

Ірина ЧІКІТА

ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК УМОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ

Розглянуто проблеми фінансової автономії місцевого самоврядування. Проаналізовано погляди на визначення фінансової автономії, її теоретичні засади та уточнено зміст цього поняття. Визначено компоненти фінансової автономії в умовах демократизації української держави. Запроваджено поняття інституційної самостійності самоврядування.

Протягом останніх десятиліть у багатьох країн світу відбувався процес децентралізації влади й управління. У розвинутих країнах децентралізація є ефективним інструментом, який застосовується для реорганізації уряду з метою надання суспільних послуг у найефективніший спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління для усунення неефективності та неекономічності надання суспільних послуг, макроекономічної нестабільності, а також для прискорення процесу економічного зростання. Однак ефективність децентралізації в підсумку визначається тим, якими повноваженнями наділені органи місцевого самоврядування, які отримують можливості впливати на формування фінансових ресурсів. Разом з тим місцеве самоврядування є обов'язковим атрибутом розвинутих демократій. Таким чином, фінансова автономія місцевого самоврядування в Україні є передумовою її демократичного розвитку.

Питанням зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування та поглиблення їхньої фінансової незалежності присвятили

наукові публікації відомі українські учені: О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, К. Павлюк, С. Слухай, Н. Старостенко, С. Юрій та ін. Вагомий внесок у теорію місцевих фінансів зробили російські науковці А. Бабиц, В. Лексин, Л. Павлова, В. Христенко, А. Швецов, Ю. Швецов. Фундаментальні проблеми та практичні аспекти організації публічних фінансів знайшли своє відображення в працях таких видатних західних вчених, як Ш. Бланкарт, Дж. Бьюкенен, К. Віксель, А. Даунз, У. Нордгаус, М. Ольсон, В. Оутс, Г. Таллок, Ч. Тібу та ін.

Аналіз наукових публікацій дає змогу стверджувати, що доцільність зміцнення фінансової автономії місцевих органів самоврядування в Україні є загально визнаною і доведеною. При цьому, саме поняття фінансової автономії не конкретизується. Більшість авторів розглядають його з погляду забезпечення місцевих бюджетів достатніми власними дохідними джерелами для надання якісних суспільних послуг, ефективного виконання повноважень самоврядування. У суспільстві відбувається дискусія щодо рівня незалежності місцевих бюджетів. При

цьому уряд оперує даними щодо рівня перерозподілу ВВП через місцеві бюджети та частки їх доходів і видатків у зведеному бюджеті. Водночас, експерти наводять дані про рівень і склад місцевих податків, що не відповідає світовим вимогам.

Однак, на нашу думку, проблема фінансової автономії самоврядування повинна розглядатися значно ширше, визначаючи ті ознаки, якості самоврядування, які зумовлюють його значущість для демократичного розвитку суспільства.

Метою статті є уточнення поняття фінансова автономія місцевого самоврядування, визначення його складових.

Необхідність децентралізації публічних фінансів базується на правилі децентралізації В. Оутса (W. Oates). Дослідивши процес прийняття бюджетних рішень, В. Оутс сформулював твердження, що якщо в ізольованих територіальних утвореннях існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде більш ефективним, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі [1, 597]. Висновки Оутса ґрунтуються на більш ранніх дослідженнях Ч. Тібу, який стверджував, що за наявності великої кількості територіально-адміністративних одиниць та міграції населення бюджетна децентралізація сприяє Парето-оптимуму, оскільки створює передумови для адекватного виявлення і найбільш повної реалізації преференцій індивідів [2, 19]. Попри наявність значної кількості обмежень, теоретичні узагальнення Ч. Тібу й В. Оутса стали основою для розробки моделі бюджетного федералізму. Під федералізмом розуміється відповідно не конституційний устрій, а багаторівнева система органів влади, в якій кожен рівень має

власний бюджет і діє в межах закріплених за ним бюджетних повноважень.

