

В. В. РУДЕНКО

*Володимир Володимирович Руденко,
здобувач Київського міжнародного університету,
заступник Броварського міського голови*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ФІНАНСУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У сучасних умовах економічного розвитку держави існує нагальна потреба в реформуванні або створенні нової, ефективнішої системи фінансування місцевого самоврядування. Цьому сприятиме і запровадження децентралізації державних фінансів, що в свою чергу допоможе вирішенню проблем, пов'язаних із життєзабезпеченням населення і розвитком територій. Зазначене і зумовлює проведення дослідження становлення та розвитку місцевого самоврядування саме як об'єкту фінансування.

Науково-теоретичними джерелами статті є нормативно-правові акти, роботи з фінансового та конституційного права, теорії фінансів. Проблеми місцевого самоврядування у своїх роботах висвітлювали: О. Д. Василик¹, О. П. Кириленко², В. І. Кравченко³, О. А. Музика⁴. Але наукові розробки у вказаній сфері, стосувалися лише загальних положень щодо становлення та розвитку місцевого самоврядування і не торкалися означеного нами питання.

Слід зазначити, що теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені у першій половині XIX століття, як реакція на адміністративне управління. Одним із основних положень цієї теорії стало приєднання до трьох визнаних гілок державної влади – законодавчої, виконавчої і судової – громадівської (комунальної) влади. Держава не створює комунальну структуру, а лише визнає факт її існування. Прихильники теорії вільної громади доводили, що управління громадівськими справами відрізняється від державного управління за своєю сутністю. Громади є відділеними від держави юридичними особами і будь-яке незаконне втручання держави у справи громади – порушення її прав⁵. Зрозуміло, що поняття «вільної громади» не можна визнавати як основну ознаку самоврядування, виникли господарська і аналогічна господарській суспільна теорія місцевого самоврядування. Їх автори притримувалися позиції, що самоврядування – це відання не державними, а власними справами громади. Суспільна теорія самоврядування, так, як і попередня теорія, виходила з протиставлення держави і суспільства, з принципу визнання свободи здійснення своїх завдань місцевими співтовариствами і союзами⁶. Прибічники суспільної теорії протиставляли самоврядування державному управлінню. Сутність самоврядування вони бачили у повній відособленості місцевого самоврядування від органів державної влади і здійсненні місцевими співтовариствами тих завдань, які вони ставлять перед собою. Як зазначав М. М. Коркунов, суспільна теорія бачить сутність самоврядування у наданні прав місцевому співтовариству самому відати своїми суспільними інтересами і в збереженні за урядовими органами завідання лише державними справами. Суспільна теорія виходить з протиставлення місцевого співтовариства державі, суспільних інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство і держава, кожен віддали лише своїми власними інтересами⁷. Практика показала, що органи самоврядування здійснювали функції, які носили не лише приватноправовий, а й публічний характер, отримавши певні повноваження від держави. Неодноразові спроби представників суспільної теорії скласти список справ, підвідомчих органам місцевого самоврядування, які за своєю сутністю відрізняються від справ державного управління, лише підтвердили, що не можна дати чіткого розмежування справ власне громадівських (місцевих) і справ державних, оскільки багато з них – такі як збір податків, організація закладів охорони здоров'я і освіти, – є загальними, спільними.

Російськими прихильниками державної теорії місцевого самоврядування вважалися М. І. Лазаревський, О. Д. Градовський, В. П. Безобразов. Вони розглядали місцеве самоврядування як одну з форм організації місцевого державного управління, при якому джерелом повноважень муніципальних органів є державна влада. Однак, на відміну від урядових установ, органи місцевого самоврядування існують не лише для виконання функцій державного управління. Саме органами місцевого самоврядування виражаються особливі інтереси населення, що проживає на підвідомчій території. Найкраще сутність самоврядування була відображена у працях М. І. Лазаревського, який сформулював лише чотири пункти, які мають важливе значення і на сьогодні та можуть бути відправними при дослідженні його як об'єкта фінансування: 1) самоврядування є здійснення урядових прав за дорученням держави; 2) самоврядування є діяльність, яка полягає у виконанні місцевих завдань державного управління; 3) самоврядування є виконання завдань державного управління самою державою; 4) органи самоврядування є органами і представниками самої держави⁸. Слід зазначити, що М. І. Лазаревський вважав, що кожна з цих теорій, які ми розглядаємо, правильна в тому сенсі, що нею вказується на ознаку, яка зустрічається в самоврядних одиницях і має для них суттєве значення, але кожна з цих теорій була неправильна тому, що виводила вказану нею ознаку в основну і виключну⁹. Виходячи з вищевказаного, ним було сформульовано сутність місцевого самоврядування як форми децентралізованого державного управління, при якому забезпечені як дійсна незалежність від коронної адміністрації, так і зв'язок цих органів з місцевим населенням¹⁰.

У ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування відмічається, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення¹¹. Слід підкреслити, що це офіційний український переклад документа, який ратифікований Верховною Радою України. Цікавим є той факт, що в авторських перекладах¹² цього документа, дещо по-іншому тлумачиться поняття місцевого самоврядування. Так, А. О. Замотаєв¹³, проаналізувавши тексти Європейської Хартії англійською та французькою мовами та російські переклади, дійшов висновку, що з урахуванням неоднозначності англійських та французьких термінів визначення місцевого самоврядування, яке наводиться в Європейській Хартії, слід було б перекласти таким чином: під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність місцевих громад регламентувати значну частину справ громадянського суспільства і управляти нею, діючи в межах закону під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Ми погоджуємося з тезою, що розбіжності в перекладі окремих термінів, які наводяться щодо визначення місцевого самоврядування Європейською Хартією, не можна оцінювати як незначні, тому що «на основі тих або інших варіантів перекладу базуються і неоднакові концептуальні устанавки»¹⁴. А це звичайно не сприятиме належному фінансуванню місцевого самоврядування як специфічного об'єкта. А. І. Черкасов зазначав, держава, ймовірно, повинна у будь-якій формі бути присутньою на всіх рівнях свого адміністративно-територіального поділу, а не закінчуватися на рівні суб'єкта федерації. Інша справа, що функціонування державного механізму на місцевому рівні має свої особливості (значне залучення населення до вирішення питань місцевого значення, відносно часте використання форм безпосередньої демократії, менший, ніж на центральному рівні, ступінь розподілу влад тощо). Хоча місцева влада приймає рішення і не від імені всієї країни і кожен місцевий орган виражає інтереси лише частини громадян, останні все одно є населенням відповідної держави, яке проживає на його території¹⁵.

Як зазначав відомий теоретик муніципального права М. В. Постовой¹⁶ можливість самоврядування залежить від низки чинників, має конкретний правовий вираз, гарантії і реально забезпечені основи – демографічну, територіальну, правову, фінансову й організаційну. Російський дослідник в галузі міського господарства Л. А. Веліхов підкреслював, що місцеве самоврядування не вбачається без відмежованих для нього фінансових джерел і більш-менш самостійного розпорядження фінансами. За найвигідніших умов – кваліфікаційний особовий склад, широка компетенція, повноправ'я, са-

можливості... та раціональна організація самоврядування, місцеве господарство безпорадне, якщо воно страждає від нестачі фінансових ресурсів...¹⁷.

Фінанси є особливою сферою економічних відносин, які виникають у процесі утворення і використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів та реалізуються через рух грошових потоків¹⁸. За своїм матеріальним і економічним змістом фінанси – це цільові фонди грошових коштів, які в сукупності представляють фінансові ресурси держави¹⁹, у свою чергу, фінансові ресурси – це грошові ресурси незалежно від того, чи існують вони у відокремленій грошовій формі, чи є грошовим виразом окремих матеріальних ресурсів²⁰.

Державна фінансова система у розвинутих капіталістичних країнах складається з чотирьох ланок: державний бюджет, місцеві фінанси, спеціальні позабюджетні фонди, фінанси державних корпорацій²¹. Г.Б. Поляк характеризує державні фінанси як сукупність економічних відносин між державою і суспільством, що виникають у реальному грошовому обігу, у процесі яких відбувається збір і використання грошових коштів для задоволення грошових потреб в інтересах усього суспільства. Фінанси регіонів, будучи в свою чергу невід'ємною складовою частиною фінансової системи країни, відіграють важливу роль, що відрізняється лише специфікою тих завдань управління, які реалізуються на регіональному або місцевому рівнях з урахуванням системи розподілу повноважень і відповідальності, що склалася та закріплена нормативно²². Це система економічних відносин, за допомогою якої розподіляється і перерозподіляється частина вартості валового внутрішнього продукту на економіки і соціальний розвиток територій²³.

