



Республики Турция о границе экономических (морских) зон Украины и Республики Турция : Совершено в г. Киев 30 мая 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/792_008.

19. Протокол заседания делегаций Украины и Российской Федерации по определению правового статуса Азовского моря и Керченского пролива и разграничения континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны в Черном море : Составлен в г. Керчь 17 октября 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_236.

20. Об исключительной (морской) экономической зоне Украины : Закон Украины от 16 мая 1995 г. № 162/95-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=17623.

ПРОБЛЕМЫ МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Анна НОВАК,

аспирант кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article researches organizational and juridical nature of financial support of delegated state authority. It provides analysis of legal literature, current legislation of Ukraine and legislation of foreign countries. It considers conditions of real and efficient financing of the delegated by the state authority of bodies of executive power. It suggests possible legal ways of resolving of the determined problems in order to strengthen material resources and financial base of the local government.

Key words: financing, material and financial support, delegation of authority, executive power, local self-government, decentralization.

Аннотация

В статье исследуется организационно-правовая природа финансового обеспечения делегированных государственных полномочий. Проводится анализ юридической литературы, действующего украинского законодательства и законодательства зарубежных стран. Рассматриваются условия реального и эффективного финансирования делегированных государством полномочий органов исполнительной власти. Предлагаются возможные юридические способы решения выявленных проблем для укрепления материально-финансовой базы местного самоуправления.

Ключевые слова: финансирование, материально-финансовое обеспечение, делегирование полномочий, исполнительная власть, местное самоуправление, децентрализация.

Постановка проблемы. Взаимодействие органов исполнительной власти и местного самоуправления на местах происходит преимущественно через систему взаимного делегирования полномочий. Каждому уровню управления выделяются необходимые для их выполнения материальные, финансовые, кадровые и другие ресурсы. Материально-финансовое обеспечение реализации отдельных полномочий органов исполнительной власти органами местного самоуправления является важной гарантией для выполнения государством своих функций, провозглашенных в Конституции Украины, а также для стабильности финансовой системы государства и надлежащего исполнения делегированных полномочий. Поэтому достижение финансовой децентрализации, достаточности финансового обеспечения полномочий является важной мерой по созданию полноценной материально-финансовой базы местного самоуправления.

Актуальность темы. Важную роль в реформировании существующей модели организации местного самоуправления Украины играет модернизация системы делегированных полномочий. Успех реформы во многом зависит от финансовых возможностей органов самоуправления, которые необходимы для качественного выполнения возложенных на них функций и полномочий. Несмотря на попытки принятия ряда законодательных актов и присоединения к международным договорам, местное самоуправление в Украине так и не стало высокоэффективной и финансово самостоятельной формой публичной власти, не было создано действенных механизмов его реализации и материально-финансового обеспечения. Закономерным следствием таких проблем стало ухудшение качества исполнения делегированных государством полномочий, отдаленность органов местного самоуправления от населения и усиление их централизации. Все это говорит об актуальности поставленной темы исследования.



Для исследования механизмов реализации делегированных полномочий и их ресурсного обеспечения значимыми являются научные труды таких отечественных и зарубежных ученых, как А.В. Батанов, В.А. Григорьев, В.В. Карпенко, П.Н. Любченко, А.Ю. Лялюк, В.Г. Ляшенко, А.Н. Онуприенко, М.Ф. Орзих, С.Г. Серегина и др.

Значительное количество научных работ свидетельствует об актуальности темы. В то же время имеющиеся исследования посвящены отдельным аспектам рассматриваемой проблемы, что обуславливает с научной точки зрения актуальность дальнейшего комплексного изучения данных вопросов.

Целью статьи является анализ основных условий и организационно-правовых проблем материально-финансового обеспечения реализации делегированных на муниципальный уровень государственных полномочий.

В контексте исследования необходимо изучить правовые основы ресурсного обеспечения делегированных полномочий в Украине, опыт зарубежных стран; определить признаки, способы материально-финансового обеспечения делегированных государственных полномочий, разработать возможные способы решения финансовых проблем при исполнении делегированных полномочий в рамках реформы местного самоуправления и децентрализации власти.

