

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ВИЗНАЧЕННЯ СФЕР КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДОКУМЕНТІВ МІЖНАРОДНОГО ЗНАЧЕННЯ

У статті досліджено міжнародні засади розподілу видаткових повноважень між центральним та місцевими органами влади та існуюча ситуація в Україні. Запропоновані конкретні шляхи розмежування видатків між бюджетами різних рівнів.

The author investigates international bases of the distribution of expenditure authorities between central and local bodies of power and current situation in Ukraine. Certain ways for different budget levels aimed in expenditures concentrations are provided.

З моменту набрання чинності Бюджетним кодексом України минуло більше двох років, протягом яких реформування міжбюджетних відносин тривало. Ця проблема залишається актуальною і на сьогоднішній день через незадовільне виконання державою покладених на неї функцій.

Розподіл функцій та завдань по вертикалі державного управління зазвичай ставить на меті досягнення основних цілей, серед яких визначимо політичну стабільність, економічну ефективність, рівність та соціальну справедливість, гарантування місцевого самоврядування.

Під місцевим самоврядуванням відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка є основним документом, що визначає міжнародні стандарти його організації, розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та керувати нею у рамках закону під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення [1, с.90].

І здійснюється це право в своїх особливих умовах господарювання (економічних, демографічних, природно-кліматичних, культурно-історичних та ін.).

Тому, з метою якнайбільшого врахування значної кількості завдань державного управління ускладнюються бюджетні взаємовідносини між рівнями влади щодо як розподілу видаткових повноважень, так і вертикального та горизонтального вирівнювання їх фінансових можливостей.

В Україні, в свою чергу, під місцевим самоврядуванням розуміють право територіальної громади села чи об'єднання сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [2]. Проте, між питаннями місцевого значення та значною частиною державних справ неможливо поставити знак рівності. Тобто положення Європейської Хартії передбачають передачу органам місцевого самоврядування значно більше повноважень порівняно з обсягом питань місцевого значення, які регламентовані Основним Законом України.

Європейською Хартією також підкреслено, що органи місцевого самоврядування oprіч права регламентувати значну частину державних справ повинні бути наділені і реальною здатністю, що не відображено в Конституції України, інших законодавчих актах. Крім того, реальна здатність органів місцевого самоврядування вирішувати питання навіть місцевого значення також не забезпечується на практиці

через брак власних та закріплених доходів місцевих бюджетів і вади вирівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць.

На нашу думку, цілком справедливо Європейською Хартією зроблено зауваження, що органи місцевого самоврядування діють під свою відповідальність.

А так, як в Україні до сьогодні не існує реального чіткого розподілу функцій між рівнями влади та реальної здатності органів місцевого самоврядування виконувати власні та делеговані повноваження, цілком зрозумілою є відсутність також відповідальності як органів місцевого самоврядування, так і державної влади.

Отже, з метою побудови в Україні демократичного, соціального та правового суспільства та інтеграції нашої країни до Європейської Спільноти, актуальним стає аналіз зарубіжного досвіду реформування місцевих фінансів і міжнародних стандартів їх побудови, який допоможе визначити основні шляхи оптимального розподілу повноважень по вертикалі державного управління та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. За цих умов необхідним є прийняття основних положень Європейської Хартії місцевого самоврядування за основу, якими передбачено захист та укріплення місцевого самоврядування в різних європейських країнах, що є значним внеском в побудову Європи, яка заснована на принципах демократії та децентралізації влади. Це передбачає, відповідно до положень Преамбули, існування місцевих органів самоврядування, які наділені уповноваженими для прийняття рішень органами, що засновані демократичним шляхом, і які мають широку автономію щодо своєї компетенції, порядку її здійснення та необхідних для цього засобів.

Проблемам організації місцевих фінансів відповідно до міжнародних стандартів в Україні присвячені роботи В.Кравченка, О.Кириленко, Л.Миргородської та інших. Вчені зазвичай розглядають вихідні положення, конституційні та законодавчі основи місцевого самоврядування, поняття місцевого самоврядування, розподіл повноважень між рівнями влади. Особливу увагу, як правило, приділяють джерелам доходів місцевої влади, що визначені міжнародними документами. Проте оцінка відповідності сфер компетенції та фінансових основ місцевого самоврядування, які існують в Україні вимогам документів міжнародного значення в нашій країні не надавалась.

