

Лучка А. В.

Старший викладач кафедри казначейської справи

Тернопільського національного економічного університету

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Найважливішим принципом місцевого самоврядування, який є невід'ємним елементом будь-якої демократичної держави та однією з головних її підвалин, є принцип самостійності. Лише в разі його дотримання можуть бути успішно виконані завдання місцевого самоврядування, головними з яких є розвиток і збереження демократичних устоїв суспільного життя та задоволення всебічних потреб місцевого населення відповідно до сформованих у тій чи іншій місцевості запитів і вподобань.

Повнота втілення цього принципу визначається рівнем економічної самостійності територіальних громад та її головної складової – фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. При цьому забезпечення незалежності зазначених органів від державної влади у вирішенні фінансових питань має пріоритетне значення, адже це є ключовою умовою реалізації всіх інших прав і можливостей місцевого самоврядування, які гарантовані йому законодавством. І навпаки, фінансово залежні від держави органи самоврядування перетворюються лише у виконавців урядових доручень у межах відповідної території, не здатних ні впроваджувати в життя схвалену населенням місцеву політику, ні навіть істотно вплинути на задоволення найневідкладніших потреб членів територіальної спільноти.

Висока суспільна значущість фінансової незалежності місцевого самоврядування та її критично низький рівень в Україні переконують у необхідності поглиблення теоретичних розвідок у напрямку з'ясування сутності, доцільних меж та обґрунтування шляхів поглиблення цього поняття. Виконання таких досліджень є нині невідкладним завданням, вирішення якого має передувати здійсненню конкретних кроків щодо зміцнення фінансових основ вітчизняного самоврядування.

Деякі аспекти даної наукової проблематики ще у ХІХ – першій третині ХХ ст. ґрунтовно вивчалися російськими та українськими вченими: Д. Боголеповим, С. Котляревським, В. Лебедевим, А. Марковим, М. Мітіліно, І. Озеровим, М. Сіріновим, М. Соболевим, В. Твердохлебовим, Г. Тіктіним, Л. Ходським та ін. Однак ці дослідження, з одного боку, враховували тогочасний стан розвитку місцевого самоврядування та місцевих фінансів, з іншого, – не одержали належного розвитку в СРСР.

Після жовтневої революції 1917 р., за винятком періоду НЕПу, питанням забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування в нашій країні не приділялося необхідної уваги. Це було пов'язано передусім зі зміною концепції розвитку суспільних фінансів у радянській державі. Нову ідеологію “самостійного” функціонування місцевих фінансів у СРСР вдало описали у збірнику своїх праць, датованому 1931 р., вітчизняні вчені П. М. Озеров, А. І. Оптовцев і Ф. Є. Орлов, зазначивши, що “самостійне

існування радянських місцевих фінансів у жодному разі не означає... виокремлення їх з єдиної радянської фінансової системи, однак являє собою лише метод найбільш доцільного фінансового управління значною часткою господарства, переданого у безпосереднє відання місцевих рад”¹.

Відтак, лише починаючи з 1990-х рр. — зі здобуттям Україною державного суверенітету, поглибленням демократизації суспільного життя та розвитком у нашій країні місцевого самоврядування на основі визнаних у світі підходів і принципів — у вітчизняній економічній науці відродився та залишається актуальним нині інтерес до питань забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Висвітленню теоретичних основ фінансової незалежності місцевого самоврядування присвячено низку публікацій українських учених: В. І. Барецького, О. Д. Василика, В. В. Зайчикової, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, І. О. Луніної, К. В. Павлюк, І. Г. Ткачук, І. О. Хомри, С. І. Юрія та ін. Однак, незважаючи на активізацію наукових зусиль у даному напрямку досліджень, досі не досягнуто єдності щодо трактування поняття “фінансова незалежність місцевого самоврядування”, недостатньо глибоко вивчено його зміст і не обґрунтовано межі, а значить немає достатньої теоретичної бази для формування цілісної, збалансованої концепції забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Необхідність заповнення цих прогалів зумовила написання даної статті, головною метою якої є з’ясування сутності фінансової незалежності місцевого самоврядування, встановлення її критеріїв, виділення та загальна характеристика її складових елементів.

