



Андрій ЛУЧКА

ОПТИМАЛЬНІ МЕЖІ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: В ПОШУКАХ КОМПРОМІСУ

Розкрито відносний характер та обґрунтовано необхідність визначення оптимальних меж фінансової незалежності місцевого самоврядування. З'ясовано можливі позитивні та негативні наслідки її поглиблення. Сформульовано основні положення концепції забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Relative peculiarities of optimum limits of local self-government financial independence are exposed and their determination necessity is proved. The possible positive and negative consequences of its deepening are found out. The main principles of local self-government financial independence providing conception are formulated.

Проблеми фінансового забезпечення діяльності місцевого самоврядування постають нині в Україні надзвичайно гостро й актуально. Адже їх вирішення є невід'ємною умовою досягнення успіху на шляху демократизації суспільного життя та реалізації закладеного в Конституції нашої країни принципу народовладдя. Одне з чільних місць у колі окреслених даною проблематикою завдань належить поглибленню фінансової незалежності органів самоврядування. Розв'язання цієї важливої задачі покликане стати потужним каталізатором економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць, і тому приковує до себе все пильнішу увагу вітчизняних науковців.

Упродовж останніх років окремі питання забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування розгля-

дали у своїх публікаціях В. І. Барецький, З. С. Варналій, О. Д. Василик, В. В. Зайчикова, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, І. О. Луніна, К. В. Павлюк, В. І. Покась, І. Г. Ткачук, І. О. Хомра, С. І. Юрій та інші українські вчені-економісти. Однак деякі аспекти цієї проблематики залишаються майже не дослідженими. Зокрема, одним з найважливіших завдань, яке досі залишається невирішеним і потребує активізації й консолідації значних наукових зусиль, є розробка теоретично обґрунтованих концептуальних підходів до реформування місцевих фінансів і посилення фінансової самостійності територіальних спільнот. Вищевказана обставина обумовила вибір теми дослідження та його актуальність.

Метою статті є розкриття відносного характеру фінансової незалежності місцевого самоврядування й обґрунту-

вання необхідності визначення оптимальних її меж, з'ясування позитивних і негативних наслідків її поглиблення та розробка основних положень концепції її забезпечення в нашій державі.

Слід зауважити, що у вітчизняній і зарубіжній економічній науці наведено низку аргументів як на користь, так і проти зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування. Головним з-поміж перших, як вірно зазначає професор І. О. Луніна, є можливість кращого врахування уподобань та інтересів громадян. Найважливішим аргументом "проти", на думку вченого, є необхідність досягнення більш-менш однакового рівня забезпечення населення суспільними благами і послугами [7, 31].

Заслуговує на увагу також точка зору професора О. Д. Василика, котрий вважає, що зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування здатне спричинити низку позитивних наслідків: підвищення ефективності роботи місцевих рад, покращення стану вирішення проблем локального значення, зникнення безгосподарності та споживацьких настроїв і виникнення залежності між розміром коштів, що витрачаються на місцевому рівні, та результатами роботи суб'єктів господарської діяльності, які розміщені на відповідній території [2, 120].

Варто погодитись і з думкою доцента К. В. Павлюк, яка зазначає, що забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування підвищує їхню відповідальність у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій. Слушними, на наш погляд, є її зауваження, що фінансова незалежність дає змогу впливати на стратегію розвитку місцевої економіки, а від фінансових можливостей органів місцевої влади залежить успішність реалізації ними владних функцій. Однак не може-

мо погодитися з висновком вченого про те, що "ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому", адже, як видно з досвіду багатьох зарубіжних країн, які характеризуються різним рівнем розвитку місцевого самоврядування, а то й цілковитою його відсутністю, такий зв'язок не простежується [8, 114–117].

