

6. <http://www.bank.gov.ua/>

7. <http://me.kmu.gov.ua/>

Надійшла до редколегії 27.05.10

УДК 336.025:35.072.1(043.5)

О. О. Кухарєва, М. В. Корнєєв

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

**ФОРМИ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ
БЮДЖЕТНИХ КОНЦЕПЦІЙ**

Охарактеризовані бюджетні концепції та форми фінансової автономії органів місцевого самоврядування в контексті їх взаємодії. Визначено можливі поєднання концепцій бюджетного федералізму, бюджетного унітаризму та механізм їх взаємодії. Обґрунтовано найбільш прийнятну взаємодію концепцій бюджетного унітаризму та бюджетного федералізму.

Ключові слова: фінансова автономія, концепції бюджетного федералізму.

Охарактеризованы бюджетные концепции и формы финансовой автономии органов местного самоуправления в контексте их взаимодействия. Определены возможные сочетания концепций бюджетного федерализма, бюджетного унитаризма и механизм их взаимодействия. Обосновано наиболее приемлемое взаимодействие концепций бюджетного унитаризма и бюджетного федерализма.

Ключевые слова: финансовая автономия, концепция бюджетного федерализма.

In the article budgetary conceptions and forms of financial autonomy of organs of local self-government are described in the context of their cooperation. Possible combinations of conceptions of budgetary federalism and budgetary unitarianism are certain and mechanism of their co-operation. Обґрунтовано most acceptable cooperation of conceptions of budgetary unitarianism and budgetary federalism.

Key words: financial autonomy, conceptions of budgetary federalism.

Актуальність проблеми. Необхідність подальшого вдосконалення принципів і методів формування бюджетів різних рівнів, міжбюджетних відносин, підвищення ефективності використання бюджетних коштів обумовлюють об'єктивні зміни суспільно-економічних відносин. При цьому, посилення ролі адміністративно-територіальних утворень у забезпеченні суспільного розвитку держави обумовлюють необхідність удосконалення принципів і методів реалізації регіональної соціально-економічної політики.

Розвиток адміністративно-територіальних утворень визначається значною кількістю факторів і синергією їх соціально-економічних відносин. Основним інструментом державного управління такою взаємодією є перерозподільні відносини, які дають змогу функціонувати національній економіці як єдиному цілому. Відповідно, фінансові відносини вбудовані в механізм функціонування національної економіки, обумовлюють її сталість та ефективність функціонування. Однак на сучасному етапі суспільного розвитку спостерігається певна тенденція до сепаратизації територіальних економік і набуття їх владними інститутами фінансової автономії.

Аналіз останніх наукових досліджень. Дослідженню взаємозв'язку фінансової автономії органів місцевого самоврядування та сукупності міжбюджетних відносин присвячено наукові праці О. Балацького, О. Гришанової, О. Гушти, І. Луїної, А. Малярчука, О. Музики, К. Павлюк, З. Перощук, О. Сунцової, О. Теліженка, В. Федосова, Л. Василенко, Н. Васильєвої, А. Нестеренко, В. Тарангула, О. Чеберяко, П. Шуляка та ін. Наукове розуміння фінансового механізму, його змісту, структури, взаємозв'язку фінансового і бюджетного механізмів сформоване завдяки працям М. Артус, Ю. Воробйова, О. Ковалюка, М. Крупки, В. Опаріна тощо.

Однак, незважаючи на суттєві наукові результати, отримані вченими, недостатньо розробленими залишаються питання стосовно теоретико-методичного обґрунтування ефективного рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування, її форм та взаємодії існуючих бюджетних концепцій.

Мета дослідження. Відповідно метою статті поставлено визначення форм фінансової автономії органів місцевого самоврядування в контексті взаємодії концепцій бюджетного унітаризму та бюджетного федералізму.

Основні результати дослідження. Однією з цілей застосування фінансового механізму регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень є досягнення певного рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Фінансова автономія – це самоврядування або надання прав на нього у сфері фінансів, що проявляється, перш за все, стосовно формування, розподілу та використання фінансових ресурсів.