Слід зауважити, що українські вчені, предметом досліджень яких є система повноважень органів місцевого самоврядування у сфері фінансів, межі їх самостійності щодо реалізації таких повноважень і стан забезпечення цих органів фінансовими ресурсами для виконання їхніх завдань і функцій, поряд з поняттям “фінансова незалежність” застосовують й інші дефініції — “фінансова самостійність”, “фінансова автономія”, “фінансова самодостатність” тощо.

Так, О. Д. Василик, О. П. Кириленко, К. В. Павлюк надають перевагу поняттю “фінансова незалежність”. Зокрема, К. В. Павлюк вважає, що фінансову незалежність місцевого самоврядування необхідно розглядати передусім як економічний простір для його діяльності у межах певної території на принципах економічної ефективності та економічної доцільності. Виходячи з такого міркування, під фінансовою незалежністю місцевого самоврядування автор розуміє “можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління”². Однак наведене трактування є, на наш погляд, дещо

¹ *Озеров П. М., Оптовцев А. И., Орлов Ф. Е.* Местные финансы и местный бюджет / Под ред. Б. Малаховского. — М.: Гос. фин. изд-во СССР, 1931. — С. 145.

² *Павлюк К. В.* Фінансові ресурси держави: Монографія. — К.: НІОС, 1997. — С. 114–115.

дискусійним і потребує уточнення, адже здатність самостійно фінансово забезпечувати розвиток певної адміністративно-територіальної одиниці не повною мірою відображає спектр прав і можливостей, які визначають фінансову незалежність місцевого самоврядування. Крім того, як слушно зауважує І. О. Луніна, самостійність місцевих органів влади залежить не від фінансових ресурсів регіону взагалі, а від тих коштів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, тобто доходів відповідного бюджету³.

В. І. Кравченко поряд з поняттям “фінансова незалежність” активно вживає поняття “фінансова автономія”. На думку вченого, “фінансова автономія місцевих органів влади – це фінансова незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій”⁴.

О. П. Кириленко, віддаючи прерогативу дефініції “фінансова незалежність”, розуміє під нею незалежність органів місцевого самоврядування від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і забезпечення їхнього вирішення відповідними коштами. Крім того, як синонім автор застосовує поняття “фінансова самостійність”⁵.

І. О. Луніна⁶ та С. І. Юрій⁷ вживають як рівнозначні словосполучення “фінансова незалежність” і “фінансова самостійність”, а І. Г. Ткачук, крім дефініції “фінансова незалежність”, застосовує також поняття “економічна самостійність”, причому як щодо органів місцевого самоврядування, так і стосовно територіальних утворень⁸.

Т. І. Єфименко наводить словосполучення “фінансова самодостатність територіальної громади”⁹. Воно зустрічається й у працях Б. М. Данилишина, котрий використовує поняття “самодостатня” для такої територіальної громади, яка володіє матеріальними та фінансовими ресурсами, достатніми для реалізації завдань і функцій, віднесених до її компетенції¹⁰.

³ Луніна І. О. Державні фінанси України в перехідний період: Монографія / НАН України; Ін-т екон. прогнозування / Б. Є. Кваснюк (відп. ред.). – К., 2000. – С. 187.

⁴ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – С. 90.

⁵ Кириленко О. П. Місцеві фінанси: Навч. посіб. – Т.: Астон, 2004. – С. 57.

⁶ Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. – 1998. – № 3. – С. 31–41; Луніна І. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні // Дзеркало тижня. – 2006. – № 21. – 3–9 черв.; Луніна І. О. Державні фінанси України в перехідний період: Монографія / НАН України; Ін-т екон. прогнозування / Б. Є. Кваснюк (відп. ред.). – К., 2000. – 296 с.