У разі, коли рівень фінансової незалежності органів самоврядування є невисоким, громада та місцеві політики неспроможні відчутно впливати ні на процес мобілізації місцевих фінансових ресурсів, ані, головне, на їх використання; а запити й уподобання членів територіальної спільноти, котрі відрізняються від типових потреб "середньостатистичного" громадянина країни, залишаються незадоволеними. За таких обставин будь-які зусилля з боку органу самоврядування щодо зміцнення власної податкової бази, а відтак – до збільшення надходжень місцевого бюджету, нівелюються внаслідок зменшення обсягу трансфертів, одержаних із бюджету вищого рівня, або вилучення частини його доходів для задоволення потреб не тільки "бідніших", але й "лінивіших" органів місцевого самоврядування. Це призводить до того, що діяльність місцевих політиків спрямовується, як правило, не на розвиток економічного потенціалу самоврядування, що, безумовно, позитивно позначилося б на стані надходжень до зведеного бюджету країни в цілому, а націлена на одержання якомога більших сум міжбюджетних трансфертів. Таким чином, низький рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування уповільнює розвиток їхніх податкових баз і призводить до укорінення утриманства та споживацької психології.

Крім того, як зазначає професор Варшавського університету Павел Свяневич, зростання рівня фінансової не-

залежності неминуче призводить до урізноманітнення варіантів рішень, що ухвалюються органами місцевої влади, а відтак сприяє застосуванню новаторських підходів і розповсюдженню передового досвіду [15, 1–2].

Зауважимо, що на користь фіскальної децентралізації та зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування свідчать також аргументи неекономічного характеру, насамперед їхня здатність поглиблювати демократичні основи існування суспільства та активізувати участь громадян у реалізації публічної влади. Виходячи з таких міркувань, вважаємо, що варто погодитися з думкою відомого французького політолога Гі Сормана, який був переконаний, що “децентрализация и развитие местного самоуправления – сильная сторона нации. Там, где слишком сильно государство, общество, напротив, слабо” [1, 53].

Отже, забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування в демократичній державі має важливе значення, а найважливіші її переваги, на наш погляд, полягають у наступному:

- підвищується відповідальність органів місцевого самоврядування, їхня зацікавленість у збільшенні доходів, насамперед тих, що отримуються із власних джерел;
- рішення про витрачання коштів ухвалюються у безпосередній близькості до платників, а тому громадяни свідоміше сплачують податки;
- забезпечення двох вищевказаних умов дає змогу покращити мобілізацію податків та інших бюджетних надходжень на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- точніше передбачаються наслідки прийняття фінансових рішень

і ступінь їхнього впливу на рівень добробуту місцевого населення;

- створюються умови для ефективнішого розподілу та раціональнішого й економічнішого використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- громадяни активніше залучаються до вирішення питань місцевого значення;
- покращується якість надання суспільних послуг і забезпечується відповідність їх потребам та вповодобанням місцевого населення.

Вагоме значення фінансової незалежності місцевих органів влади зумовило акцентування уваги на питаннях її забезпечення у низці міжнародних правових актів. Так, у ст. 11 Всесвітньої декларації про місцеве самоврядування, ухваленої 26 вересня 1985 р. в Ріо-де-Жанейро, передбачено, що місцеві органи влади повинні мати змогу застосувати юридичний захист своєї автономії в межах законів, що визначають їхні функції та захищають їхні інтереси [3, 97].

У ст. 4 Декларації про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності, ухваленої Міжпарламентською асамблеєю СНД в 1994 р., зазначається, що “законодательство о местном самоуправлении должно устанавливать права территориальных сообществ на материально-финансовые ресурсы, достаточные для самостоятельного осуществления органами местного самоуправления возложенных на них функций и полномочий” [4].

Вищевказані питання знайшли відображення й у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Зокрема, у ст. 4 цього законодавчого акту одним із принципів вітчизняного місцевого самоврядування названо його матеріально-фінансову самостійність, а у ст. 61

гарантовано самостійність місцевих бюджетів [10].