Статтею 4 Європейської Хартії та статтею 3 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування (є одним з основних міжнародних документів) передбачена сфера компетенції місцевого самоврядування [3, с.96]. Спробуємо проаналізувати наскільки її український аналог відповідає всім вимогам цих міжнародних документів.

Так, відповідно до вимог пункту 1 Європейської Хартії та пункту 3 Всесвітньої Декларації, основні повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Однак це положення не виключає надання органам місцевого самоврядування відповідно із законом окремих конкретних повноважень. Дійсно, в Україні основні повноваження місцевої влади закріплені Конституцією, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетним кодексом України. При цьому відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” окремо встановлені повноваження сільських, селищних, міських рад та повноваження районних і обласних рад. Повноваження ж виконавчих органів сільських, селищних та міських рад в розрізі сфер діяльності розподілені на власні та делеговані. Та, оскільки районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, то Законом окреслені повноваження, які вони делегують місцевим державним адміністраціям.

Напротивагу положеннями Бюджетного кодексу встановлені видатки, які здійснюються з Державного бюджету України, проте, розподіл видатків між рівнями

місцевої влади здійснено лише для видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Таким чином, чіткого розподілу повноважень між рівнями влади в Україні на сьогоднішній день так і не існує.

Згідно пункту 2 статті 4 Хартії встановлено, що органи місцевого самоврядування у межах, які встановлені законом, володіють повною свободою дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, який не виключено з їх компетенції та не віднесено до компетенції іншого органу влади. Зазначене положення відображене і в пункті 2 статті 3 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування.

В умовах обмежених бюджетних ресурсів, в яких знаходяться органи місцевого самоврядування України та жорсткого вирівнювання їх фінансових можливостей зрозумілим стає нереальність забезпечення місцевих органів влади повною свободою дій в межах власних компетенцій.

З метою стимулювання місцевої влади до проявлення власних ініціатив з будь-якого питання, або щодо вирішення проблем формування бюджетних ресурсів, або щодо ефективного їх витрачання, обов'язковим є надання органам місцевого самоврядування з боку держави певних гарантій стосовно:

- сталого забезпечення фінансовими ресурсами доходної бази їх бюджетів (мова йдеться про формування достатньої бази власних та закріплених доходів бюджету);
- відмова від практики “зрівнялівки” фінансових можливостей територій;
- закріплення чітко визначених повноважень за державною владою та кожним рівнем місцевої влади.

Реальне запровадження цих основних положень, на нашу думку, сприятиме покращенню якості роботи місцевих органів влади, надасть можливість розкрити горизонти майбутнього соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Виходячи з положень пункту 3 статті 4 Хартії, здійснення державних повноважень, як правило, повинно переважно покладатись на органи влади, що найбільш близькі до громадян. Надання будь-яких з цих повноважень іншому органу влади повинно здійснюватися з урахуванням об'єму та природи завдання, яке поставлене, а також вимог ефективності та економії. Зазначена вимога частково відображена у пункті 1 статті 3 Всесвітньої Декларації, згідно якої громадські справи мають вирішуватися такими основними підрозділами місцевої влади, які найближчі до громадян, а також її територіальними ланками – середнього або регіонального рівня, відповідно до чинного у кожній країні порядку.

З прийняттям Бюджетного кодексу України було введено новий для бюджетної системи нашої країни принцип субсидіарності. Відповідно до цього принципу з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача (стаття 86) здійснюється розмежування видів видатків між місцевими бюджетами. Тобто, виходячи з цих критеріїв розмежування видатків, суспільні послуги поділяються на:

- першочергові (здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань);
- основні (здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів);
- для окремих категорій громадян (здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів).

Таким чином, на підставі наведених Бюджетним Кодексом критеріїв розмежування видів видатків між місцевими бюджетами не стає більш зрозумілим, до яких груп видатків відносити фінансування яких напрямків діяльності органів

місцевого самоврядування. До того ж, як ми вже зазначали вище, жодним законодавчим актом не здійснене остаточне чітке розмежування функцій між рівнями влади. Як і в дореформаційний період, видаткові повноваження розподіляються виходячи з первинного розподілу форм власності між рівнями влади. Останнє залежало від критерію значення певних об'єктів та заходів.