⁷ Юрій С. І. Фінансова парадигма місцевого самоврядування // Світ фінансів. – 2004. – № 1. – С. 6–14.

⁸ Ткачук І. Г. Економічна самостійність регіону. – К.: Наукова думка, 1994. – 227 с.; Ткачук І. Г. Економічні передумови фінансової незалежності регіону // Фінанси України. – 1999. – № 11. – С. 3–11.

⁹ Єфименко Т. І. Зміцнення місцевих фінансів та вдосконалення міжбюджетних відносин / Міжбюджетні відносини центру та регіонів // Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 29 черв. 2004 р.). – К.: ННЦ ІАЕ, 2004. – С. 63.

¹⁰ Данилишин Б. Регіональна політика: час визначатися // Урядовий кур’єр. – 2000. – № 234. – С. 6.

В. В. Зайчикова й І. О. Хомра поряд з дефініцією “фінансова самодостатність” вживають щодо органів місцевого самоврядування поняття “фінансова автономія” та “фінансово-економічна незалежність”¹¹.

Як бачимо, спостерігається значна строкатість у застосуванні різних за назвою, але близьких або тотожних за змістом дефініцій, що, на наш погляд, не виправдано та потребує їх глибшого теоретичного обґрунтування. Дослідження лінгвістичних значень понять “фінансова автономія”, “фінансова незалежність” і “фінансова самостійність” дає нам підстави стверджувати про доцільність застосування щодо органів місцевого самоврядування двох останніх з них. Словосполучення “фінансова самодостатність” теж має право на існування, однак лише в тому разі, коли йдеться про стан фінансового забезпечення територіальних громад або утворених ними органів самоврядування, адже за своїм змістом воно є значно вужчим, аніж інші згадані поняття.

Слід зазначити, що в низці словників та інших енциклопедичних видань істотні відмінності в семантичних значеннях слів “автономія”, “незалежність” і “самостійність” є малопомітними. Так, у тлумачному словнику В. І. Даля термін “автономія” трактується як “право самоврядування, самостійність народу, землі, незалежність”; “незалежний” – “не від кого чи чого незалежний; вільний, не підлеглий, нічим не зв’язаний, самостійний, сам собі пан”; “самостійний” – “що стоїть або суший сам по собі, незалежно від інших, від чогось іншого”¹². У “Великому тлумачному словнику сучасної української мови” автономним вважається суб’єкт “самостійний, незалежний у розв’язанні певних питань”¹³. Разом з тим, згідно зі “Словником синонімів української мови”, передбачено застосування як рівнозначних лише прикметників “самостійний” і “незалежний”, натомість термін “автономія” ототожнюється із правом самостійно “вирішувати справи внутрішнього законодавства, управління”¹⁴.

Зауважимо, що в словниках іншомовних слів “автономія” означає право на самоврядування певної частини держави в межах, передбачених конституцією, або, власне, частину території держави, що має автономний статус. Однак у цих виданнях “автономія” перекладається як “незалежність” або “самостійність”, що не зовсім вірно¹⁵. Адже це слово грецького походження складається із двох частин: *autos* – сам, *nomos* – закон. Тобто термін перед-

¹¹ Зайчикова В. В., Хомра І. О. Показники оцінки фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування // Наукові праці НДФІ. – 2005. – № 3. – С. 47–56.

¹² Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. – Изд. 2-е, испр. и знач. умноженное по рукописи автора. – М.: Государственное изд-во иностранных и национальных словарей, 1955. – Т. I. – С. 4; Т. II. – С. 518; Т. IV. – С. 135.

¹³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2001. – С. 5.

¹⁴ Словник синонімів української мови: В 2-х т. / А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, С. І. Головащук та ін. – К.: Наук. думка, 1999–2000. – Т. 1. – С. 2, 976; Т. 2. – С. 598.