Изложение основного материала исследования. Современная политико-правовая реальность доказывает, что Украина нуждается в децентрализации власти, в частности финансовой децентрализации, что возможно лишь в процессе реформирования местного самоуправления с одновременным проведением административно-территориальной реформы. Несовершенство системы и законодательства в сфере местного самоуправления в Украине, ее несоответствие европейским стандартам и принципам, недостаточное материально-финансовое обеспечение обуславливают необходимость поиска путей реформирования.

Важным условием стабильного развития общества и эффективного функционирования государства является его финансовая система. Изменения в политической и экономической ситуации

в Украине за последние годы сформировали определенные коллизии финансово-правового характера, которые негативно влияют на эффективность выполнения функций и осуществления полномочий органами местного самоуправления, делают институт народоуправления, делают институт народоуправления декларативным.

Согласно ч. 3 ст. 143 Конституции Украины, органам местного самоуправления могут предоставляться законом отдельные полномочия органов исполнительной власти (так называемые *делегированные полномочия*), осуществление которых обеспечивается финансированием в полном объеме за счет средств Государственного бюджета Украины или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов, а также передачей данным органам соответствующих объектов государственной собственности [1]. Таким образом, Конституция Украины определяет три способа материально-финансового обеспечения делегированных государством органам местного самоуправления полномочий: 1) за счет средств Государственного бюджета Украины; 2) за счёт передачи доходов от общегосударственных налогов; 3) путём передачи данным органам объектов государственной собственности.

Бюджетный кодекс Украины косвенно определяет порядок передачи финансовыми ресурсами осуществления делегированных государственных полномочий. В частности, предусматривается, что для финансирования государственных делегированных полномочий в местных бюджетах предусматриваются закрепленные доходы, а для финансирования собственных полномочий – собственные доходы.

Передача объектов государственной собственности органам местного самоуправления для реализации делегированных полномочий должна осуществляться в соответствии с общим порядком, предусмотренным ст. 6 Закона Украины «О передаче объектов права государственной и коммунальной собственности» [2]. Право собственности на объект передачи возникает с момента подписания акта главой и членами комиссии по вопросам передачи объектов, а сам субъект отношений по-

лучает делегированные ему полномочия на управление данным объектом. Составленный акт, по сути, представляет собой административный договор между органом исполнительной власти и органом местного самоуправления о передаче объекта от субъекта одной формы субъекту другой формы собственности, поэтому в законодательстве, как отмечает Д. Голосниченко, лучше было бы назвать такой акт административным договором и предусмотреть его подписание сторонами [3, с. 77].

Материально-финансовое обеспечение делегированных государственных полномочий является чрезвычайно важным условием, которое гарантирует, во-первых, исполнение полномочий; во-вторых, возможность исполнения местным самоуправлением принадлежащих ему основных функций (собственных полномочий) [4, с. 8]. Неисполнение такого условия, как отмечают большинство ученых, должно признаваться основанием для отказа соответствующих органов местного самоуправления от исполнения государственных полномочий или для исполнения органами местного самоуправления делегированных полномочий только в пределах предоставленных ресурсов [5; 6, с. 129].

Положение о финансовом обеспечении расходов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти, также предусмотрено в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» [7]. На практике в нашем государстве имеет место недофинансирование из Государственного бюджета делегированных полномочий или вообще не финансирование части делегированных полномочий. Обязанность исполнения программ в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты населения, культуры, физкультуры и спорта не подкрепляется должным бюджетным обеспечением. Например, объем финансовых ресурсов, выделенных Министерством финансов Украины бюджету города Харьков в 2014 г., обеспечивал потребность города Харькова в средствах на 83,5% [8, с. 198]. Поэтому в большинстве случаев местные советы вынуждены направлять на выполнение делегированных полномо-



чий собственные ресурсы, существенно уменьшая объемы финансирования выполнения собственных полномочий.

Исходя из выше изложенного, считаем, что делегированные полномочия должны классифицироваться на реальные и потенциальные. К первым следует отнести те полномочия, которые фактически осуществляются и обеспечены соответствующими финансовыми, материально-техническими ресурсами. Потенциальными они будут при отсутствии необходимых ресурсов, хотя и предоставлены соответствующими органами по закону или договору.