Положення ж Європейської Хартії, на наш погляд, найбільш повно відбиває громадсько-господарську теорію місцевого самоврядування, за якою до власних повноважень органів місцевого самоврядування відноситься сфера громадсько-господарських неполітичних відносин. А діючий в Україні розподіл сфер компетенцій між рівнями влади більше нагадує державницьку теорію місцевого самоврядування, коли держава узурпувала основні повноваження та концентрує бюджетні ресурси у “центрі”, а введений принцип субсидіарності носить хіба що декларативний характер. Слід також підкреслити, що в українському аналогу принципу субсидіарності упущені вимоги ефективності та економії.

Відповідно до вимог пункту 4 статті 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, повноваження, які надаються органам місцевого самоврядування, повинні бути, як правило, повними та винятковими. Вони можуть бути заперечені або обмежені іншим органом влади, центральним або регіональним тільки в межах, встановлених законом. І навіть тоді (згідно вимог пункту 4 статті 3 Всесвітньої Декларації), коли центральним або регіональним органом державної влади надано конституцією або статутом право втручатися у справи, відповідальність за які вони поділяють з місцевими органами самоврядування, останні мають залишати за собою право на вияв ініціативи та прийняття рішень.

Проблема надання повних та виняткових повноважень органам місцевого самоврядування в Україні вирішується шляхом заборони здійснення впродовж бюджетного періоду видатків на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів (стаття 85 Бюджетного кодексу). Передача ж видатків на виконання власних повноважень може здійснюватися з бюджету нижчого рівня до місцевого бюджету вищого рівня з передачею відповідних коштів у вигляді міжбюджетного трансферту на договірних засадах. В зворотному напрямку відбувається передача видатків на виконання делегованих державних повноважень також з відповідними коштами у вигляді міжбюджетного трансферту на підставі договору. Крім того, договори, за якими може здійснюватися передача видатків повинні укладатися щороку.

А взагалі, недостатнє виконання вимог пункту 4 статті 4 Хартії є, головним чином, наслідком неналежного виконання пунктів 1 та 3 цієї ж статті.

При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, володіти свободою щодо пристосування їх здійснення до місцевих умов (пункт 5 статті 4 Європейської Хартії та пункт 5 статті 3 Всесвітньої Декларації). Зазначена вимога міжнародних документів в Україні також в повному обсязі не виконується: по-перше, знову через нечіткий розподіл повноважень по вертикалі державного управління; по-друге, через відсутність практики існування реальних домовленостей між органами влади різних рівнів. Третю причину можна охарактеризувати як постійний дефіцит бюджетних ресурсів.

Останнім пунктом статті 4 Хартії регламентовано, що під час процесу планування та прийняття будь-яких рішень, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, необхідно консультиватися із цими органами, наскільки це можливо. При цьому здійснювати це необхідно завчасно і у відповідній формі.

Україна відрізняється від інших країн значною централізацією управлінських рішень, коли вищій рівень влади намагається утримати найбільше повноважень на власному рівні. При цьому про будь-яке узгодження рішень органів влади вищих рівнів стосовно органів місцевого самоврядування мова, як правило, не ведеться.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, можемо зробити висновок, що Україні з метою її інтеграції у Європейську Спільноту необхідно при подальшому реформуванні відносин між бюджетами щодо визначення сфер компетенцій місцевого самоврядування враховувати положення відповідних міжнародних документів. Серед таких документів також зазначимо Європейську Хартію міст, Єреванську Декларацію про децентралізацію, Європейську декларацію прав міст та Декларацію (країн СНД) про принципи місцевого самоврядування. Європейська Хартія місцевого самоврядування є найбільш повним і вичерпним документом міжнародного значення, що встановлює концептуальні основи місцевого самоврядування. Решта документів націлені на розкриття цих основ у тих або інших сферах.

Так, Європейська Хартія місцевого самоврядування у Преамбулі визначає органи місцевого самоврядування як одну із основ будь-якого демократичного ладу, а право громадян брати участь в управлінні державними справами відносить до загальних для всіх держав - членів Ради Європи демократичних принципів. А це право безпосередньо може бути здійснене саме на місцевому рівні.

Ці положення також розкриваються, наприклад, Єреванською Декларацією про децентралізацію. Пунктом 2 Декларації встановлюється важливість децентралізацій у процесі демократизації та перетворення економіки суспільства, які раніше носили централізований та надмірно-заполітизований характер. В той же час успіх політики децентралізації визначається наявністю сильного центру, який підтримує її проведення.