Разом з тим зауважимо, що висока фінансова незалежність місцевого самоврядування може мати і негативні наслідки, а тому у процесі її зміцнення слід врахувати деякі застереження. Так, вона здатна спричинити поглиблення диспропорцій територіального розвитку та виникнення значних міжтериторіальних відмінностей у забезпеченні населення суспільними благами. Крім того, надання органам місцевого самоврядування необмеженого права щодо встановлення локальних податків і зборів, в основі якого лежить винятково принцип економічної доцільності, може зумовити посилення податкового тиску на підприємницькі структури та численні прояви суб'єктивізму при здійсненні місцевої податкової політики.

Наприклад, у Російській Федерації суттєве розширення самостійності муніципальних утворень у сфері оподаткування в середині 1990-х років призвело до того, що органи місцевого самоврядування, користуючись правом безконтрольного запровадження місцевих податків і зборів, лише в 1996 р. ввели більше ніж 100 додаткових місцевих податків. До їх числа потрапило чимало "екзотичних" платежів, зокрема податки на утримання надлишкового поголів'я дійних корів, використання іноземних алфавітів у найменуваннях підприємств, освітлення фасадів будівель, в'їзд іногородніх транспортних засобів, влаштування урочистих весільних обрядів, поховання, перегін худоби, на сіль, на футбольну команду тощо [11]. При цьому введення багатьох з них було не лише недоцільним з економічної точки зору, але й позбавлене будь-якого "здорового" глузду.

Подібні негативні прояви здатні спричинити надання органам місцевого самоврядування необмежених повно-

важень щодо встановлення тарифів на комунальні послуги.

Поглиблення фінансової незалежності у вищевказаних випадках може призвести не до очікуваного зростання задоволеності громадян умовами їхнього життя, а, навпаки, – підвищення соціальної напруженості у громаді. До того ж, у разі, якщо даний процес супроводжуватиметься розширенням повноважень органів місцевого самоврядування з надання суспільних послуг населенню, він, як правило, зумовить підвищення вартості цих послуг, адже не вдасться досягнути ефекту "економії за рахунок масштабу".

Як видно з досвіду Аргентини, Бразилії, Колумбії, Мексики та деяких інших зарубіжних країн, зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування може призвести до макрофіскальної нестабільності в разі, якщо його буде здійснено надто швидкими темпами та без відповідної підготовки [5, 259].

Слід врахувати й те, що підвищення фінансової самостійності самоврядування одночасно веде до зниження можливостей центрального уряду та регіональних органів влади щодо надання фінансової допомоги відносно "біднішим" територіальним громадам.

Слушним є також зауваження відомого російського вченого, професора Г. Б. Поляка, котрий зазначає, що в умовах зміни економічної кон'юнктури, коли деякі джерела доходів швидко вичерпуються, повне розмежування доходів і бюджетна самостійність можуть призвести до значних касових розривів, а то й банкрутства місцевих органів влади [9, 88–89]. Причиною банкрутства органів місцевого самоврядування може бути, крім цього, безвідповідальна боргова політика. Тому необмежений їх доступ до ринку запозичень, зазвичай, теж не схвалюється і не практикується.

Аби сповна скористатись перевагами зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування та водночас уникнути можливих негативних наслідків необхідно обґрунтувати оптимальні її межі. Перші серйозні спроби вирішити дану проблему були здійснені ще в XIX ст. Так, професор В. А. Лебедев прийшов до висновку, що "... местное хозяйство во всех его проявлениях должно состоять в полном ведении местного самоуправления, без всякого вмешательства администрации. Это вмешательство не нужно не только потому, что оно может стеснять свободу самоуправления, но и потому, что самоуправление в своих действиях руководится данными ему законами, которые, между прочим, должны обеспечивать и его хозяйственную самостоятельность". Заслуговує на увагу й погляд ученого на проблему забезпечення за таких умов гарантій правильності та раціональності фінансово-господарської діяльності органу місцевого самоврядування. Їх він бачить "... в гласности всех его операций и отчетов, в коллегиальном обсуждении местных дел органами самоуправления и в сознании сих последних, что они действительно полные хозяева в своем деле" [6, 31].

