



УДК 321.7

ДОЦІЛЬНІСТЬ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

Золотоноша О.В., здобувач
Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

Останнім часом проблема стабілізації фінансової і економічної системи України стає предметом гострих наукових дискусій. Розвиток економіки держави неможливий без економічного розвитку регіонів. Не секрет, що від того, наскільки сильною є регіональна влада, залежить те, наскільки ефективно вона забезпечує соціальні потреби населення. Проблема місцевих фінансів та міжбюджетних відносин є однією з найважливіших у фінансовій політиці України. Місцева влада часто змушена робити непростий вибір місцевих податків, цілей, на які будуть спрямовані видатки, та методів управління і стимулювання процесів економічного розвитку. З огляду на це фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів, яка потребує подальшого дослідження та пошуку нових підходів до реформування.

Ключові слова: економіка, повноваження, орган влади, місцеве самоврядування.

В последнее время проблема стабилизации финансовой и экономической системы страны становится предметом острых научных дискуссий. Развитие экономики государства невозможно без экономического развития регионов. Не секрет, что от того, насколько сильной является региональная власть, зависит то, насколько эффективно она обеспечивает социальные потребности населения. Проблема местных финансов и межбюджетных отношений является одной из важнейших в финансовой политике Украины. Местная власть часто вынуждена делать непростой выбор местных налогов, целей, на которые будут направлены расходы, и методов управления и стимулирования процессов экономического развития. С учетом этого финансирование и формирование бюджета местной власти является одной из важнейших сфер государственных финансов, которая нуждается в дальнейшем исследовании и поиске новых подходов к реформированию.

Ключевые слова: экономика, полномочия, орган власти, местное самоуправление.

Zolotonosha O.V. FEASIBILITY DIVISION OF POWERS BETWEEN LOCAL AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT IN THE ECONOMY

In recent years, the problem of the stabilization of the financial and economic system of the country becomes a subject of heated scientific debate. The development of the state economy is impossible without economic development of regions. It is no secret that how strong is the regional power, depends on how effectively it delivers social needs of the population. The problem of local finances and intergovernmental fiscal relations is one of the most important in the financial policy of Ukraine. Local authorities are often forced to make difficult choices of local tax purposes, which will be directed spending and management practices and stimulate the processes of economic development. With this in mind, the financing and budgeting of local authorities is one of the most important areas of public finances, which needs further investigation and the search for new approaches to reform.

Key words: economy, powers, authority, local self-government.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день в Україні створюються усі необхідні умови для ефективного запровадження різного роду реформ. Йдеться про фінансову децентралізацію та децентралізацію влади в цілому, про реформування місцевого самоврядування тощо. Тобто Україна набирає швидких темпів у напрямку підвищення організації усіх сфер суспільного, політичного життя та розвитку економіки. Успіх вказаних реформ, забезпечення підвищення рівня життя громадян значною мірою залежить від ефективної взаємодії між місцевими органами влади та місцевим самоврядуванням.

Будь-яка демократична країна будує власну економічну систему таким чином, щоб максимально забезпечувати усі потреби населення. Система економічних відносин має бути заснована на розподілі повноважень, що дасть можливість ефективно реалізовувати функції держави в цілому.

Україні необхідно чітко визначити форми взаємовідносин між місцевими органами

влади та органами місцевого самоврядування, розподілити функції, розмежувати повноваження між вказаними органами.

Питання про розмежування функцій та повноважень місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи, реалізуючи норми права, по-різному розуміють межі здійснення функцій і повноважень[5].

Мета статті – визначення необхідності розподілу повноважень між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування у сфері економіки.

Ступінь розробленості проблеми. Актуальність теми статті зумовлює її активне наукове обговорення як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Питанням розподілу повноважень між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування присвячена досить велика кількість наукових робіт, зокрема роботи В. Авер'янова, В. Копейчикова, В. Кравченка, О. Демківа, В. Рильської, В. Козуба, С. Клімова.

Виклад основного матеріалу. На етапі реформування системи органів державного управління й органів місцевого самоврядування досить актуальною є проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління й органів місцевого самоврядування. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад, сприяла ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Взаємодія органів державного управління і представницьких органів місцевого самоврядування потрібна і логічно обґрунтована.

По-перше, це дає змогу найефективніше реалізовувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях.

По-друге, здійснення делегованих повноважень обласними державними адміністраціями дає змогу поліпшити якість державного управління, оскільки державні завдання вирішуються з розумінням суті проблем населення області або району і з урахуванням місцевих можливостей.

По-третє, таке делегування дає змогу уникнути створення громіздких і численних виконавчих органів обласних і районних рад за збереження якості здійснення повноважень [5].

Система державного управління потребує вдосконалення також і у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг, при цьому обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону, що примушує їх шукати певні форми і методи співпраці [7].