Засобом для досягнення фінансової автономії є фінансове забезпечення, під яким розуміють систему організаційно-правових заходів, спрямованих на створення, розподіл та використання фінансових ресурсів держави, певної адміністративно-територіальної одиниці або іншого суб'єкта правових відносин [6, с. 89].

Певною мірою синонімічним до поняття фінансової автономії є поняття бюджетної (фінансової) децентралізації. Бюджетна децентралізація представляє собою процес мобілізації фінансових ресурсів у місцеві бюджети. О. Сунцова розуміє бюджетну децентралізацію як інструмент вимірювання ступеня наближення національної економіки до ринкової. Така децентралізація є необхідною при досягненні оптимального співвідношення між фінансуванням делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та формуванням доходів місцевих бюджетів за рахунок власних надходжень [7, с. 353].

Близьким до визначення фінансової автономії є поняття бюджетного (фіскального) федералізму.

В. Д. Тарангул визначає, що бюджетний федералізм – це побудована на принципах субсидіарності та демократичної децентралізації система прав на оподаткування та розпорядження видатками на рівні бюджетів усіх рівнів, яка відповідає делегованим повноваженням і функціям усіх органів влади у відповідності з адміністративно-територіальним устроєм держави [9, с. 120].

На думку В. Федосова, бюджетний федералізм виникає при паритетному розмежуванні доходів і видатків між місцевим і загальнодержавним бюджетами для фінансування виконання ними відповідних повноважень. Розподіл повноважень між рівнями влади фіксується законодавчо і фінансування повноважень здійснюється на засадах економічної доцільності, суспільної солідарності та соціальної етики у відповідності до концепції соціально-економічної політики в країні [1, с. 605].

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування формується на засадах дотримання територіальних інтересів стосовно соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень та реалізується, виходячи із прин-

ципу економічної доцільності. Межі фінансової незалежності органів місцевого самоврядування визначаються нормативно-правовими актами. При цьому вони окреслюють (повинні окреслювати), перш за все, межі фінансової незалежності органів місцевого самоврядування стосовно їх функцій та фінансування виконання цих функцій [2, с. 112; 3, с. 306]. Виходячи із зазначеного, Л. І. Василенко визначає фінансову незалежність органів місцевого самоврядування як «..їх можливість самостійно вирішувати питання комплексного фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територій, що входять до компетенції цих органів» [2, с. 112].

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування – це їх фінансова незалежність при виконанні покладених на них функцій та повноважень [7, с. 62]. Як уже зазначалось, така автономія проявляється у процесі самостійного формування, розподілу та використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування.

Для реального забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування потрібно виконання наступних вимог до формування бюджетних коштів: достатність фінансових ресурсів та стабільність джерел доходів [8, с. 240].

Протилежністю бюджетного федералізму є бюджетний унітаризм. Загалом бюджетний унітаризм представляє собою особливу форму міжбюджетних відносин, за якої основні принципи організації цих відносин визначаються центральними органами влади [7, с. 351]. Бюджетний унітаризм ґрунтується на принципах паритетності забезпечення соціально-економічних інтересів центральних та місцевих органів влади та уніфікації стандартів суспільних послуг на всій території країни [10, с. 13]. Крім того, бюджетний унітаризм сприяє вирівнюванню по території країни фіскальних дисбалансів.

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування є основою ефективного надання ними суспільних послуг населенню територіальних громад.

Доцільним є класифікувати фінансову автономію органів місцевого самоврядування за характером прояву на експліцитну та імпліцитну її форми.

Під експліцитною фінансовою автономією органів місцевого самоврядування слід розуміти декларативну спрямованість досягнення такої автономії за рахунок трансформації її нормативно-правового забезпечення у бік посилення прав органів місцевого самоврядування стосовно формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці [4; 5].

Під імпліцитною фінансовою автономією органів місцевого самоврядування слід розуміти фактичну спрямованість досягнення такої автономії за рахунок повної трансформації її інституційно-правового забезпечення у бік посилення правоспроможностей органів місцевого самоврядування стосовно формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці [4; 5].