На основі тверджень Тібу і Оутса, Ш. Бланкарт обґрунтовує переваги багатоступінчастої структури держави. Оптимальна кількість адміністративно-територіальних рівнів може бути визначена зіставленням вигід від надання суспільних благ та витрат на їх створення. Ті блага, надання яких на рівні громади неефективне, повинні створюватися на вищому рівні. Однак така концепція федералізму можлива лише за умови, що кожна адміністративно-територіальна одиниця фінансує свої витрати за рахунок власних доходів. Тобто, дотримується принцип інституційної конгруентності – відповідності між користувачами суспільних благ, носіями політичних і економічних рішень та платниками податків. Інституційна конгруентність передбачає виконання критерію фіскальної еквівалентності М. Ольсона, за яким сукупні обсяги податкових надходжень до бюджету мають бути еквівалентними вартості наданих на її території суспільних благ [1, 604]. Таким чином, ідеальна модель, яка забезпечує максимальне врахування індивідуальних преференцій, вимагає децентралізації повноважень у прийнятті рішень щодо фінансування видатків і отримання доходів.

На цьому ґрунтується принцип автономії, використання якого передбачає, що жителі громади самостійно вирішують питання про те, які компетенції вони передають органам влади вищого рівня [3, 356]. У випадку виникнення ефекту переливу вигоди, тобто невідповідності меж територіальних одиниць з межами користувачів суспільних благ, задіюється механізм горизонтального фінансового вирівнювання – відшкодування іншими громадами частини витрат на надання суспільного блага.

Принцип автономії не позбавлений обмежень. Зокрема, він не захищає від на-

слідків лоґролінгу та лобіювання, що впливає з механізму прийняття бюджетних рішень в умовах представницької демократії. В результаті відбувається зростання бюджетних витрат, для обмеження якого в розвинутих країнах розроблено низку механізмів, які можна умовно поділити на кількісні фіскальні обмеження та обмеження щодо порядку прийняття фіскальних рішень (процедурні обмеження) [1, 195].

На противагу принципу автономії, принцип управління характеризується відносинами між державою і самоврядуванням за алгоритмом “згори донизу”. Інституційна теорія фінансів обґрунтовує, що при цьому можуть порушуватися умови конгруентності інтересів користувачів послуг, носіїв рішень та платників податків. Рішення про надання суспільних благ приймаються на вищому рівні, а їх фінансування повністю або частково перекладається на нижчий рівень. Невідповідність у доходах і витратах на рівні громад зумовлює потребу у вертикальному вирівнюванні. У такому випадку, принцип управління сприяє нижчим рівням при отриманні ними трансфертів – тоді рішення приймаються нижчими рівнями, а витрати з фінансування несуть вищі. Це обумовлює подальше зростання масштабів держави (витрат бюджетів усіх рівнів).

Отже, забезпечення максимального задоволення інтересів індивідів в умовах демократичної держави можливе за умов децентралізації повноважень із прийняття бюджетних рішень з дотриманням інституційної конгруентності. Або іншими словами, формування місцевих бюджетів в умовах демократії повинне базуватися на таких засадах автономії, за яких забезпечується інституційна симетрія.

Подальші дослідження концепції федералізму дозволили сформулювати основні його умови [2, 39], а саме:

- наявність ієрархічної системи органів влади з розмежуванням їх повноважень;

- достатність повноважень субнаціональних рівнів у межах своїх територій, в т. ч. у законодавчій сфері;
- наявність бюджетних обмежень, обмежений розподіл доходів;
- забезпечення центральним урядом вільного переміщення товарів, послуг, факторів виробництва між територіями;
- інституційні гарантії довгострокового характеру розмежування повноважень.

Ретроспективний аналіз економічного розвитку різних держав світу, як розвинутих, так і трансформаційних, показав, що після виконання вказаних умов спостерігалося значне і швидке економічне зростання, а їх порушення зумовлювало рецесію і бюджетно-фінансову кризу [2, 40].