¹⁵ Словник іншомовних слів / Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – С. 8; Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / Уклад. Л. О. Пустовіт та ін. – К.: Довіра, 2002. – С. 21.

бачає самостійне законодавче регулювання власної діяльності автономним суб'єктом. Тому більш правильним, на нашу думку, є переклад, наведений в енциклопедичному словнику Брокгауза й Ефрона — “самозаконіє”, тобто право “керуватися власними нормами і правилами в певних межах”¹⁶.

Грунтовний підхід до з'ясування значення слова “автономія” застосовано в енциклопедичному словнику братів Гранат. Автори зазначають, що автономія передбачає право на самостійну законодавчу діяльність, яка здійснюється за власним правом, а не за дозволом будь-якого органу вищого рівня, а відтак, порівнюючи її з самоврядуванням, доходять до висновку, що автономія відрізняється наявністю “власного, не делегованого права”¹⁷.

Як видно з викладеного, визначення, наведені в низці вітчизняних фінансових та економічних словників, тлумачать фінансову автономію місцевого самоврядування як спроможність адміністративно-територіальних одиниць та їхніх органів самоврядування здійснювати покладені на них законом функції за рахунок власних фінансових джерел, що недостатньо точно відображає зміст цього поняття¹⁸. На наш погляд, застосування даного терміну в науковій літературі є виправданим лише в тому разі, коли мова ведеться про фінансові повноваження та можливості суб'єктів федеративної держави, які наділені правом законодавчого регулювання своєї діяльності.

Таким чином, щодо місцевого самоврядування найкоректніше, на нашу думку, використовувати поняття “фінансова незалежність”. Обґрунтованим є також вживання дефініції “фінансова самостійність”, що, як впливає з викладеного, зазвичай має тотожне значення. Відстоюючи слушність такого підходу, вважаємо за доцільне навести думку російського вченого В. П. Безобразова, котра була висловлена ще у 80-х рр. XIX ст., однак донині залишається актуальною. Аргументуючи необхідність незалежного функціонування органів місцевого самоврядування, вчений наголошував: “Ми навмисно застосували вираз “незалежність”, оскільки в цьому понятті міститься, на нашу думку, сутність самоврядування та відмінна властивість установ і представників суспільної або земської влади у порівнянні з уставами і представниками влади наказової або бюрократичної”¹⁹.

З усіх розглянутих вище дефініцій найвдалішим можна вважати визначення фінансової незалежності, запропоноване О. П. Кириленко²⁰. Заслугує на увагу те, що в ньому враховано дві важливі обставини: по-перше,

¹⁶ *Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: В 86-ти т. — М.: Мульти-медиа-издательство “Адепт”, 2002.*

¹⁷ *Энциклопедический словарь т-ва “Бр. А. и И. Гранат и К°”. — 7-е перераб. изд. / Под ред. В. Я. Железнова, М. М. Ковалевского, С. А. Муромцева, К. А. Тимирязева. — Т. 1. — М.: Т-во “Бр. А. и И. Гранат и К°”, б. г. — С. 326–329.*

¹⁸ *Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. — 4-те вид., випр. та доп. — К.: Т-во “Знання”, КОО; Л.: Вид-во “Львів” Банківського ін-ту НБУ, 2002. — С. 8; Сліпушко О. Політичний і фінансово-економічний словник. — К.: Криниця, 1999. — С. 17.*

¹⁹ *Безобразов В. П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. — СПб.: Тип. В. Безобразова и комп., 1882. — С. 355.*

²⁰ *Кириленко О. П. Місцеві фінанси: Навч. посіб. — Т.: Астон, 2004. — С. 57.*

вірно окреслено сферу застосування фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, які мають бути здійснені самостійно; по-друге, обумовлено обов'язкову необхідність фінансового забезпечення реалізації цих повноважень. Однак у цьому трактуванні, як і в інших, що належать українським вченим, упущено важливу ознаку фінансової незалежності місцевого самоврядування, яка, на наш погляд, дає змогу краще зрозуміти суть цього поняття. Такою властивістю ми вважаємо відносний її характер. Неврахування цієї ознаки призводить до того, що чимало дослідників помиляються, говорячи про наявність або відсутність фінансової незалежності місцевого самоврядування в разі, коли насправді необхідно вести мову лише про широту її меж. Адже рівень фінансової незалежності може бути і незначним, і досить високим, але, як правило, ніколи не опускається до нульової позначки (інакше самоврядування можна вважати формальним) і, навпаки, не буває абсолютним.