Співвідношення експліцитної та імпліцитної форм фінансових автономій органів місцевого самоврядування у контексті взаємодії бюджетних концепцій відображено на рис. 1, де відтворено чотири можливих поєднання концепцій бюджетного федералізму та бюджетного унітаризму:

- (1) – існує співпадіння експліцитної та імпліцитної концепцій бюджетного федералізму;
- (2) – існує співпадіння експліцитної та імпліцитної концепцій бюджетного унітаризму;
- (3) – експліцитно проявляється концепція бюджетного федералізму, а імпліцитно-бюджетного унітаризму (ситуація, на нашу думку, властива Україні);
- (4) – поєднання концепцій, протилежне ситуації (3).

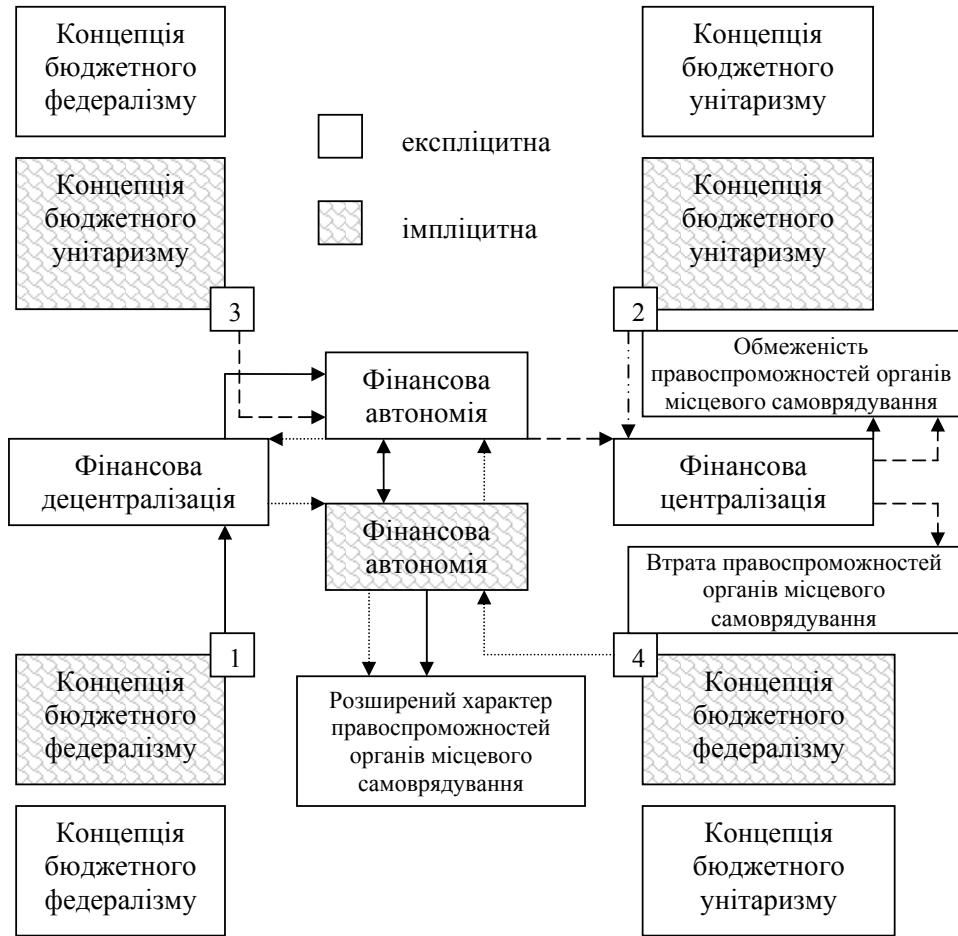


Рис. 1. Взаємодія експліцитної та імпліцитної форм фінансових автономій органів місцевого самоврядування