Коли йдеться про розподіл повноважень між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, то варто окремо зупинитися на повноваженнях вказаних органів у сфері економіки.

Розбудова фіскально-економічної, бюджетної системи у контексті євроінтеграційних процесів, підписання та ратифікація парламентом низки документів у галузі місцевого самоврядування вимагають переосмислення соціально-економічної природи місцевих фінансів, їх місця і ролі в економічній системі держави, теоретичного обґрунтування процесів формування дохідної бази і напрямів використання коштів місцевих бюджетів. Створення ефективної системи міжбюджетних відносин неможливе без удосконалення управлінських відносин і особливо взаємовідносин між учасниками бюджетного процесу в регіоні. Саме в цій соціальній площині і народжуються конфлікти, які негативно відображаються не тільки на державно-управлінських відносинах, але й на кінцевому результаті – на добробуті громадян України [5].

Економічна політика місцевих органів влади не завжди співпадає з економічною політикою держави в цілому і не завжди відповідає їй. Це пов'язане з тим, що кожен регіон держави, а тому і відповідні місцеві органи

влади розробляють та реалізують власні програми і пріоритетні напрями розвитку, які можуть не збігатися з державними. Проте це не зовсім правильно, оскільки державне управління економічними процесами в регіонах та політика регіонів не повинні суперечити одне одному, бо є невід'ємною складовою частиною єдиної держави, отже, мають доповнювати та збагачувати її, створювати високий рівень життя громадян і, відповідно, бути одним цілим з нею.

Перш ніж розглядати доцільність розподілу повноважень місцевих органів влади та місцевого самоврядування у сфері економіки, вважаємо за необхідне коротко зупинитися на державному управлінні економічними процесами в регіонах, що дасть можливість уточнити економічні можливості місцевих органів влади та місцевого самоврядування.

Отже, стратегія державного управління економічними процесами в регіоні розглядається як дія держави щодо вирівнювання умов діяльності та соціально-економічного стану різних регіонів, створення умов для їх ефективного функціонування. Відповідно до різноманітності соціально-економічних процесів, що відбуваються в регіонах, виокремлюють і певні складові частини регіонального управління: економічну, соціальну, екологічну, науково-технічну, гуманітарну, національну, управлінську, демографічну та зовнішньоекономічну. Для кожної з них держава встановлює цілі, завдання, пріоритети в регіональному аспекті, тобто визначає права, сфери, ресурси та методи роботи регіонів, здійснює певні дії щодо них та доручає їм виконання окремих завдань. Так, економічна складова полягає в забезпеченні регіонів можливостями для самостійного розвитку на умовах самофінансування та самозабезпечення. До складу економічної політики входять бюджетна та податкова політика; планування, прогнозування та програмування розвитку регіону; використання природних ресурсів і власності регіону (інвестиційна політика); розміщення продуктивних сил; політика розвитку регіональних комплексів (АПК, транспортний, будівельний); контроль-аналітична діяльність та інформаційне забезпечення [8, с. 28].

Не дивлячись на наявність досить широкої програми розвитку регіонів, все ж таки існує більш глобальне завдання державної влади – це проведення розподілу повноважень між вказаними органами та удосконалення міжбюджетних та економічних відносин між ними з метою покращення надання послуг та підвищення рівня життя населення будь-якої адміністративно-територіальної одиниці.

На сьогоднішній день завдання і повноваження місцевих органів влади у сфері економіки поділені на дві основні групи:

1) ті, що повністю передані місцевим органам влади в межах місцевих економічних інтересів;

2) ті, що доручені місцевим органам влади центральною владою (делеговані повноваження).

Сам поділ повноважень на «власні» та «делеговані» не несе в собі серйозного концеп-



туального навантаження, оскільки всі свої владні повноваження місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування отримують в законі, у якому втілено державну волю народу. Тому в межах владних повноважень органи місцевого самоврядування діють цілком автономно, а в межах делегованих – під контролем відповідних державних органів [6].

Взагалі поділ функцій, завдань та повноважень у вказаній сфері між державною владою та її органами повинен відбуватися на основі принципів доцільності та ефективності. Тобто повноваження мають бути покладені на ті органи, які зможуть їх ефективно, вчасно і об'єктивно реалізовувати, спираючись на власні можливості та підтримку з боку держави.

Слабкість місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, їх залежність від держави зумовлені ще й непростотою економічною складовою їх існування. У сучасній системі України в частині умов нагромадження коштів зазначені органи в межах своїх адміністративно-територіальних одиниць не можуть створити достатньої кількості фінансових ресурсів для забезпечення свого повноцінного функціонування. Тому слід перебудувати нинішню систему нагромадження та розподілу коштів шляхом розмежування (децентралізації) економічних відносин держави та регіонів. Для такого розмежування слід розробити довгострокову національну програму структурної перебудови економіки, що має стати ідеологією регіональної економічної політики в загальнодержавному контексті. При цьому така програма повинна забезпечити створення широкої фінансової бази місцевих органів влади, що повинна і надалі складатися з їх власних доходів і надходжень від вищої влади, але з акцентом на власні доходи в розмірі, що буде запорукою самодостатності територіальної громади. Наявний же дуалістичний характер нагромадження коштів забезпечить, з одного боку, самоуправління в діяльності органів місцевого самоврядування та їх певну відокремленість у рамках державного механізму, політичної системи відповідного регіону, а з іншого – участь місцевої влади у вирішенні завдань, що мають загальнонаціональне значення [10, с. 18–20].