Наведені умови, правомірність яких підтверджена, передбачають паритет повноважень субнаціональних рівнів у частині доходів і видатків, хоч і не дають відповіді про оптимальні межі децентралізації. Питання досягнення інституційної конгруентності, а отже автономії, вимагає чіткого розподілу повноважень між державою і самоврядуванням в частині доходів і видатків, відповідальності і надання трансфертів та передбачає наявність гарантій щодо стабільності розподільчої моделі.

Розмежування повноважень між ланками ієрархічної системи органів влади не є питанням суто фінансовим. Воно знаходиться і в правовій площині та залежить від устрою держави, усталених традицій, наявної системи інституцій та законодавчо-нормативного регулювання. Багато дослідників, в тому числі вітчизняних [3, 357], зазначають, що принцип управління характерний для унітарної держави, а принцип автономії можливо застосовувати тільки в умовах федерації. Основна відмінність унітарної держави від федеративної полягає у закріпленні законодавчої функції виключно за центральним урядом, тоді як субнаціональ-

ні органи федеративних держав наділені окремими законодавчими повноваженнями, в тому числі в питаннях формування доходів. Однак застосування принципу автономії чи управління в розподільчій моделі не залежить лише від політичного устрою. Про це свідчать висновки як вітчизняних так і зарубіжних дослідників. Зокрема, про застосування засад управління у федеративній державі на принципах “згори донизу” зазначає на прикладі Німеччини Ш. Бланкарт. На його думку, причина порушення принципів інституційної конгруентності та невикористання переваг федералізму полягає, насамперед, у недосконалості низки положень Основного Закону [1, 635]. Згідно з економічною теорією конституції Дж. Б'юкенена і Г. Туллока, процес прийняття рішень в умовах демократії повинен здійснюватися дво-рівневим методом: на конституційному рівні одноставно приймається рішення про правила прийняття ключових рішень на рівні позаконституційному. Від досконалості цих правил (враховуючи дію парадоксу Ерроу) в кінцевому випадку і залежить ефективність політично-розподільчої моделі держави, не залежно від її конституційного устрою.

Розмежування повноважень і відповідальності між державою і самоврядуванням не можливе без розуміння сутності та ролі останнього. В ґрунтовному дослідженні природи самоврядування проф. Ю. Панейко зазначає, що самоврядування є децентралізованою державною адміністрацією, виконуваною локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону. Тобто самоврядування, з одного боку, є носієм державної влади, а з іншого – засобом її децентралізації.

Самостійність самоврядування проявляється в не обмежуваній ані вказівками, ані дорученнями інших органів діяльності в межах загального права. Вона є релятивним і динамічним поняттям, яке залежить від позитив-

них правових приписів конкретної держави у визначених політичних та державно-філософських реаліях. Незалежність самоврядування не є безоглядною, що впливає з факту існування державного і суспільного контролю за ним. Однак, де немає ієрархічної незалежності та самостійності, там немає самоврядування як такого [4, 127–134].

Таким чином, автономія місцевих органів влади, визначена як встановлена законом свобода дії в межах загального правового порядку, є необхідною передумовою самого факту існування самоврядування. Вона притаманна як федеративним державам, так і унітарним. Необхідність автономії місцевого самоврядування визначається політично-правовою природою останнього та необхідністю дотримання інституційної конгруентності з метою забезпечення репрезентативності бюджетних рішень в умовах демократії.

Фінансову самостійність самоврядування не можливо, на наш погляд, відділити від політично-правової. З одного боку, віднесення тих чи інших благ до певного рівня бюджетної системи визначається економічними чинниками – чим ширше коло споживачів блага та більші “зовнішні ефекти”, тим вищий рівень бюджетної системи має надавати таке суспільне благо [3, 361]. З іншого – повноваження і відповідальність кожного рівня влади визначені загальним правом. Розмежування завдань між рівнями влади практично вирішує питання розподілу витрат між рівнями управління [5, 23].