Для території місцевого самоврядування в сучасній літературі застосовують поняття «місцеві фінанси», яке протягом тривалого часу означало лише місцеві бюджети. Наприклад, І. О. Смірнов, В. А. Шаврін²⁴ підкреслювали, що місцеві фінанси СРСР представлені місцевими бюджетами, які включені разом із бюджетами державного соціального страхування до складу єдиного державного бюджету. З таким визначенням важко погодитися, оскільки воно суперечить принципам самостійності та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, що склалися і розвивалися історично, хоча і повністю відповідало вимогам радянського законодавства.

У Положенні про місцеві фінанси СРСР 1926 р. було закріплено таке поняття – місцеві фінанси складають частину єдиної системи фінансів СРСР і знаходяться в безпосередньому віданні місцевих Рад та їх виконавчих комітетів.

Професор І. Х. Озеров зазначав, що місцеві фінанси – це спілки публічного характеру нижчого рівня, ніж держава, які мають своє власне більш-менш самостійне фінансове господарство²⁵. Необхідно підкреслити, що для того часу це визначення містило певні суперечності: по-перше, визначення більше відповідає сутності місцевого самоврядування; по-друге, відповідно до тогочасних норм законодавства – фінансове господарство самоврядних спілок було достатньо автономним і незалежним.

У вітчизняних нормативно-правових актах, теж немає законодавчого визначення поняття «місцеві фінанси», що спонукає до неоднозначного тлумачення цієї категорії науковцями. Так, В. І. Кравченко говорить, що місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих²⁶. Важко з цим погодитися, адже місцеві фінанси не просто система формування, розподілу і використання грошових та інших ресурсів, а й система соціально-економічних відносин, що впливає з соціально-економічного призначення місцевих фінансів. Необхідно наголосити, що метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення соціальних потреб та інтересів місцевої громади.

Професор О. П. Кириленко, приділяючи увагу місцевим фінансам, вказує, що це система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань²⁷. Ми вважаємо, що таке визначення місцевих фінансів є неточним, оскільки місцеві фінанси виступають системою соціально-економічних відносин, про що свідчать характерні особливості даної категорії.

Визначення місцевих фінансів, яке дав професор О. Д. Василик: це сукупність форм і методів створення і використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій²⁸, на жаль, не уточнює природу методів та сутність форм, за допомогою яких створюються і використовуються фонди фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

У законопроекті № 3387 «Про фінансову основу місцевого самоврядування в Україні» (автори: О. В. Черноволенко, В. С. Коваль)²⁹ закріплено, що фінансову основу місцевого самоврядування складають місцеві фінанси, які включають: місцеві бюджети; комунальні запозичення; інші доходи відповідно до законодавства. Тобто законотворці визначили структуру місцевих фінансів, крім того, у запропонованому законопроекті міститься визначення місцевих фінансів, як фінансів, що формуються та використовуються на місцевому рівні для вирішення питань місцевого значення. Хоч важко погодитися з таким визначенням, бо навряд чи вдало трактувати місцеві фінанси як фінанси, але все ж таки прикро, що даний законопроект так і не став законом. Ми вважаємо, що необхідно прийняти спеціальний закон, який би визначав фінансово-економічну основу місцевого самоврядування.

У міжнародно-правових актах, зокрема у Модельному законі про загальні принципи організації місцевих фінансів³⁰, місцеві фінанси визначаються як сукупність грошових коштів, що формуються і використовуються для вирішення питань місцевого значення.

О. А. Музика у своїй монографії оперує терміном «фінансова основа місцевого самоврядування», який визначає, як кошти бюджетів, включаючи кошти цільових бюджетних фондів, спеціальні кошти (фонди) бюджетних установ, фінанси підприємств, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади, тощо³¹.