В Конституции и законах Украины отсутствует положение, которое нашло отражение в Европейской хартии местного самоуправления (ч. 2 ст. 9), о соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления возложенным на них конституцией либо законом полномочиям. От достаточности таких ресурсов зависят пределы реализации данных полномочий соответствующими органами, а также ответственность органов местного самоуправления за их осуществление.

Изложенные факты приводят к выводу о невозможности обеспечить стабильное местное развитие без адаптации отечественного законодательства, регулирующего отношения в сфере местного самоуправления, к европейским стандартам.

За годы независимости Украины динамика распределения доходов между государственными и местными бюджетами складывалась таким образом, что доля налоговых поступлений в Госбюджет неуклонно возрастала (например, с 54,3% в 1998 г. до 70% к 2005 г.), это привело к непрозрачности финансовой ситуации в стране [9, с. 40]. Данные тенденции свидетельствовали об усилении централизации власти.

Разрешить указанные вопросы возможно путем проведения политической, административной и финансовой децентрализации, которая предусматривает кардинальное изменение действующего законодательства.

Изменение системы разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления должно сопровождаться финансовым моделированием, которое предусматривает необходимость пере-

дачи органам местного самоуправления части общегосударственных налогов. Таким налогом, как отмечает Т.Д. Таукешева, может стать налог на прибыль предприятий, функционирующих на соответствующей территории [8, с. 200]. Сейчас, согласно п. п. 17, 18 ч. 1 ст. 64 Бюджетного кодекса Украины, в бюджеты городов областного значения, районные бюджеты, бюджеты объединенных территориальных громад зачисляется налог на прибыль предприятий и финансовых учреждений коммунальной собственности и 10% налога на прибыль предприятий, кроме предприятий государственной собственности [10].

В условиях децентрализации власти, совершенствования механизмов делегирования государственных полномочий, необходимо при разработке проблем обращаться также и к опыту других стран, в которых институт местного самоуправления существует длительное время, для заимствования, поиска идей и разрешения проблем местного самоуправления.

Муниципальные традиции в большинстве зарубежных государств были заложены еще в период Великой французской буржуазной революции, когда местное коммунальное самоуправление было выделено в качестве самостоятельной формы власти. К процедуре делегирования в зарубежных странах предъявляются достаточно жесткие требования финансово-материального сопровождения реализации государственных полномочий, переданных местным органам власти [11, с. 80–81]. Выполнение органами местного самоуправления возложенных государством полномочий связано со значительными затратами. Следовательно, может возникнуть угроза финансовой самостоятельности, нарушения относительной коммунальной автономии, что может привести к невозможности выполнения собственных функций. Для предотвращения данных и других неблагоприятных последствий в законодательстве ряда зарубежных стран, международных правовых актах закреплено положение об обязательном сопровождении процедуры делегирования государственно-властных полномочий органам местного самоуправления передачей необходимых (в том числе и финансовых) материальных ресурсов.

Анализируя опыт Италии, можно отметить, что делегирование предусматривает обязательную передачу финансовых средств, а также при необходимости – персонала или имущества всем территориальным учреждениям соответствующего уровня или их ассоциациям. Выделенные средства, необходимые для реализации государственных полномочий, распределяются между провинциями и коммунальными единицами исходя из объективных критериев – количества жителей, показателей социально-экономического развития, характера передаваемых функций [12, с. 32].

В Германии предоставление громаде определенных государственных задач в рамках доверенной компетенции происходит на основании обязательного акта земли, которым обязательно должны быть урегулированы необходимые финансовые вопросы [12, с. 33].

Латвийское законодательство устанавливает требования касательно передачи средств для реализации государственных полномочий и организации контроля за их исполнением. Кроме этого, согласно ст. 11 Закона Латвии «Про самоуправление», Кабинет Министров может доверить органам самоуправления исполнение разовых заданий с передачей финансовых средств, необходимых для этого. Однако, если органы самоуправления согласны, они могут решать разовые задания и за собственные средства [13, с. 18–23, 30].