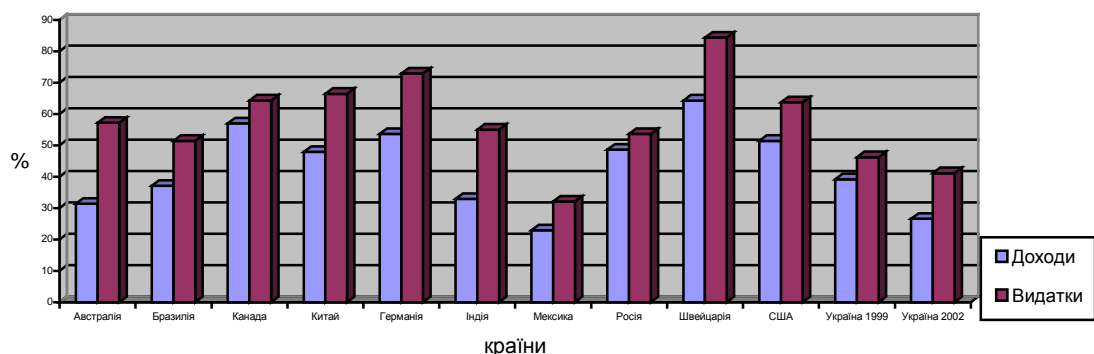


Рисунок 1.1. Частка субнаціональних бюджетів у доходах* і витратах консолідованих бюджетів** на кінець 90-х років.

*без урахування міжбюджетних трансфертів

**Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – С. 234 .

Показники по Україні згідно даних Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції // www.me.gov.ua.

Декларацією при цьому правильно підкреслюється, що хоча проблеми та завдання, які стоять перед країнами, співпадають, їхні рішення в різних країнах можуть відрізнятися залежно від конкретних соціальних, економічних та культурних особливостей кожної країни (пункт 3). Це підтверджує значна диференціація часток субнаціональних бюджетів у доходах і видатках консолідованих бюджетів різних країн (рисунок 1.1).

Так, серед країн, які наведені, частка субнаціональних бюджетів у доходах наприкінці 90-х років ХХ сторіччя знаходиться в інтервалі від 22,9% у Мексиці до 64,3% доходів консолідованих бюджетів у Швейцарії, тобто розмах варіації сягає 41,4

процентних пункти. Частину, що перевищує 50% доходів консолідованих бюджетів становлять субнаціональні бюджети найбільш розвинутих країн (з переліку, що досліджується). Серед них такі країни, як США, Швейцарія, Германія та Канада.

За наведеними показниками Росія та Китай близькі до вищенаведених економічно розвинутих держав, які, до речі, є федеративними (цілком зрозумілим є те, що рівень децентралізації у федерацій має бути значно вищим порівняно із унітарними країнами). В Росії у 1990 року частка доходів (без урахування трансфертів) субнаціональних бюджетів у загальних бюджетних доходах поступово підвищилася з 40 до 56%. У 1999 році вона знизилася до 49%. У 2000 році її зниження тривало в основному внаслідок зростання федеральних доходів [4, с.233].

Частка субнаціональних бюджетів у доходах консолідованого бюджету України у 1999 році складала 39,2%, а у 2002 році цей показник знизився до 26,6%. Тобто, можна зробити висновок про існування нестабільної фінансової політики, що притаманна економіці, яка гарячково розвивається. За своїми ж показниками Україна знаходиться поряд із низкою таких країн, як Австралія, Бразилія, Індія та Мексика.

Якщо аналізувати показники частки субнаціональних бюджетів у видатках консолідованих бюджетів наприкінці 90-х років, то звертає увагу досить значна диференціація показників: від 32,1% консолідованого бюджету Мексики до 84,3% бюджету Швейцарії, розмах варіації складає вже 52,2 процентних пункти. При цьому у більшості країн частка субнаціональних бюджетів у видатках консолідованих бюджетів перевищує 50%. Далеко позаду (тобто частка їх субнаціональних бюджетів значно нижча, ніж 50%) залишаються Мексика і Україна. В Україні у 2002 році питома вага субнаціональних бюджетів по видатках склала 41,1% (без урахування міжбюджетних трансфертів на користь Державного бюджету), що на 5,1 процентних пункти або на 11,0% нижче відповідного показника у 1999 році.