На наш погляд, поняття «місцеві фінанси» значно виходить за межі місцевих бюджетів. З наведених визначень це чітко прослідковується, тому що місцеві органи влади окрім бюджету мають і інші джерела фінансування. Враховуючи адміністративно-територіальні особливості їх формування, до місцевих фінансів слід віднести: децентралізовані фінанси (кошти організацій, які використовуються на соціальний розвиток територій, кошти самооподаткування громадян, плату за послуги комунальних підприємств) і централізовані фінанси (бюджетні кошти).

Відомо, що територіальні громади є юридичною формою територіального й адміністративного устрою, тому можна констатувати, по-перше, місцеві фінанси функціонують через надходження грошових коштів, закріплених і врегульованих на законодавчому рівні грошових фондів: бюджетів адміністративно-територіальних утворень; по-друге, місцеві фінанси є врегульованою законодавством економічною системою, пов'язаною з акумулюванням певної частини вартості національного доходу через її перерозподіл і відповідне використання з урахуванням функцій і повноважень, покладених на муніципальні органи самоврядування³².

Ми вважаємо, що місцеві фінанси є відносинами, які формуються і забезпечуються єдиним комплексом державного регулювання і розподілу фінансових ресурсів у межах повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування. А місцеве самоврядування як об'єкт фінансування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення за рахунок місцевих фінансів, які відокремлені від коштів інших рівнів управління, та вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень. Це право має здійснюватися окремими особами та представницькими органами, яких вільно обирають і періодично переобирають шляхом рівноправних загальних виборів.

¹ Василик О. Д. Теорія фінансів: Підручник / О. Д. Василик. – К.: НІОС. – 2000. – 416 с.

² Кириленко О. П. Місцеві фінанси: Навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / Тернопільська академія народного господарства. – Т.: Астон, 2004. – 192 с.

³ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник / В. І. Кравченко – К.: Т-во «Знання» КОО, 1999. – 487 с.

- ⁴ Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: Монографія / О. А. Музика – К.: Атіка, 2004. – 344 с. – С. 43.
- ⁵ Ясюнас В. Я. Основы местного самоуправления / В. Я. Ясюнас – М.: Ось-89, 1998. – 214 с.
- ⁶ Там само. – С. 17-21.
- ⁷ Коркунов Н. М. Русское государственное право. – Т. 2. – С-Пб, 1903. – Режим доступа – <http://www.constitution.garant.ru/book9.htm>
- ⁸ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Том 2. Конституционное право. – Санкт-Петербург, Типография акц. общ. «Слово», 1910 г. – Режим доступа: <http://www.constitution.garant.ru/book5.htm>
- ⁹ Там само. – С. 51.
- ¹⁰ Лазаревский Н. И. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие / Н. И. Лазаревский. – М., 1996. – 168 с.
- ¹¹ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985, ратифікована Законом України від 15.07.1997 року за № 452/97-ВР
- ¹² Маклаков В. В. Европейская Хартия местного самоуправления / В. В. Маклаков // Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы: Сб. ст. – М.: ИНИОН, 1993. – С. 111-124.
- ¹³ Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства / А. Замотаев // Российская юстиция. – 1996. – № 6. – С. 17.
- ¹⁴ Дмитриев Ю., Тарасов О. Европейская Хартия местного самоуправления и российское законодательство / Ю. Дмитриев, О. Тарасов // Право и жизнь. – 1997. – № 12. – С. 162-172.
- ¹⁵ Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов – М. Издательская группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – 160 с. – С. 25, 33-34.
- ¹⁶ Постовой Н. В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России: Монография / Н. В. Постовой – М.: Изд-во «Юриспруденция», 1999. – 335 с. – С. 19.
- ¹⁷ Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. И. Д. Мацуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 680 с. – С. 167.
- ¹⁸ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л. А. Велихов. – М.: Наука, 1996. – 467 с.
- ¹⁹ Дьяченко В. П. Вопросы теории финансов / В. П. Дьяченко – М.: Госфиниздат, 1957. – 191 с. – С. 26.
- ²⁰ Общая теория финансов: Учебник / Л. А. Дробозина, Ю. Н. Константинова, Л. П. Окунева и др.; Под ред. Л. А. Дробозиной. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – 256 с. – С. 49.
- ²¹ Дьяченко В. П. Вказана праця. – С. 30.
- ²² Государственные и муниципальные финансы: Учеб. пособие. для студентов вузов / Н. Б. Ермаков, М. Г. Миронов, Е. А. Ермаков и др.; Под ред. акад. Г. Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 303 с.
- ²³ Смирнов И., Шаврин В. А. Бюджет городского Совета и планирование городского хозяйства / И. Смирнов, В. А. Шаврин // Городской Совет: Сб. статей. – М., 1935. – С. 61-83.
- ²⁴ Там само. – С. 71.
- ²⁵ Озеров И. Х. Основы финансовой науки: курс лекций, читанный в С-Петербургском и Московском Университетах / И. Х. Озеров. – М.: Тип. И.Д. Сытина, 1911–1914. – Вып. 2. Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. – 1914. – 364 с.
- ²⁶ Кравченко В. І. Вказана праця. – С. 43.
- ²⁷ Кириленко О. П. Вказана праця. – С. 36.
- ²⁸ Василик О. Д. Вказана праця. – С. 180.
- ²⁹ Проект Закону про фінансову основу місцевого самоврядування в Україні від 15 квітня 2003 року № 3387 – Режим доступа: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=14795
- ³⁰ Модельный закон об общих принципах организации местных финансов, принят на двенадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 12-10 от 8 декабря 1998 года) – Режим доступа – http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_a31
- ³¹ Музика О. А. Вказана праця.
- ³² Велихов Л. А. Вказана праця. – С. 177.