В связи с вышеизложенным, можно выделить основные черты, выражающие правовую сущность материально-финансового обеспечения делегированных государственных полномочий. Во-первых, обязательность финансового обеспечения – невозможно передать отдельные государственные полномочия без предоставления соответствующих финансовых ресурсов. Во-вторых, полнота финансового обеспечения – предоставление финансовых средств в размере, который равен объему переданных отдельных государственных полномочий. В-третьих, предварительный характер финансового обеспечения – предоставление финансовых средств до осуществления делегированных государственных полномочий [14, с. 16]. Указанные черты материально-финансового обеспечения реализации органами местного само-



моуправления делегированных полномочий должны найти своё отражение и в украинском законодательстве.

Выводы. Эффективная реализация органами местного самоуправления делегированных полномочий возможна только тогда, когда государство сможет реально обеспечивать их финансирование. Использование собственных доходов органов местного самоуправления для финансирования исполнения делегированных государственных полномочий фактически разрушает местное самоуправление, поскольку на местах без достаточных собственных финансовых ресурсов невозможно управлять коммунальным хозяйством и осуществлять муниципальные социальные программы.

Одним из способов решения указанных проблем является принятие в Украине закона о делегированных полномочиях, который позволит установить единые подходы в правовом регулировании механизма передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, предусмотреть как собственно порядок передачи данных полномочий, так и порядок передачи необходимых для их осуществления материально-финансовых, информационных ресурсов, а также кадрового обеспечения.

Реформа местного самоуправления должна сопровождаться финансовым моделированием, которое предусматривает необходимость передачи органам местного самоуправления части общегосударственных налогов.

Необходимо четко определить в Бюджетном кодексе Украины порядок финансирования делегированных полномочий, при этом разграничить источники доходов местных бюджетов и собственные доходы. Выполнение делегированных полномочий должно в полном объеме финансироваться из Государственного бюджета.

При передаче материальных и финансовых средств для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий важно учитывать их соразмерность переданным полномочиям и их достаточность для реализации таких полномочий. В рамках конституционной реформы в Украине необходимо закрепить положение о соразмерности и достаточности материальных, финан-

совых и других ресурсов обеспечения делегированных государственных полномочий непосредственно в Основном Законе.

На основании законодательства о делегировании полномочий и бюджетном законодательстве в части объёмов финансового обеспечения такого делегирования целесообразно нормативно предусмотреть правовой механизм заключения договоров между уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления о порядке и сроках финансирования органов местного самоуправления при исполнении ими отдельных государственных полномочий, об ответственности за несвоевременную передачу и нецелевое использование соответствующих финансовых средств.

Ненадлежащее финансовое обеспечение делегированных полномочий должно быть законодательно признано основанием для отказа соответствующих органов местного самоуправления от выполнения государственных полномочий или для выполнения органами местного самоуправления таких полномочий только в пределах предоставленных ресурсов.

Правовая основа материально-финансового обеспечения делегированных государственных полномочий в Украине сейчас еще далека от совершенства и в основном носит декларативный характер. Это является зачастую причиной несоблюдения принципов финансового обеспечения делегируемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, что, в свою очередь, ведет к невыполнению государством своих функций, провозглашенных в Конституции Украины, а также к дестабилизации финансовой системы государства. Решение указанных проблем приобретает большое значение в ходе начатой в Украине реформы децентрализации власти, в том числе бюджетной децентрализации, а также конституционной реформы по совершенствованию местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Конституція України. – Х. : ТОВ «Одісей», 2006.– 48 с.

2. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80>.

3. Голосніченко Д. Поняття повноважень, їх владна природа та походження від суверенітету Українського народу / Д. Голосніченко // Право України. – 2007. – № 2. – С. 123–127.

4. Онупрієнко А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання / А. Онупрієнко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 6. – С. 7–11.

5. В. Конституційна реформа: проблеми правових засад місцевого самоврядування / [В. Граб, В. Кампо, С. Клебан, М. Корнієнко, В. Негода, М. Пітцик, В. Сибірцев] // Віче. – 2003. – № 6. – С. 11–19.

6. Уваров А. О некоторых критериях эффективности местного самоуправления / А. Уваров // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 123–131.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.97 р. // Відом. Верх. Ради України. – 1997. – № 24.

8. Таукешева Т. Децентралізація владив Україні: фінансовий аспект / Т. Д. Таукешева // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки». – 2014 – № 1. – С. 196–201. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vcndtue_2014_1_31.pdf.