При реалізації ситуації (1), коли експліцитна та імпліцитна концепції бюджетного федералізму співпадають, виникає процес фінансової децентралізації, що розпочинається із забезпечення експліцитної фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Першочергово таким органам надаються додаткові права і обов'язки, законодавчо забезпечується процес перерозподілу фінансових потоків у сторону їх децентралізації. Наступною стадією стає інституційне забезпечення дієвості перерозподілу фінансових потоків у сторону місцевих органів влади і при достатньому рівні фінансування виконання обов'язків органами місцевого самоврядування їх права перетворюються у правоспроможності. Це, відповідно, приводить до розширення існуючих правоспроможностей органів місцевого самоврядування. Виникає рівноважне співвідношення між експліцитною і імпліцитною формами фінансової автономії органів місцевого самоврядування, причому, процес рівноважного співвідношення починається із реалізації експліцитної фінансової автономії. Наслідком реалізації даної ситуації є більш оперативне управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, більший вплив територіального утворення на процеси фінансування його соціально-економічного розвитку, але водночас посилюються ризики недостатності фінансування такого розвитку та нерівномірності розподілу фінансових ресурсів по адміністративно-територіальним одиницям країни [5].

У протилежному випадку (ситуація (2)), що властивий для невеликих унітарних держав, співпадають експліцитна та імпліцитна концепції бюджетного унітаризму. При цьому відбуваються процеси централізації фінансових потоків, не виникає експліцитна чи імпліцитна форма фінансової автономії. За рахунок цього зменшується обсяг правоспроможностей органів місцевого самоврядування. Таке зменшення не приводить до зменшення обсягу фінансування соціально-економічного розвитку територіальних утворень та сприяє кращому фінансовому вирівнюванню. Однак при цьому зменшується рівень оперативності управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування та зменшується вплив територіального утворення на фінансування його соціально-економічного розвитку [5].

У третьому випадку (ситуація (3)), коли експліцитно наголошується існування концепції бюджетного федералізму, а імпліцитно реалізується концепція бюджетного унітаризму події складаються наступним чином: експліцитна концепція бюджетного федералізму реалізується в експліцитній фінансовій автономії органів місцевого самоврядування, що приводить до збільшення прав і обов'язків таких органів, однак імпліцитно така передача прав не супроводжується відповідними інструментами та механізмами. Навпаки, механізми бюджетного процесу організовані таким чином, щоб підтримати імпліцитну концепцію бюджетного унітаризму, тобто проходить процес фінансової централізації. Відповідно частина правоспроможностей органів місцевого самоврядування втрачає зміст правоспроможностей та набуває статусу прав (чи обов'язків). Оскільки виконання цієї частини прав (чи обов'язків) повинно бути експліцитно забезпечено за рахунок фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, то вони, відповідно, не можуть бути реалізовані. Компенсаторний характер міжбюджетних трансфертів у такому випадку призначений для забезпечення виконання «розірваних» правоспроможностей органів місцевого самоврядування. Виконання іншої частини правоспроможностей органів місцевого самоврядування забезпечується фінансовими ресурсами цих органів, але як і у випадку з ситуацією (2) їх кількість є обмеженою. Основним ризиком у даній ситуації є те, що забезпечення виконання «розірваних» правоспроможностей органів місцевого самоврядування найбільш сильно залежить від рівня наповнюваності Державного бюджету і навіть при незначних коливаннях у наповненні його доходної частини функція забезпечення виконання «розірваних» правоспроможностей переходить до місцевих бюджетів. Рівень впливу територіального утворення на його соціально-економічний розвиток при цьому незначним чином перевищує відповідний рівень впливу при співпадінні експліцитної та імпліцитної концепцій бюджетного унітаризму (ситуація (2)) [5].

У випадку імпліцитної концепції бюджетного федералізму та експліцитної концепції бюджетного унітаризму (ситуація (4)) ініціюються процеси фінансової децентралізації, причому затримка реалізації експліцитної фінансової автономії у порівнянні з імпліцитною приводить до затримки передачі правоспроможностей центральних органів влади у порівнянні із фінансовими ресурсами, що забезпечують їх виконання. Зазначена ситуація проводить до розриву правоспроможностей центральних органів влади, або до надмірного збільшення обсягу витрат Державного бюджету [5].

Досягнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування України є ускладненим внаслідок протиріччя в експліцитній та імпліцитній фінансовій політиці стосовно формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. Експліцитно реалізація концепції бюджетного федералізму підтримується перерозподілом владних повноважень між рівнями влади і фактичною відсутністю розщеплення податкових надходжень, імпліцитно – порушується фінансовою залеж-

ністю всіх місцевих бюджетів України від Державного бюджету внаслідок недостатності в них власних фінансових ресурсів. Відповідні експліцитна та імпліцитна форми фінансової автономії органів місцевого самоврядування пов'язані між собою і можуть бути реалізовані тільки у взаємодії.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Виходячи із оцінки співвідношення експліцитної та імпліцитної форм фінансової автономії органів місцевого самоврядування можна зробити висновок, що вони є пов'язаними між собою та можуть бути реалізовані тільки у взаємодії, причому процес досягнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування повинен розпочинатися або з імпліцитної її форми, або – з експліцитної та імпліцитної, але ніколи – тільки з експліцитної. При цьому імпліцитна форма фінансової автономії органів місцевого самоврядування може бути трансформована в експліцитну; імпліцитна форма такої автономії може ініціювати експліцитну.

Найбільш прийнятним є співпадіння експліцитної та імпліцитної концепцій бюджетного унітаризму чи бюджетного федералізму. Експліцитна та імпліцитна форми фінансової автономії органів місцевого самоврядування не просто відрізняються за характером прояву, а й формують єдину цілісність у взаємодії, що також дає підстави наголошувати на системному характері поняття фінансової автономії.

Бібліографічні посилання

1. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. – К., 2004. – 864 с.
2. **Василенко Л. І.** Місцеві фінанси та фінансова незалежність / Л. І. Василенко, П. С. Бабич // Фінанси України. – 1998. – № 8. – С. 112–117.
3. **Васильєва Н.** Роль місцевих податків і зборів у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування / Н. Васильєва // Управління сучасним містом. – 2004. – № 10–12 (16). – С. 306–310.
4. **Корнєєв М. В.** Удосконалення теоретико-методологічного забезпечення узагальнюючої оцінки рівня фінансової автономії / М. В. Корнєєв // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 7 (97). – С. 229–236.
5. **Корнєєв М. В.** Фінансова автономія органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / М. В. Корнєєв. – Суми, 2009. – 275 с.
6. **Нестеренко А. С.** Фінансова самостійність місцевого самоврядування та її забезпечення / А. С. Нестеренко // Митна справа. – 2002. – № 6. – С. 88–92.
7. **Сунцова О. О.** Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – Київ, 2005. – 560 с.
8. **Таболін В. В.** Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах : монография / В. В. Таболін, А. В. Корнев. – М., 2000. – 304 с.
9. **Тарангул В. Д.** Зарубіжний досвід організації міжбюджетних відносин та їх законодавче забезпечення / В. Д. Тарангул // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 3. – С. 117–123.
10. **Чеберяко О. В.** Фінансова підтримка місцевих бюджетів в умовах бюджетного унітаризму в Україні / О. В. Чеберяко // Фінанси України. – 2005. – № 9. – С. 13–19.
11. **Шуляк П.** Формування місцевих бюджетів є головним напрямом розширення фінансової автономії територій України / П. Шуляк // Економіка та держава. – 2004. – № 2. – С. 9–10.
12. **Joumard I.** Fiscal relations across government levels / I. Joumard, P. M. Kongsrud // OECD Economic Studies. – 2003. – № 36. – P. 184.
13. **Thieben U.** Fiscal Decentralisation & Economic Growth in High-Income OECD Countries / U. Thieben // ENEPRI Working Paper. – 2001. – № 1. – P. 39.

Надійшла до редколегії 20.06.10