Теза про відносність фінансової незалежності місцевого самоврядування узгоджується з теоретично обґрунтованими та закріпленими у правових актах принципах місцевого самоврядування. Так, про обмежений характер матеріально-фінансової самостійності органів самоврядування зазначається у ст. 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”²¹; аналогічну точку зору зустрічаємо у ст. 11 Всесвітньої декларації про місцеве самоврядування²². Правильність даної тези впливає і з численних трактувань терміна “автономія”, згідно з якими її слід розуміти як явище, що має певні межі²³. Адже, незважаючи на некоректність застосування поняття “фінансова автономія” стосовно органів місцевого самоврядування, загалом воно означає вищий ступінь фінансової незалежності.

Про те, що незалежність місцевого самоврядування не може бути абсолютною, а має відносний характер зазначає також професор Української Вільної Академії наук в Німеччині Ю. Панейко. Вчений наголошує, що “сучасна самоврядна одиниця не є справді самостійною та незалежною від держави господарською спільнотою і не є корпорацією, яка має власні

²¹ Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Комп'ютерна правова система “Зібрання законодавства України”. – К.: Український інформаційно-правовий центр, 2006. – № 15.

²² Всесвітня декларація про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – С. 97.

²³ *Економічна енциклопедія: У 3-х т. – Т. 1 / С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Вид. центр “Академія”, 2000. – С. 15; Економічний енциклопедичний словник: У 2-х т. – Т. 1 / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій; За ред. С. В. Мочерного. – Л.: Світ, 2005. – С. 10; Словник іншомовних слів / Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – С. 8; Словник іншомовних слів / Уклад. Л. О. Пустовіт та ін. – К.: Довіра, 2002. – С. 21; Енциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: В 86-ти т. – М.: Мультимедиа-издательство “Адепт”, 2002; Энциклопедический словарь т-ва “Бр. А. и И. Гранат и К°”. – 7-е перераб. изд. / Под ред. В. Я. Железнова, М. М. Ковалевского, С. А. Муромцева, К. А. Тимирязева. – Т. 1. – М.: Т-во “Бр. А. и И. Гранат и К°”, б. г. – С. 333.*

зверхні права; але не є вона також ієрархічно підпорядкованим інструментом органів центральної влади”²⁴.

Відтак вважаємо, що поняття “фінансова незалежність місцевого самоврядування” потребує уточнення із врахуванням наведених зауважень. На наш погляд, під цим поняттям необхідно розуміти можливість і здатність органів місцевого самоврядування провадити власну, відносно незалежну від рішень державної влади фінансову політику та самостійно в законодавчо визначених рамках здійснювати фінансову діяльність з метою вирішення завдань місцевого значення. Фінансова незалежність повинна забезпечуватися шляхом надання органам місцевого самоврядування певних гарантованих законом фінансових прав і повноважень й передання у їхню власність фінансових ресурсів, достатніх для вирішення, принаймні, найнеобхідніших місцевих завдань.

Як відомо, поглиблення фінансової незалежності місцевого самоврядування тісно пов’язане із процесом фіскальної децентралізації в державі. Децентралізація фінансових повноважень є головною умовою забезпечення незалежності органів самоврядування у сфері фінансів, і, навпаки, зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування необхідно розглядати як наслідок фіскальної децентралізації.