9. Василенко В.Н. Модель распределения компетенции (полномочий) между центром и регионами / В.Н. Василенко // Економіка та право. – 2005. – № 1. – С. 39–44.

10. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

11. Лазарева Н. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления (История. Структура. Регулирование) / Н. Лазарев ; М-во общ. и проф. образования РФ. Рост. гос. экон. акад. – М., 1999. – 127 с.

12. Онупрієнко А.М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід / А.М. Онупрієнко // Проблеми законності. – 2009. – Вип. 102. – С. 28–35.



13. Local and Regional Governments in Latvia. – 2002, Second Edition, 2002 – 40 p.

14. Гадельшина Л.И. Понятие финансового обеспечения делегированных государственных полномочий субъекта Российской Федерации / Л.И. Гадельшина // Бизнес в законе. – 2012. – № 2. – С. 14–18. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-finansovogo-obespecheniya-delegirovannyh-gosudarstvennyh-polnomochiy-subekta-rossiyskoy-federatsii>.

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ СИСТЕМЫ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ В УКРАИНЕ

Вита ОДУДЕНКО,

младший советник юстиции,

ведущий научный сотрудник отдела исследований проблем ювенальной юстиции
Научно-исследовательского института
Национальной академии прокуратуры Украины

Summary

The article gives an overview of scientific views on the definition of a system of juvenile justice: the constituent elements, tasks, features the organizational structure and functioning. It has been two main approaches to the question of the form of organization of the system of juvenile justice in Ukraine.

Key words: system, juvenile justice, children's rights.

Аннотация

В статье проведен краткий обзор научных взглядов относительно определения системы ювенальной юстиции: ее составляющих элементов, задач, особенностей организационной структуры и функционирования. Выделены два основных подхода к решению вопроса о форме организации системы ювенальной юстиции в Украине.

Ключевые слова: система, ювенальная юстиция, права детей.

Постановка проблемы. Интеграция Украины в европейское сообщество не представляется без реализации взвешенной государственной политики в сфере защиты прав ребенка. В этих целях осуществлен ряд мероприятий, направленных на обеспечение прав и свобод ребенка, а именно: ратификация международных документов по защите прав детей и постепенное приведение действующего законодательства Украины в соответствие с их требованиями; внедрение в жизнь национальных и региональных программ по улучшению положения в сфере семьи и детства. В результате переосмысления необходимости наилучшего обеспечения прав и свобод детей, закрепленных в международном и национальном законодательстве, защита прав ребенка стала общегосударственным приоритетом.

Очевидно, что государственная политика в данной сфере деятельности должна носить специализированный и комплексный характер. В этом аспекте особый интерес для нас представляет проблема внедрения специализированной системы ювенальной юстиции в Украине, которая с учетом европейского и мирового опыта обеспечила бы соблюдение прав, свобод и законных интересов детей.

Актуальность темы. Отдельные аспекты, связанные с формированием системы ювенальной юстиции, были

предметом исследования таких отечественных и зарубежных ученых, как Р.М. Баймахан, А.Е. Голубов, А.В. Ермаков, Н.Н. Крестовская, А.Н. Литвинов, И.И. Мартинович, В.Я. Мачужак, Н.П. Мелешко, И.Н. Михайлова, А.С. Назарова, М.В. Немытина, А.А. Пронин, А.Н. Рубашов, С.В. Черчага, О.Н. Ярмоц. Несмотря на значительный вклад вышеуказанных и других авторов в разработку теоретических проблем формирования ювенальной юстиции и ее составляющих элементов, вопросы определения понятия системы ювенальной юстиции в Украине, ее функционального назначения, организационной структуры, компетенции и ответственности каждого субъекта как структурного элемента данной системы остаются нерешенными. Кроме того, эти вопросы сегодня не урегулированы и на законодательном уровне, что только усиливает остроту научных дискуссий в сфере указанной проблемы.

Целью статьи является формирование подходов к определению понятия, функционального назначения и организационной структуры системы ювенальной юстиции в Украине.

Изложение основного материала исследования. Результаты изучения зарубежного и международного опыта формирования и функционирования системы ювенальной юстиции свидетельствуют, что сегодня в мире отсутствуют единые подходы к построению