Резюме

В статье проанализированы теоретические аспекты становления и развития местного самоуправления как объекта финансирования.

Ключевые слова: финансирование, местное самоуправление, местные финансы, финансовые ресурсы, финансовая основа местного самоуправления, Европейская Хартия местного самоуправления.

Summary

The articles analyses the theoretical basis of establishing and developing local government bodies as the financing object.

Key words: financing, local Self-government, local finance, financial resources, financial base of the local governments, the European Charter of Local Self-government.

Отримано 26.11.2009

А. О. ТКАЧЕНКО

Анна Олегівна Ткаченко, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПОНЯТТЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

Наявність багатьох наукових досліджень, пов'язаних із висвітленням компетенції державного органу, не виключає різноманітність підходів до визначення поняття та змісту вказаної правової категорії. Зокрема, різняться підходи до визначення поняття та змісту компетенції державного органу деяких фахівців у галузі теорії держави і права та фахівців у галузі адміністративного права.

Метою даного дослідження є визначення складових елементів компетенції органу державної влади та органу місцевого самоврядування, аналіз поглядів щодо даного питання фахівців у галузі теорії держави і права та фахівців у галузі адміністративного права.

Серед науковців, які зробили внесок в дослідження поняття «компетенція», визначення змісту цього поняття, слід назвати В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, І. Л. Бачило, Ю. М. Козлова, Л. Є. Кисіль, Є. Б. Кубка, Б. М. Лазарева, В. К. Мамутова, В. Ф. Сіренка, Ю. О. Тихомірова, К. Ф. Шеремета.

Новітній словник іноземних слів і виразів трактує компетенцію, як: 1) коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; 2) коло питань, у яких дана особа має знання, досвід¹. Згідно з положеннями великого тлумачного словника сучасної української мови, компетенція є колом повноважень якої-небудь організації, установи або особи².

Конституцією України закріплено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування³. Тобто, органи державної влади та органи місцевого самоврядування є органами влади народу, однак це різні форми здійснення цієї влади. Висвітлюючи компетенцію органу влади, на нашу думку, доцільно розглядати нарівні як компетенцію органу державної влади, так компетенцію органу місцевого самоврядування. Підходи до визначення компетенції вказаних органів мають бути єдиними, адже органи місцевого самоврядування, реалізуючи делеговані повноваження, виконують ряд функцій держави на певній території. Наділяючи органи місцевого самоврядування компетенцією держава відповідно надає владний характер їхній діяльності. Подібна позиція знайшла своє відображення у визначеннях поняття компетенції, що будуть наведені нижче. Отже, висновки, отримані при розгляді компетенції державного органу, цілком можуть бути застосовані і при вивченні компетенції органу місцевого самоврядування.

Юридична енциклопедія визначає поняття компетенції (лат. *competentia* – відповідність, узгодженість, від *competere* – взаємно прагнути, відповідати, підходити), як сукуп-