Як бачимо, необхідність розмежування повноважень у сфері економіки є очевидним, адже, окрім інших переваг, це дасть можливість ще й підвищити роль регіонів у реалізації економічної політики держави.

Варто уточнити, які саме повноваження місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування в тій чи іншій мірі співпадають, це:

- фінансування соціального обслуговування;
- утримання початкової та середньої освіти в регіонах;
- підтримка системи охорони здоров'я;
- утримання та ремонтування доріг місцевого значення;
- фінансування благоустрою територій та збирання і утилізація сміття;

– фінансування програм захисту навколишнього середовища;

– ремонт та утримання водозабезпечення, електрозабезпечення та теплового господарства регіонів;

– підтримка програм перепідготовки кадрів та ліквідації безробіття у регіонах тощо.

Цей перелік не є вичерпним, отже, очевидним стає те, що потрібно на законодавчому рівні, чітко і лаконічно прописати конкретні повноваження, тим самим закріпити їх за відповідними органами місцевої влади в цілому і сфері економіки зокрема.

Ми погоджуємося з думкою С. Клімової, яка говорить, що місцеві органи влади мають бути глибоко реформовані. Вони повинні позбутися не властивих їм функцій та повноважень щодо управління багатьма галузями господарства, а натомість отримати контроль-наглядові повноваження за дотриманням законодавства у регіонах, здійсненням державних загальнонаціональних та регіональних програм, дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та забезпеченням виконання в межах регіону функцій виконавчої влади, які мають загальнодержавний характер і не можуть бути передані в систему місцевого самоврядування. Це стосується і повноважень місцевих органів влади у сфері економіки [5].

Зміни до відповідних нормативних актів мають стосуватися розширення прав органів місцевого самоврядування щодо мобілізації додаткових джерел наповнення бюджетів і зменшення їх правової залежності від місцевих органів виконавчої влади. Чинне законодавство, що регламентує місцеві бюджети, по суті, не передбачає чітко визначених джерел достатнього фінансування діяльності в регіонах для всеосяжного вирішення питань місцевого значення. У більшості регіонів України формування прибуткової частини місцевих бюджетів здійснюється переважно не за рахунок власних джерел доходів. Для місцевих бюджетів більша частина їх прибутків є результатом реалізації міжбюджетних відносин. Крім того, на фінансову самостійність органів місцевого самоврядування впливає відсутність їх зацікавленості в збільшенні збору податків на своїй території.

Отже, необхідність передачі повноважень місцевих органів влади органам місцевого самоврядування є очевидною ще й тому, що інтегрування України в європейську структуру потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління у сфері економіки, яка б відповідала принципам регіональної політики ЄС та сприяла ефективному розв'язанню суперечностей регіонального управління економічними процесами [6].

Висновки. Таким чином, регіональне управління повинно здійснюватися в тісному взаємозв'язку з адміністративною реформою та реформуванням адміністративно-територіального устрою. Потрібні суттєві зміни в механізмах трансформаційних процесів, їх системне оновлення, тобто осмислений перехід до інституційної моделі ринкових перетворень, поєднаних з ефективним державним регулюванням [9].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 5 (із наступними змінами).
2. Козуб В. Напрями підвищення результативності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в реалізації владних повноважень / В. Козуб // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 1 (41). – С. 231–240.
3. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наукова доповідь / [редкол.: Ю. Ковбасюк, К. Вашенко, В. Толкованов та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://academy.gov.ua/doc/koment-inter_prezident/2014/koment_iner_prezident_2014_05_16_1.pdf.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи : Міжнар. док. від 15 жовтня. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Клімова С. Розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у бюджетній сфері / С. Клімова // Теорія та практика державного управління. – 2009. – № 4 (23). – С. 22–35.
6. Рильська В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / В. Рильська // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. – С. 18–25.
7. Кальниш Ю. Компетенція обласних державних адміністрацій як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях в Україні / Ю. Кальниш, А. Сухорукова // Наукові праці. Державне управління. Політологія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/117-1.pdf.
8. Паламарчук В. Регіональна політика України / В. Паламарчук // Право України. – 2011. – № 9. – С. 26–31.
9. Омаров А. Державне управління економічними процесами на регіональному рівні / А. Омаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/20.pdf>.
10. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування і його органів з функціями держави / В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17–23.