Політичні інститути окремих держав мають індивідуальний характер, з чого впливає їх індивідуальність у відносинах з державою. Як в умовах унітарної держави, так і в умовах федеративної, ступінь централізації повноважень визначається конституцією країни. Втім, як зазначає Ю. Панейко, жодна теорія і жодне законодавство не вивели істотної матеріальної риси, яка

відрізняла б власне і доручене коло повноважень самоврядування [4, 87]. Дослідження практики міжбюджетних відносин у різних країнах, здійснене російським економістом В. Христенком, дозволили зробити висновок про відсутність універсальної моделі розподілу доходів і видатків між рівнями влади. Ефективність конкретної моделі визначається дотриманням положень класичної теорії бюджетного федералізму [2, 45]. В продовження цієї думки зазначимо, що за певним рівнем влади має бути закріплене таке коло повноважень, яке буде конгруентним з погляду доходів, видатків і відповідальності в межах чинної системи прийняття бюджетних рішень.

Економічна теорія визначає дві форми децентралізації повноважень виконавчої влади – делегування повноважень та передачу певних функцій місцевим органам влади. Перша передбачає передачу частини компетенцій центральної влади органам місцевого самоврядування, які перебувають в ієрархічній залежності від джерела делегованих повноважень і несуть відповідальність за свої дії [3, 358]. Якщо делегування повноважень не забезпечене відповідними ресурсами для їх реалізації, принцип інституційної конгруентності порушується. Відповідальність за бюджетні рішення є розмитою, а бюджет не є репрезентативним щодо інтересів індивідів. Виникає явище “незабезпеченого мандату”, яке характерне для трансформаційних економік. Наслідком порушення інституційної конгруентності є, як ми вже зазначали, зростання обсягів вертикального вирівнювання і масштабів держави загалом.

Передача повноважень, закріплена в законі, означає, що місцеві органи влади отримують виключні повноваження з виконання функцій, які належать до їх компетенції без ієрархічної залежності. В цьому випадку відповідальність за прийняття бюджетних рішень чітко визначена і мож-

ливість впливу громадян на прийняття рішень через демократичні інститути, а отже, і репрезентативність бюджету, є більшою. Однак і в цій ситуації необхідний паритет повноважень в частині доходів і видатків на постійній основі. На наш погляд, передача повноважень більшою мірою, ніж делегування, відповідає засадам автономії місцевого самоврядування.

Інституційна теорія фінансів уникає конкретизації дефініцій, водночас, для вітчизняної науки є притаманною схильність до узагальнень. Вітчизняна наукова думка визначає поняття “автономії” як самоуправління, форму організації управління територіями, підприємствами, за якої вони володіють значними правами і можливостями самостійного прийняття господарських рішень. В межах автономії затверджуються самостійні бюджети (кошториси доходів і витрат) територій, господарських одиниць, фондів, які мають відносну самостійність, незалежність від бюджетів крупніших територіальних чи господарських утворень, центральних бюджетів [5, 15].

Якщо спроектувати поняття автономії на сферу місцевих фінансів, то фінансову автономію місцевого самоврядування треба розглядати як самоуправління у сфері фінансів, можливість прийняття рішень, що впливають на фінансові ресурси регіону. Схоже трактування подає відомий вітчизняний дослідник у сфері місцевих фінансів В. Кравченко. “Головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади, є наявність у них прав прийняття рішень у сфері власних фінансів. Якщо такого права не передбачено в законодавстві, то місцева влада фінансової автономії не має” [6, 89–91]. Однак, які саме рішення повинні належати до компетенції місцевих органів влади в унітарній державі, не визначається.

Низка авторів зазначає, що ознакою фінансової незалежності органів місцевого

самоврядування є володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Водночас, фінансова незалежність розглядається як матеріально підкріплена незалежність від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем [7, 137; 8, 324].