На початку минулого століття професор В. Н. Твердохлебов у пошуках вирішення вищевказаної проблеми сформулював думку, яка донині залишається актуальною. Вчений писав, що "... государственная власть имеет не только право, но и обязанность ограничивать не только выбор объектов обложения, но и размеры его ставок. Необходима независимость местных органов в установлении налогов, но она должна заключаться в том, чтобы ограничения исходили не от административной власти, а были установлены законом" [12, 74].

Сучасник В. Н. Твердохлебова професор Л. В. Ходській доцільність обме-

жень центральною державною владою фінансових повноважень місцевого самоврядування пов'язував із трьома найважливішими потребами: 1) узгодження діяльності місцевих спілок із загальнодержавною економічною політикою; 2) обмеження доступу до фінансових джерел, що відіграють значну роль у наповненні державної казни; 3) захисту платників від надмірного оподаткування [13, 536].

Звісно, деякі обмеження, встановлені з боку державної влади, є обов'язковим атрибутом фінансової незалежності місцевого самоврядування, адже вона не може бути абсолютною. Разом з тим зазначимо, що багато сучасних вчених поділяють думку про необхідність істотного розширення меж фінансової незалежності. Так, відомий німецький вчений Хорст Ціммерман вважає, що органи місцевої влади згідно зі сформованим Манкурмом Олсеном принципом територіальної відповідності повинні володіти правом самостійно визначати обсяг і структуру всіх доходів та витрат, які за своєю сутністю підходять для місцевого рівня влади [14, 124].

Схвалюючи в цілому вищевказану думку, зауважимо, що оптимальні межі фінансової незалежності місцевого самоврядування в різних державах можуть відрізнятися, оскільки обумовлені впливом багатьох чинників: розвиненістю демократичних інститутів, історичними та національними традиціями, специфікою організації місцевого самоврядування та фінансової системи, глибиною диспропорцій у соціальному та економічному розвитку окремих адміністративних територій тощо. Крім того, доцільний рівень фінансової незалежності місцевого самоврядування залежить від паритету цінностей у суспільстві, зокрема від того, чому надається перевага при виборі між ефективністю та рівністю. У першому випадку, звісно, фінансова незалежність буде вищою.

Слід зазначити також, що повна фінансова незалежність є не лише недосяжною, а й недоцільною, адже вона передбачає цілковиту відсутність будь-якої, в т. ч. законодавчої, регламентації фінансової діяльності органів самоврядування, що для соціально зорієнтованої демократичної держави є неприпустимим.

Рівень фінансової незалежності може бути досить низьким, як в Україні, чи високим, як у Канаді, США, країнах Північної Європи та низці інших держав, де органи самоврядування наділені широкими повноваженнями щодо встановлення податків та інших обов'язкових платежів, визначення напрямів використання фінансових ресурсів, здійснення місцевих запозичень, встановлення тарифів на комунальні послуги тощо. Однак навіть у країнах, де ступінь незалежності органів місцевої влади є значним, фінансова діяльність цих органів обмежується деякими "рамковими" умовами, що визначаються загальнодержавним законодавством. Це підтверджує правильність висловлюваної ще В. А. Лебедевим й В. Н. Твердохлебовим і схваленої в сучасній українській фінансовій літературі точки зору, що межі фінансової незалежності місцевого самоврядування завжди повинні визначатись у законодавчому порядку [6, 31; 12, 74; 8, 117].

У контексті досліджуваної проблематики заслуговує на увагу висновок К. В. Павлюк, яка зазначає, що "концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування мають базуватися на оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування" [8, 124]. Однак слід зауважити, що коли мова йде про самостійність не територіальної одиниці, а органу самоврядування як виразника волі місцевої громади, інтереси всіх вка-

заних суб'єктів не можуть бути оцінені рівнозначно. Тому, з нашої точки зору, вирішальне значення має збалансування загальнодержавних пріоритетів із потребами місцевого населення. Це не означає, що інтереси комунальних підприємств та інших суб'єктів господарювання не будуть враховані – вони завжди перебуватимуть у полі зору органу місцевого самоврядування, оскільки тісно пов'язані із задоволенням існуючих і майбутніх потреб членів спільноти.