Важливими проявами фіскальної децентралізації є не лише деконцентрація суспільних фінансових ресурсів, але й, що значно важливіше, передання частини податкових і бюджетних повноважень центрального уряду органам місцевої та регіональної влади, а також всебічне забезпечення можливості територіальних органів здійснювати власну, відносно незалежну від центру фінансову політику.

Проте варто наголосити, що рівень фіскальної децентралізації є винятково макроекономічним показником. Його величина суттєвою мірою визначає стан фінансової незалежності місцевого самоврядування у державі в цілому, однак, цей показник не може бути застосований для оцінки ступеня самостійності у сфері фінансів окремих територіальних спільнот. Зазначимо також, що поглиблення фінансової незалежності не завжди супроводжується процесом податкової децентралізації. Інколи для її зміцнення достатньо того, щоб зусилля органів місцевого самоврядування відчутніше позначалися на величині податкової бази. Таким чином, рівень фіскальної децентралізації у країні не є достатнім критерієм фінансової незалежності конкретних органів місцевого самоврядування.

Отже, однією з важливих наукових проблем, яку необхідно розв’язати з метою реалізації в нашій країні стратегії зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування, є встановлення достовірних критеріїв його фінансової незалежності. Ця проблема вже давно привертає до себе увагу вчених. У вітчизняній економічній літературі інтерес до неї проявився після ліберальних реформ, проведених урядом царської Росії в 60–70 рр. XIX ст., і зростав одночасно з посиленням ролі органів самоврядування в суспільному житті країни та розвитком місцевих фінансів.

²⁴ *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування. — Л.: Літопис, 2002. — С. 143.

Слід зазначити, що ще в 1918 р. російський учений А. П. Марков, досліджуючи питання, чи може бути ознакою самостійності міської влади розмір місцевого бюджету, прийшов до логічного висновку: “Це могло б бути лише в тому випадку, якщо б розмір міського бюджету повною мірою відображав би умови міського господарства і платоспроможність населення”. “Бюджет може бути достатньо великий, — зазначає автор, — проте, в той самий час місто може перебувати в таких несприятливих умовах, за яких величезну частку своїх доходів воно має витратити на такі потреби, яких може і не бути в іншому місті з таким самими бюджетом”²⁵.

Звичайно, наукові розвідки, здійснені наприкінці ХІХ — початку ХХ ст., були лише першими кроками в напрямку розв’язання зазначеної проблеми. Вони, на жаль, не увінчалися розробкою науково обґрунтованих критеріїв фінансової незалежності місцевого самоврядування, і тому існувала необхідність продовження розпочатих досліджень. Однак у радянські часи внаслідок кардинальної переорієнтації державної політики в бік централізації суспільного управління та фінансів вирішення цього завдання було неможливим.

Лише після проголошення в 1991 р. незалежності України вказана проблема знов стала актуальною. Вагомий внесок у її розв’язання зробили провідні українські фінансисти. Так, професор В. І. Кравченко дійшов висновку, що “головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади, є наявність у них прав прийняття рішень у сфері власних фінансів”. Автор наголошує: “Якщо такого права не передбачено в законодавстві, то місцева влада фінансової автономії не має”²⁶. Погоджуючись зі значимістю запропонованого вченим критерію, відмітимо, що законодавче закріплення за органами самоврядування широких фінансових повноважень не завжди свідчить про їхню реальну здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення. В контексті зазначеного слушним є зауваження професора Ю. Панейка стосовно того, що “фактична незалежність обумовлюється не стільки формальними правовими гарантіями, як радше цілим рядом різнорідних чинників”²⁷.

Тому вартою не меншої уваги є й інша точка зору, сформульована професором О. П. Кириленко. На її думку, “головною ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є володіння та самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи”²⁸.