Більшість вітчизняних авторів розглядають фінансову автономію місцевих органів влади з точки зору забезпечення місцевих бюджетів достатніми дохідними джерелами для виконання власних повноважень самоврядування [8, 324]. Це зумовлено, насамперед, процесом трансформації фінансової та політичної системи України від централізму, притаманного командно-адміністративній економіці, до демократичного устрою. Цей процес характеризується значною нерівномірністю в частині децентралізації повноважень. А ефективна децентралізація, як зазначає В. Христенко, вимагає децентралізації в більшості напрямів [2, 44].

У працях вітчизняних науковців присутнє розуміння необхідності паритету дохідних і видаткових повноважень самоврядування, однак трактування їх фінансової автономії залишається вузьким, сконцентрованим на наявних проблемах бюджетного устрою України.

Узагальнивши вищезазначене, пропонуємо розглядати фінансову автономію місцевого самоврядування як такий стан політично-розподільчої моделі організації публічних фінансів, за якого досягається конгруентність дохідних і видаткових повноважень та відповідальності на кожному рівні бюджетної системи для найкращого задоволення індивідуальних інтересів громадян.

Фінансова компонента самостійності місцевих органів влади є однією з найважливіших. Фінансові можливості визначають

у підсумку реальні функції місцевої влади. Тому саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі місцевого самоврядування належить особливе місце. Однак питання фінансової автономії органів місцевого самоврядування необхідно розглядати значно ширше.

Інституційна теорія фінансів розглядає бюджет з точки зору задоволення індивідуальних інтересів, тоді як економіка добробуту зосереджується на суспільних функціях фінансів. Ці дві теорії, хоч і є конкуруючими, проте можуть доповнювати одна одну. Питання визначення мети фінансової автономії місцевого самоврядування є правомірним з точки зору звуження, конкретизації кола завдань, які потрібно вирішувати на кожному рівні бюджетної системи в конкретних політико-економічних реаліях. В підсумку, мета фінансової автономії визначає межі децентралізації публічних фінансів.

Сучасні економічні реалії в Україні, наявні регіональні відмінності вимагають вирішення як першочергового завдання забезпечення соціально-економічного розвитку територій. В Україні існує значна диференціація умов та рівня розвитку регіонів, а відповідно, і можливостей акумулювання доходів (така ж ситуація спостерігається і в межах регіонів) [9]. Це зумовлює потребу в вертикальному вирівнюванні видатків бюджетів і служить обґрунтуванням централізації значних бюджетних коштів в державному бюджеті. Однак висновки зарубіжних вчених, які ми розглянули, і дані досліджень вітчизняних науковців свідчать про неефективність вертикальних бюджетних трансфертів [10, 17; 11, 24]. Вони не створюють стимулів для органів самоврядування у нарощуванні ними економічної потужності та розширенні бази оподаткування без загрози втратити додаткові доходи повністю, або значну їх частину [12, 256].

На нашу думку, доцільною є переорієнтація функцій органів місцевого самовря-

дування в Україні у напрямку посилення їх інвестиційної функції, збільшення можливостей впливу на регіональний розвиток. Це можна обґрунтувати наступними міркуваннями. Найперше, частина видатків на фінансування соціально-культурної сфери є для місцевих органів влади делегованими повноваженнями та здійснюються на основі гарантування державою однакових соціальних стандартів. Соціальне забезпечення однакового рівня для всіх громадян є функцією держави, яку вона частково делегує місцевим органам влади за принципом субсидіарності. Держава встановлює рівень оплати праці в бюджетній сфері, на законодавчому рівні визначається прожитковий мінімум та розмір мінімальної заробітної плати, які є базою для нарахування соціальних виплат. Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть впливати на обсяги та способи надання більшості послуг з соціального захисту.

Разом з тим, у державному бюджеті, згідно з проголошеним урядом інноваційно-інвестиційним вектором розвитку, зосереджуються економічні видатки. На практиці складається ситуація, коли за найнижчих серед країн Європи соціальних стандартів кошти спрямовуються в неефективні цільові програми та сумнівні капітальні проекти, спрямовані на максимізацію номенклатурою своєї вигоди [13, 122].