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що в Україні характерним є високий рівень централізації управлінських рішень порівняно з іншими країнами та нестабільне економічне становище (через відсутність проведення єдиної та чіткої економічної політики). Тому очевидним є необхідність знайдення свого власного способу вирішення завдань, які стоять перед органами влади держави, враховуючи соціальні, економічні, демографічні, історичні та культурні особливості України. І оптимальним напрямком винайдення ефективних методів вирішення державних проблем і завдань, на нашу думку, та відповідно до вимог міжнародних документів, є напрямок децентралізації, який перш за все передбачає створення конституційних та законодавчих основ місцевого самоврядування.

В положенні статті 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування також наголошується, що принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, за можливістю, у конституції країни.

У Конституції України такий принцип відсутній: положеннями розділу XI “Місьцеве самоврядування” задекларовано значний ступінь централізації державного управління, який відображено, відповідно, в законодавчих та нормативних актах.

І тільки Бюджетним кодексом зроблені деякі спроби щодо збільшення самостійності місцевої влади. Так, серед принципів бюджетної системи введено принцип субсидіарності (розглянуто вище) та принцип справедливості та неупередженості, згідно якого бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (стаття 7 пункт 9). Крім того, такий принцип бюджетного устрою як принцип самостійності, що використовувався в Законі України “Про

бюджетну систему України” в редакції Закону України від 29 червня 1995 року №253/95-ВР (в редакції Закону України від 5 грудня 1990 року №512-ХІІ принципи взагалі не зазначені) змінено та розширено.

Порівнюючи розкриття принципу самостійності двома цими законодавчими актами, ми приходимо до висновку про незначні зміни концептуальних основ місцевого самоврядування у законодавстві України, оскільки забезпечується самостійність бюджетів лише закріпленими доходами. При цьому в повній мірі нівелюється роль власних доходів і не йдеться мова про гарантоване забезпечення певного обсягу закріплених доходів. Запровадження ж принципу субсидіарності реально не збільшує повноважень місцевої влади, так як не вводить чітких критеріїв розмежування сфер компетенції між ланками державного управління.

Розподіл повноважень також регламентований Європейською Хартією міст та Європейською Декларацією прав міст (1992 рік). Зазначені міжнародні документи проголошують право громадян міст на безпеку, на чисте навколишнє природне середовище, на охорону здоров'я, житло, спорт, дозвілля, культуру, на якісну архітектуру та фізичне оточення, на економічний розвиток, на участь в управлінні містом, тощо. Таким чином, зазначені міжнародні документи проголошують забезпечення одночасного соціального та економічного розвитку органами місцевого самоврядування міста, яке безпосередньо залежить від розвитку відповідної інфраструктури в тому числі шляхом співробітництва із приватним сектором економіки районів. Проте, ці функції та завдання місцева влада спроможна виконувати лише за умов наділення її реальною владою, яка забезпечує ефективне і одночасно наближене до громадянина управління, що регламентовано Преамбулою Європейської Хартії місцевого самоврядування. Це передбачає існування місцевих органів самоврядування, які наділені уповноваженими для прийняття рішень органами, які створені демократичним шляхом, і які мають широку автономію відносно своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього коштів.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, дозволимо собі цілком підтримати положення пункту 4 Єреванської Декларації про децентралізацію, згідно якої правовою основою децентралізації повинні бути конституція і базові нормативні документи [5]. Необхідно домогтися чіткого розмежування сфер компетенції державної адміністрації і органів самоврядування, а також органів різного рівня у системі самоврядування. При розробці чітких критеріїв розмежування видатків між місцевими бюджетами необхідно реально виходити з принципу субсидіарності, який, крім вимоги максимально можливого наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача, повинен враховувати також вимоги ефективності та економії. Це чітке розмежування сфер компетенції не включає співпраці між вказаними органами.

Література

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Міське самоврядування. – 1997. - № 1-2. - С. 90-94.
2. Конституція України // <http://www.liga.kiev.ua>.
3. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 року // Міське самоврядування. – 1997. - № 1-2. - С. 95-97.
4. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 240с.
5. Єреванська Декларація про децентралізацію від 28 квітня 1999 року // <http://www.liga.kiev.ua>.