) Закон Української РСР „Про бюджетну систему Української РСР” від 5 грудня 1990 року, яким вперше зроблена спроба відокремлення та розмежування доходів та видатків між різними ланками бюджетної системи. Розділено видатки місцевих бюджетів на поточні та капітальні, на власні та делеговані повноваження місцевих органів влади.

3) Закон України „Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26 березня 1992 року. Цим законом не було визначено чіткого переліку видатків органів місцевого самоврядування, було визначено принципи виконання видатків місцевих бюджетів, місцеві ради одержали право збільшувати в межах наявних у них коштів норми видатків на утримання житлово-комунального господарства, закладів народної освіти, охорони здоров’я, соціального забезпечення та надавати додаткові пільги і призначати допомогу окремим категоріям населення.

4) Закон України „Про бюджетну систему України” (1995 рік), яким було визначено конкретні напрямки витрачання коштів місцевих бюджетів, встановлено основні засади розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами.

5) Прийняття 28 червня 1996 року Конституції України, яка заклала фундаментальні основи розмежування повноважень і функцій між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування та між місцевими органами виконавчої влади та самоврядними органами влади.

6) Закон України від 21 травня 1997 року „Про місцеве самоврядування в Україні”, який дозволяв доходи, що додатково залученні при виконанні бюджету, сума перевищення доходів над видатками залишати місцевим органамими влади, вони не підлягають вилученню та використовуються за розсудом місцевих органів влади. Закон лише частково вирішив питання фінансування делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування. В законі відсутній чіткий розподіл відповідальності між відповідними рівнями самоврядної влади на виконання тих чи інших повноважень, невизначений розподіл витрат, пов’язаних із виконанням делегованих державою повноважень між різними рівнями місцевих бюджетів.

Третій етап – з 2001 року, а саме з прийняттям Бюджетного Кодексу України 21 травня 2001 року. Встановлено норматив бюджетної забезпеченості і коригуючі коефіцієнти у процесі планування видаткової частини місцевих бюджетів, обґрунтовано критерії розмежування видатків. Здійснено поділ видатків на ті, що враховуються при визначенні між бюджетних трансфертів, та ті, що не враховуються.

Бюджетний кодекс України, зокрема ст. 92–93, урегульовує питання передачі видатків на виконання власних повноважень між місцевими бюджетами та порядок передачі видатків на виконання делегованих державних повноважень [2].

Однак, як виявилось, ці критерії розподілу видатків є не лише недосконалими, а мають дуже значні недоробки. Наприклад відбувається дублювання повноважень різних органів влади.

Таким чином, на сьогодні не визначено, які саме функції та завдання є природними для місцевих органів влади, не має чітких критеріїв розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади.

Перш ніж розмежовувати видатки, спроба чому здійснена в Бюджетному кодексі, необхідно розмежувати функції, повноваження та сфери відання органів влади [3, с.59].

Використання бюджетних коштів місцевих бюджетів безпосередньо пов'язано з виконанням державою та органами місцевого самоврядування покладених на них завдань, найважливішими з яких є регулювання суспільного відтворення, задоволення потреб населення, управління державою, забезпечення охорони правопорядку, фінансування національної оборони, охорона навколишнього природного середовища, здійснення міжнародного співробітництва тощо [4, с. 158].

Головним елементом фінансів місцевих органів влади є видатки. Саме з видатків слід розпочинати аналіз фінансових систем цих органів влади. Видатки є точним відображенням функцій та завдань, що покладаються на місцеву владу [5, с.34].

Розмежування повноважень центральних та місцевих органів влади має відбутися при врахуванні таких принципів як доцільності, ефективності, раціональності, відповідальності, наукового обґрунтування, повноти та інших принципів.

Слід виділити наступні проблеми в сфері розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади:

1) Відсутність узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів та їх частин (район, населений пункт) не дозволяє ефективно вирішувати питання подолання надмірної асиметрії в рівнях економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

2) Існуюча зараз система інститутів публічного (державного) управління обслуговує не стільки загальнодержавні, скільки вузько корпоративні чи приватні інтереси, а система публічного управління на місцевому рівні (органи місцевого самоврядування) фактично не функціонують, так як їх самоврядні повноваження обмежені і не забезпечені ні з матеріальної (фінансової) ні з правової точки зору.