На думку фахівців, в Україні реалізується класичний зразок державно-капіталістичного підходу, де бюджет лобіюється великим капіталом, який потребує модернізації і відчуває хронічний дефіцит у дешевих інвестиційних ресурсах. Такими ресурсами стають кошти державного бюджету. Одночасно уряд декларує нарощення участі держави шляхом здійснення інвестицій. Це зумовлює висновок про неефективність інвестиційної політики держави з погляду забезпечення рівномірного економічного розвитку на всій території країни.

Природно, що економічна діяльність держави спрямована на реалізацію макро- та мегаінвестиційних проектів, здатних вплинути на територіально-галузеву структуру виробництва, водночас, як розвиток місцевої інфраструктури, регіональні проекти залишаються поза економічними інтересами центральної влади.

Місцеві органи влади краще поінформовані про економічний розвиток власного регіону, стан житлово-комунального господарства, можливості додаткового акумулювання ресурсів, а також мають можливості ефективно впливати на них, в тому числі через бюджетний механізм. Передусім, це стосується збільшення доходів бюджетів за рахунок створення умов для підвищення економічної активності. Таким чином, більші фінансові можливості самоврядування, спрямовані на стимулювання економічного розвитку, в поєднанні з відповідальністю за досягнуті результати, сприятимуть підвищенню економічного та податкового потенціалів регіонів і якості наданих суспільних послуг.

Російський економіст А. Швецов, обґрунтовуючи необхідність децентралізації бюджетної системи, пропонує залишати регіонам більшу частку новоствореної на їх території вартості, що дасть поштовх до соціально-економічного піднесення, з одного боку, та дозволить уряду сконцентрувати зусилля на забезпеченні загальнонаціональних інтересів, з іншого, знявши з себе необхідність вирішувати суто регіональні проблеми [14, 24].

Окремі вчені акцентують увагу на доцільності закріплення функції забезпечення соціальної справедливості, або вирівнювання (перерозподілу) доходів населення за центральним бюджетом [15, 58]. Це зумовлено принципом субсидіарності, тобто вищим рівням влади варто доручати виконання бюджетних обов'язків щодо тих послуг, ефект від яких розповсюджується на державу в ці-

лому. Проте частка осіб, які потребують соціального захисту, звичайно тим вища, чим меншими є можливості певного регіону виділяти кошти на соціальний захист.

З огляду на вищевикладене, метою фінансової автономії місцевих бюджетів в сьогоденні умовах є забезпечення їх достатніми доходами для посилення ролі у фінансуванні видатків розвитку відповідних територій, що вимагає переосмислення принципів розподілу повноважень між ланками бюджетної системи та закріплення функції соціального забезпечення переважно за державним бюджетом.

Щодо складових елементів фінансової автономії, в науковій літературі немає одностайності. Одні дослідники виокремлюють риси, притаманні фінансовій, правовій та організаційній самостійності місцевого самоврядування [8, 325; 6, 92], інші вирізняють такі елементи, як бюджетна та тарифна (цінова) самостійність з різним їх трактуванням [5, 23–24; 8, 327]. Ми вважаємо, що різні компоненти фінансової самостійності в поєднанні з політично-правовою основою незалежності місцевого самоврядування можна згрупувати за такими напрямками, як бюджетна, фіскальна, тарифна й інституційна самостійність. Такий поділ узгоджується з необхідними напрямками децентралізації в межах бюджетного федералізму в трансформаційній економіці, визначеними В. Христенком [2, 44].

Фінансове забезпечення в Україні здійснюється за ієрархічною схемою: державний бюджет – обласний бюджет – районний бюджет – бюджети територіальних громад міст, сіл, селищ. При цьому існує пряма залежність бюджету одного рівня від бюджету іншого, як правило, вищого рівня. Це не відповідає принципам автономії самоврядування, розглянутим вище.