Однак найправильніше було б, на наш погляд, поєднати обидва підходи. Адже в кожному акценті зроблено на одній із двох найважливіших ознак

²⁵ *Марков А. П.* Местные финансы: Очерки по вопросам финансового законодательства / Социально-экономическая библиотека под ред. доц. И. А. Трахтенберга. — Вып. 1. — Харьков: Изд-во “Союз” Харьковского кредитного союза кооперативов, 1918. — С. 39.

²⁶ *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. — С. 91.

²⁷ *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування. — Л.: Літопис, 2002. — С. 78.

²⁸ *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). — К.: НІОС, 2000. — С. 324.

фінансової незалежності місцевого самоврядування. Тобто, з одного боку, орган самоврядування повинен бути наділений широкими правами щодо прийняття самостійних рішень у сфері фінансів, з іншого, — володіти й вільно розпоряджатися достатніми фінансовими ресурсами, аби мати змогу реалізовувати ці рішення. Таким чином, слід говорити про “право” та “реальну здатність” як дві невід’ємні умови забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Разом з тим, оскільки фінансова незалежність є властивістю, що, як зазначалося, має певні межі, існує необхідність у низці конкретніших критеріїв, застосування яких дасть змогу не лише встановити факт наявності в органу місцевого самоврядування деякої самостійності у сфері фінансів, але й визначити рівень його фінансової незалежності. Найважливішими з цих критеріїв є, на наш погляд, такі:

- Відповідність розміру бюджету місцевого самоврядування його повноваженням. Така узгодженість досягається двома методами: по-перше, шляхом збільшення видаткової частини бюджету для забезпечення повної реалізації завдань органу самоврядування; по-друге, — вилученням із кола його компетенції тих завдань, які йому не під силу виконати у зв’язку з обмеженістю фінансових ресурсів. Причому другий спосіб є не менш дієвим, ніж перший. Обґрунтовуючи доцільність його застосування відомий російський вчений-фінансист другої половини XIX ст. професор В. А. Лебедев доволі влучно зауважив, що “заради збереження самостійності місцевого самоврядування, постійним його правилом має бути — по своєму ліжку простягати ніжки, тобто не задаватися, без особливої потреби, завданнями, що перевищують його можливості”²⁹.
- Здатність органу місцевого самоврядування формувати та реалізовувати власну фінансову політику та самостійно визначати напрямки використання місцевих фінансових ресурсів і структуру видатків відповідно до потреб та вподобань членів територіальної спільноти.
- Спроможність фінансувати значну частину своїх видатків за рахунок власних фінансових ресурсів.
- Можливість встановлювати власні податки та збори чи надбавки до загальнодержавних податків; визначати базу та ставки оподаткування; ухвалювати інші рішення, що суттєво впливають на розмір доходів місцевого бюджету.
- Здатність самостійно вирішувати питання, пов’язані з мобілізацією до бюджету неподаткових доходів.
- Володіння правом складання, затвердження та виконання місцевого бюджету, а також повноваженнями контролю в бюджетному процесі на локальному рівні.
- Незначна залежність від трансфертів, які передаються до місцевого бюджету відповідно до рішень органів влади вищого рівня, особливо

²⁹ *Лебедев В. А.* Местные налоги. Опыт исследования теории и практики местного обложения. — СПб.: Типолиитография А. М. Вольфа, 1886. — С. 39.

тих, що мають цільове призначення та обмежують можливості місцевого самоврядування щодо використання одержаних коштів.

- Наявність доступу до ринку місцевих запозичень.
- Володіння повноваженнями з регулювання фінансової діяльності суб'єктів комунальної власності та встановлення комунальних тарифів і плати за послуги, що надаються цими підприємствами й організаціями.