Підсумовуючи вищесказане, можна сформулювати ключові положення концепції забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування:

1) межі фінансової незалежності повинні визначатися законодавчо;

2) оптимальний рівень фінансової незалежності місцевого самоврядування має віддзеркалювати баланс інтересів держави та територіальних громад;

3) переваги, одержані внаслідок поглиблення фінансової незалежності, завжди мають сповна компенсувати негативні її наслідки;

4) результати її зміцнення повинні позитивно сприйматися більшою частиною населення;

5) підвищення рівня фінансової незалежності матиме сенс до тих пір, доки існуватимуть можливості виконання органами місцевого самоврядування фінансових повноважень і використання ними суспільних фінансових ресурсів із більшою, порівняно з органами центральної влади, користю для територіальної громади за умови дотримання встановлених загальнодержавним законодавством мінімальних соціальних стандартів;

6) рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування повинен бути достатньо значним, щоб завдяки стимулюванню їхніх фіскальних зусиль сприяти зростанню зведеного бюджету держави; в той же час він не повинен при-

звести до надмірної ризиковості фінансової діяльності цих органів, аби мінімізувати ризик їхнього банкрутства;

7) зміцнення фінансової незалежності неодмінно має передбачати послаблення контролю з боку держави за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування; однак таке послаблення потребує розвитку та посилення дійовості громадського контролю, покращення прозорості місцевих фінансів та активізації участі населення у вирішенні питань місцевого значення.

Вважаємо, що дотримання вищевказаних правил дасть змогу якнайповніше використати потенційні можливості фінансової незалежності та мінімізувати її негативні наслідки. В кінцевому результаті це створить передумови для підвищення ефективності соціальної й економічної діяльності не тільки кожного з органів місцевого самоврядування, але й держави в цілому.

Література

1. Василенко И. Административная реформа во Франции // Проблемы теории и практики управления. – 2005. – № 1. – С. 52–56.
2. Василик О. Д. Про фінансову незалежність органів місцевого і регіонального самоврядування / Матеріали науково-практичної конференції “Актуальні проблеми управління територіями в Україні”, м. Київ, 26–27 листопада 1992 р. – К., 1993. – С. 120–122.
3. Всесвітня декларація про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – С. 95–97.
4. Декларація о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества от 29 октября 1994 г. // Комп'ютерна правова система “Зібрання законодавства України”. – К.: Український інформаційно-правовий центр, 2006. – № 15.
5. Дилінджер Вільям, Пері Гільєрмо, Веб Стівен Б. Чи можлива фіскальна стабільність в умовах децентралізації? Випадок Латинської Америки. Укн.: Державні фінанси в розвиткових та перехідних країнах / Пер. з англ. – К.: К.І.С., 2006. – С. 259–292.
6. Лебедев В. А. Местные налоги. Опыт исследования теории и практики местного обложения. – СПб.: Типография А. М. Вольфа, 1886. – 583 с.
7. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. – 1998. – № 3. – С. 31–41.
8. Павлюк К. В. Фінансові ресурси держави: Монографія. – К.: НІОС, 1997. – 176 с.
9. Поляк Г. Б. Финансы местных советов: Науч. издание. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 152 с.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 // Комп'ютерна правова система “Зібрання законодавства України”. – К.: Український інформаційно-правовий центр, 2006. – № 15.
11. Соловьев С. Г. К вопросу о несанкционированном законотворчестве муниципальных образований. – [Дум. 2006, 5 вересня]. – Доступний з: <<http://www.trinitas.ru/rus/doc/0215/004a/02154004.htm>>.
12. Твердохлебов В. Местные финансы. – Одесса: Книгоиздательство А. А. Ивасенко, 1919. – 304 с.
13. Ходский Л. В. Основы государственного хозяйства: Курс финансовой науки. – 4-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Типография Ю. Н. Эрлих, 1913. – 580 с.
14. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. – М.: Издательство “Дело и Сервис”. – 2003. – 352 с.
15. Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide for Countries in Transition / Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. – Budapest: Arktisz Studio, 2003. – 58 p.