Очевидно, що держава й органи самоврядування виконують одне завдання – за-

безпечують надання суспільних послуг. Та якщо самоврядування забезпечує реалізацію інтересів однієї громади, то на рівні держави враховуються потреби всіх територіальних утворень. В цьому разі природа самоврядування визначається так, як його розуміють держави парламентарного типу, де не існує централізованої системи підпорядкування нижчих представницьких органів вищим. До того ж, не існує поняття “вищі й нижчі”. Звідси головний принцип – самостійність територіальних утворень і їх владних структур, обмежувана не вищим органом, а тільки законом [4, 128]. Тому, вважаємо за доцільне, виділити таку компоненту фінансової автономії, як інституційна.

Інституційна автономія органів місцевого самоврядування визначається характером їх участі в бюджетному процесі, можливістю реального впливу на фінансову політику, параметри перерозподілу ресурсів. В частині здійснення видатків вона передбачає передусім самостійність у прийнятті рішень стосовно організації надання публічних послуг. Делегування повноважень означає передання на місцевий рівень тих центральних функцій, які ефективніше можуть бути надані з урахуванням місцевих особливостей. Для цього місцеві органи влади повинні мати право приймати рішення, в який спосіб доцільно надавати ту чи іншу послугу, враховуючи місцевий контекст для досягнення найбільшої ефективності. Інституційна автономія повинна передбачати також вплив органів місцевого самоврядування на процеси планування доходів, які акумулюються на підлеглий їм території. Важливою компонентою інституційної самостійності є чіткий розподіл повноважень щодо доходів та видатків між рівнями влади, визначення правового статусу кожного рівня бюджету в бюджетній системі. Тільки в такий спосіб може бути досягнута конгруентність повноважень і відповідальності на кожному бюджетному рівні.

Розглянувши питання природи та ролі самоврядування в умовах демократії, теоретичні засади його фінансової автономії та децентралізації публічних фінансів, ми пропонуємо розглядати фінансову автономію місцевого самоврядування як такий стан політично-розподільчої моделі організації публічних фінансів, за якого досягається конгруентність дохідних і видаткових повноважень та відповідальності на кожному рівні бюджетної системи для найкращого задоволення індивідуальних інтересів громадян. Для забезпечення конгруентності повноважень необхідно виокремити в складі фінансової автономії самоврядування його інституційну автономію, яка визначається можливістю реального впливу на фінансову політику та параметри перерозподілу ресурсів.

Література

1. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки: Пер з нім. С. І. Терещенко, О. О. Терещенка; За наук ред. В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
2. Христенко Б. В. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: Опыт. Проблемы. Перспективы. – М.: Дело, 2002. – 606 с.
3. Лунина І. О Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: Монографія. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
4. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен: Українська вільна академія наук в Німеччині, 1963. – 194 с.
5. Дроздовська О. Теоретичні засади фінансової децентралізації // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 19–25.
6. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Знання, 1999. – 487 с.
7. Бюджетна система України: Навч. посібн. / С. О. Булгакова, Л. І. Василенко, Л. В. Єрмоленко та ін.; За ред. С. О. Булгакової. – К.: КНТЕУ, 2002. – 288 с.
8. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
9. Лунина І. Стратегия реформирования местных бюджетов в Украине // Зеркало недели. – 2006. – № 21 (600). – С. 7.
10. Корчинський В. Є., Колодій С. Ю. Оцінка економічної ефективності бюджетного вирівнювання // Фінанси України. – 2005. – № 5. – С. 12–19.
11. Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С. 23–31.
12. Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. – К.: НДФІ, 2004. – Т. 5. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. – 400 с.
13. Зимовець В. В. Соціалізація бюджету: теоретичні аспекти та українські реалії // Наукові записки НУ "Острозька академія". – Серія "Економіка". – 2006. – Вип. 8. – Ч. 1. – С. 115–124.
14. Швецов А. Соотношение централизации и децентрализации в государственной региональной политике: о сложившейся ситуации, необходимости и путях ее изменения // Российский экономический журнал. – 2006. – № 5–6. – С. 14–35.
15. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения / Е. Сабуров, Н. Типенко, А. Чернявский // Вопросы экономики. – 2000. – № 1. – С. 56–70.