3) На цей час соціально-економічним розвитком, наданням соціальних (громадських) послуг населенню на місцевому рівні (села, селища та міста районного значення) фактично опікуються районні державні адміністрації. Це відбувається як у відповідності до встановлених Законом України “Про місцеві державні адміністрації” повноважень так і шляхом делегування сільськими, селищними та міськими радами своїх власних повноважень районним радам (а відтак, - райдержадміністраціям). Таке “добровільне” делегування своїх власних повноважень роблять органи місцевого самоврядування базового рівня повністю підконтрольними районним державним адміністраціям та залежними від особистих стосунків з їх головами.

4) Надзвичайно гострою проблемою є відсутність чіткого розподілу повноважень, їх дублювання як між різними рівнями місцевих органів виконавчої

влади, так і між різними рівнями місцевого самоврядування. Ця ситуація наочно простежується у визначенні законодавцем повноважень районних держадміністрацій. Порівняння змісту статей (щодо предметної і галузевої компетенції РДА) Закону України “Про місцеві державні адміністрації” із положеннями ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” виявляє, що останні практично поглинаються. Загалом, із 79 повноважень місцевих державних адміністрацій 23 повноваження співпадають повністю і 12 – частково з повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

5) Важливим також є співвідношення власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування. Нелогічним є існуючий стан, коли Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” містить 67 власних повноважень виконавчих органів рад, а делегованих – аж 80.

6) Галузеві фінансові нормативи бюджетної забезпеченості визначаються Мінфіном “в межах наявних бюджетних ресурсів” і тому, в більшості своєму, не враховують наявні потреби конкретних органів місцевого самоврядування. Так, за даними обласних фінансових управлінь, обсяги видатків, розраховані за Формулою розподілу міжбюджетних трансфертів для різних галузей місцевих бюджетів, становлять: 15 – 20 % фактичної потреби на утримання органів місцевого самоврядування; 20 – 30 % фактичної потреби галузі фізкультури і спорту; 40 – 60 % фактичної потреби на заробітну плату працівників та оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ культури; 50 – 70 % фактичної потреби на заробітну плату працівників та оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ охорони здоров’я; 60 – 80 % фактичної потреби на заробітну плату працівників та оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ галузі освіти.

7) Розрахункові показники видатків на надання соціально-культурних послуг не враховують стану бюджетних закладів, які надають ці послуги, особливостей їх утримання (автономне чи централізоване тепло- і водопостачання, газове, вугільне чи електричне опалення – різниця досягає п’яти разів), коштів на поточні видатки з утримання, ремонту та придбання обладнання. Місцеві ради для вирішення цих проблем залучають кошти з іншої частини бюджету (від 20 до 60 % доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів ідуть на фінансування делегованих державою повноважень) та власні надходження бюджетних установ за надання платних послуг. Видаткова частина місцевих бюджетів первинного рівня (як загальна, так і по галузевому розподілу), у перерахунку на одного мешканця, відрізняється в десятки разів як в регіональному розрізі, так і в межах одного району. Такі ж відмінності і у видатках на утримання однотипних бюджетних установ.

8) Видатки місцевих бюджетів на виконання власних повноважень (видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) з забезпечення життєдіяльності населення плануються по залишковому принципу і ніяким чином не пов’язані з фактичним станом інфраструктури життєзабезпечення (житлово-комунального господарства, доріг та інших 15 повноважень, встановлених Бюджетним кодексом).

Отже, з метою удосконалення розподілу видаткових повноважень між органами влади центрального та місцевого рівнів і органами місцевого самоврядування, а також з метою формування моделі ефективнішого використання наявних фінансових коштів та залучення коштів на соціальні потреби, пропонується вжити наступних заходів:

1) Має відбутися перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх

з метою наближення надання адміністративних та громадських послуг безпосередньо до їх споживачів, а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невластивих для них функцій оперативного господарського та соціального управління і створення умов для проведення більш ефективної бюджетної політики.

2) Слід чітко визначити, які питання відносяться до сфери місцевого самоврядування. Необхідно у законодавчому порядку розмежувати поняття “повноваження виконавчої влади (органу виконавчої влади)”, “повноваження місцевого самоврядування”. При цьому до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, наслідки виконання яких (в першу чергу – правові, організаційні та соціально-економічні) пов’язані з інтересами населення України в цілому, в той час, як наслідки виконання повноважень місцевого самоврядування спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади та пов’язані з наданням громадських послуг її членам.