Запропонована система критеріїв дає змогу встановити рівень самостійності органів місцевого самоврядування за всіма основними напрямками їхньої фінансової діяльності. Причому, оскільки предметом оцінки є властивість, яка формується в результаті багатofакторного впливу, застосування саме такого підходу є необхідною умовою не тільки для забезпечення об'єктивності висновку про ступінь фінансової незалежності місцевого самоврядування, але й визначення оптимальної стратегії її зміцнення. Дія системи чинників спрямовується на складові елементи фінансової незалежності, якими є:

1. *Бюджетна самостійність.* Її рівень свідчить про достатність ресурсів бюджету для фінансування потреб територіальної громади та виконання інших видаткових зобов'язань, які віднесені до компетенції органу місцевого самоврядування, а також його здатність формувати бюджет за рахунок власних доходів. Окрім того, ступінь бюджетної самостійності відображає широту бюджетних повноважень органу самоврядування і його спроможність здійснювати власну бюджетну політику, самостійно визначати напрямки використання бюджетних коштів, складати, затверджувати та виконувати місцевий бюджет.

2. *Податкова самостійність.* Характеризує спроможність органу самоврядування провадити відносно незалежну від центрального уряду податкову політику та активно впливати своїми діями на розвиток власної податкової бази. Вищий рівень податкової самостійності досягається завдяки наданню місцевому самоврядуванню повноважень запроваджувати та збирати місцеві податки і збори, встановлювати їхні ставки, визначати базу оподаткування та порядок справляння, надавати пільги платникам або звільняти їх, у разі потреби, від сплати місцевих платежів. Не менш важливим атрибутом податкової самостійності є наявність права застосування примусових заходів щодо стягнення несвоечасно та в неповному обсязі сплачених місцевих податків і зборів. Адже, як вірно зауважує з даного приводу В. А. Лебедев, – “відібрання права на примусові заходи тут дорівнює іноді відібранню самих засобів для виконання обов'язків місцевого самоврядування”³⁰.

3. *Самостійність у питаннях формування та витрачання позабюджетних фондів фінансових ресурсів.* З-поміж усіх вказаних елементів вона позначається на рівні фінансової незалежності місцевого самоврядування найменшою мірою. Це пов'язано з тим, що позабюджетним коштам, у порівнянні з

³⁰ Лебедев В. А. Местные налоги. Опыт исследования теории и практики местного обложения. – СПб.: Типолитография А. М. Вольфа, 1886. – С. 30.

бюджетом — головним фондом фінансових ресурсів територіальної громади, належить другорядне значення. Крім того, необхідність їхнього створення практично повністю відпадає в разі, коли у складі місцевих бюджетів функціонують спеціальні фонди цільового призначення, формування та використання яких здійснюється органами місцевого самоврядування самостійно, відповідно до ухвалених ними рішень.

4. *Самостійність у сфері організації фінансової діяльності об'єктів комунальної власності.* Ступінь такої самостійності залежить від можливостей органу місцевого самоврядування встановлювати тарифи на комунальні послуги та регулювати фінансову діяльність підприємств та організацій комунальної власності. В разі її забезпечення формуються оптимальні умови для узгодження поточних споживчих інтересів членів територіальної громади з потребами утримання та розвитку місцевого господарства.

5. *Самостійність у питаннях місцевих запозичень і місцевої боргової політики.* Характеризує спроможність органу місцевого самоврядування задовольняти частину своїх фінансових потреб за рахунок місцевих позик, його вільний доступ до ресурсів фінансового ринку та широту повноважень з управління місцевим боргом.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що проведене дослідження дало змогу поглибити теоретичні підвалини фінансової незалежності місцевого самоврядування. В статті сформульовано уточнене її визначення, яке враховує відносний характер цього явища. Беручи до уваги те, що фінансова незалежність формується в результаті багатофакторного впливу, виокремлено її складові та запропоновано систему її критеріїв.

Разом з тим, незважаючи на суто теоретичний характер розглянутих питань, наукова розвідка тісно пов'язана з вирішенням актуальних нині суспільно важливих практичних завдань, якими є розвиток місцевого самоврядування та реформування місцевих фінансів в Україні. Це обумовлює необхідність продовження розпочатого дослідження з метою вироблення науково обґрунтованої стратегії зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування в нашій країні.