3) Залучення приватного сектора в укладанні контрактів на надання місцевих послуг (наприклад, утилізація твердих побутових відходів, консультація по проектам зонування і містобудування) з приватними і неприбутковими організаціями та іншими муніципалітетами, що знизить витрати на надання таких послуг.

4) Здійснювати планування та фінансування видатків бюджетів усіх рівнів на заходи з соціального захисту та утримання об’єктів соціальної сфери на програмно-цільовій основі.

5) Запровадження лікарняних кас та інших форм позабюджетного фінансування охорони здоров’я на місцевому рівні і на цій основі значне підвищення якості медичних послуг, зміцнення матеріальної бази закладів охорони здоров’я, що перебувають у комунальній власності та власності територіальних колективів областей і районів

6) Запровадити діяльність інституту державних соціальних стандартів та надання державних соціальних гарантій, визначених Конституцією та законодавством України, з урахуванням поєднання економічних можливостей держави та місцевого самоврядування, посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за їх недотримання.

7) Необхідно визначити пріоритети бюджетного фінансування, провести раціоналізацію мережі закладів та установ, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів, ліквідувати багатоканальну систему фінансування закладів бюджетної сфери та кардинально підвищити ефективність управління коштами державного та місцевих бюджетів.

8) До відання громад первинного рівня мусить бути віднесене: соціальне забезпечення (дитячі дошкільні заклади, догляд за особами похилого віку та інвалідами, турбота про см'ю та молодь); початкові та середні школи, вечірні школи; охорона здоров'я та первинна медична допомога; планування; використання землі, природних ресурсів та охорона довкілля; дозвілля та культурна робота; благоустрій, утримання доріг, вулиць, парків тощо; рятувальна служба, в тому числі пожежні підрозділи, цивільна оборона; громадський транспорт; технічний сервіс (водопостачання, каналізація, теплопостачання, енергозбереження тощо); контроль за дотриманням санітарних норм та профілактика.

9) Повноваження районних і обласних рад доцільно визначити окремо, без дублювання повноважень територіальних громад, що потребує законодавчого визначення понять: регіональна власність, регіональні фінанси, регіональні бюджети, регіональні податки тощо.

10) До сфери компетенції районних органів місцевого самоврядування можна було б віднести питання організації надання спеціалізованої стаціонарної медичної допомоги, організації стоматологічного обслуговування, психіатричної медицини; підготовки молодшого медичного персоналу; навчання і підготовки спеціалістів в ПТУ та коледжах; організації і утримання місцевої міліції; утримання доріг районного значення і транспортного обслуговування, а також театральної і музичної діяльності. Необхідно розглянути можливість (доцільність) створення на районному та обласному рівнях комунальної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників комунальних установ та підприємств (тобто, створення комунальних вищих навчальних закладів та закладів професійно-технічної освіти).

11) Для кожного рівня органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади обов'язково має бут встановлений перелік повноважень, які не можуть бути вилучені, передані або делеговані іншим органам.

Важливим при оптимізації відносини між центром та територіями є збереження і розвиток економіки України як цілісної системи. Не можна припустити порушення цієї цілісності. Господарські, наукові, культурні та інші міжрегіональні зв'язки мають постійно зміцнюватись та розвиватися.

Висновки та перспективи дослідження.

Таким чином вважаємо за доцільне:

1. Переглянути коло повноважень центральних та місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування та здійснити перерозподіл повноважень на користь останніх.

2. Для кожного рівня органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади має бути встановлений перелік повноважень, які не можуть бути вилучені, передані або делеговані іншим органам.

3. Необхідно визначити пріоритетні напрямки фінансування та провести раціоналізацію мереж закладів та установ, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів.

4. Інші заходи, що сприятимуть більш ефективному розподілу коштів та їх використанню.

Подальше вивчення цих питань буде проводитись у напрямку більш детального дослідження проблеми формування та ефективного використання коштів місцевих бюджетів України.

Література

1. Кравченко В. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Знання. – 1999. – С. 487.
2. Бюджетний Кодекс України, 21.06.2001р. № 2542-III.
3. Міжбюджетні відносини центру та регіонів: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 29 червня 2004 року / Редкол.6 П.І. Гайдучкий та ін. – К.: ННЦІАЕ, 2004. – 160с.
4. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС. – 2000. – с. 323.
5. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.