



**ЮРІЙ
Сергій Ілліч,**
доктор економічних наук, професор

ФІНАНСОВА ПАРАДИГМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто теоретичні й практичні засади організації місцевого самоврядування, його фінансового забезпечення, зацентовано увагу на наповненні та зміцненні дохідної бази місцевих бюджетів.

Theoretical and practical fundamentals of local government formation as well as its financial provision are considered in the paper. Special attention is paid to felling and strengthening of income bases of local budgets.

Ейфорія політичного ґатунку незалежності України поступово переходить у прагматизм економічних реалій сьогодення. Досвід входження України в ринкове господарство засвідчив, що така трансформація є набагато складнішою і тривалішою. Цей шлях має розгалуження у два різних напрямки. Один веде до тоталітаризму, формування олігархічних кланів, зубожіння маси людей та народження владних "дахів". Інший – до такого суспільства, що забезпечує механізм реалізації вимог "людського виміру" в усіх сферах життєдіяльності особи – економічній, матеріальній, екологічній, соціальній, духовній, культурній, рекреаційній тощо, відповідно до міжнародних стандартів і вселюдських ідеалів. Людина – найвища і найпріоритетніша цінність – повинна бути юридично й соціально-економічно забезпеченою у своїх основних правах відповідно до положень, задекла-

рованих у програмі ООН з розвитку людини. Найвища мета суспільства – досягти того, щоб увесь "життєвий простір" існування особистості став насправді людським.

Основна роль у забезпеченні цієї мети належить фінансам. Саме вони є тим базисом, на якому та за допомогою важелів якого трансформуються економічні процеси. Розроблення ефективних методів фінансової політики, їх реалізація на практиці змушують кардинально змінювати погляди на фінанси та визнавати їх фундаментальне значення у контексті стратегічних завдань економічної розбудови України. Проте фінанси як економічна категорія та фінансова архітектура як каркас, що забезпечують життєвонеобхідні ресурси демократичного суспільства, є ієрархічно складними, непростими щодо пізнання їхньої суті, впливу на створення умов і функціонування відкритого сус-

пільства. Один із сегментів фінансової доктрини демократичної держави – це парадигма місцевих фінансів як підвалин реального існування місцевого самоврядування.

Серцевина місцевих фінансів – місцеві бюджети. У них зосереджено понад вісім десятих усіх фінансових ресурсів, що мають у розпорядженні місцеві органи самоврядування.

Глибинне дослідження місцевих бюджетів виявляє структурованість цієї дефініції. За формою місцеві бюджети – це баланси розрахунків фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів самоврядування. За суттю такі бюджети віддзеркалюють економічні процеси у певному регіоні, населеному пункті, пов'язані з відтворенням їхнього життєвого циклу.

Аналіз абстракцій категорії місцевого бюджету, як правило, торкається його форми, того, що лежить на поверхні – утворення та використання певних фондів грошових коштів. Водночас майже не приділяється увага такому атрибуту місцевих бюджетів, як невід'ємність демократичних процесів в економіці України та функціонування місцевого самоврядування. Однак саме стан місцевих бюджетів є домінантом справжнього самоврядування – оплотом демократії і тому незмінно має підтримку мас. Ось чому політичні партії і суспільні рухи, що обрали за мету прогрес і свободу, освіту та культуру, народне самоуправління, завжди стояли і стоять за розвиток місцевого самоврядування та розширення його функцій.

Найболючішою проблемою функціонування регіональної влади було й залишається фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Це постійно враховується у світовій практиці і знаходить відображення у законодавстві всіх країн та міжнародних документах. У Європейській хартії місце-

вого самоврядування, підписаній у 1985 р., проголошено, що місцева влада має право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатись у межах своїх повноважень. Саме це заклало загальноєвропейські принципи організації місцевого самоврядування. У листопаді 1996 р. до Європейської хартії про місцеве самоврядування приєдналась і Україна.

Нагальна проблема сьогодення – глибока розробка, директивне затвердження і втілення в життя алгоритму розподілу бюджетних ресурсів на всіх рівнях управління: між урядом, регіонами та місцевим самоврядуванням. Зведений бюджет як фінансовий план утворення і використання фонду з основних коштів, необхідних для виконання функцій суспільного розвитку, має дію особливої сутності – регіональної локалізації. Саме на регіональному рівні концентрується просторове буття населення, виробництво матеріальних цінностей, функціонування інфраструктури зі станом навколишнього природного середовища і наявним природно-ресурсним потенціалом. Таким чином, створюються об'єктивні умови для економічних зв'язків між державним бюджетом і потенціалом регіону.

Нині ідея зміцнення виконавчої вертикалі суттєво переважає ідею децентралізації – так у нас було завжди. Це дуже просто пояснюється: формування бюджету з низових адміністративних ланок призведе до розпаду держави. Прихильники самоуправління – за зміцнення районних структур, стрижня колишньої радянської адміністративної системи, а противники – за збереження в обласних адміністраціях багатьох прерогатив командних рішень, які вони цінували та успішно виконували. Саме через це не тільки уповільнюється дискусія, а й найголовніше – відсутні позитивні зміни на практиці. Видається, ключову проблему

вирішити майже неможливо: посадові особи усіх рівнів – від Кабміну до сільської ради – згідні перекласти один на одного свої обов'язки, однак не хочуть поділитися правами. Пересічні ж громадяни не квапляться "самокеруватись", напевне, вважаючи за ліпше, як і колись, бути об'єктами чиновницьких благодіянь. А, можливо, багатовікова відсутність державності та героїчна боротьба за неї породили не в одному поколінні українців культ держави, непохитну віру в її всесильність, готовність жертвувати власними інтересами заради неї.

Чи не головна вада чинної системи в тому, що вона не забезпечує реальної рівноваги, збалансованості загальнодержавних та місцевих інтересів. Фактично збереглася і діє успадкована від радянської влади ієрархічна вертикаль, побудована не знизу догори, як має бути в демократичному суспільстві, а навпаки – згори донизу. Саме цій моделі Україна зобов'язана тим, що майже всі місцеві бюджети з року в рік залишаються дотаційними. Така авторитарна піраміда доволі стійка, але вона практично цілком унеможлиблює будь-яку ініціативу та мобілізацію власних ресурсів розвитку на місцях. І передусім тому, що там не бачать ні сенсу, ні стимулів для пошуку та використання своїх джерел фінансування, бо відразу в таких же обсягах зменшуються усі можливі державні дотації, трансферти та субвенції. Тому й необхідно діалектично поєднати інтереси та ініціативу органів влади на місцях з центральними прерогативами. Критерієм ефективності таких інтересів має бути економічний ефект, що досягається у результаті комплексної діяльності суб'єктів господарювання, об'єднання їхніх зусиль щодо нарощування обсягів виробництва, поліпшення добробуту населення та задоволення його зростаючих потреб, екологічного устрою території. Для цього необхідний такий тип відносин суб'єктів

господарювання з органами територіального управління, при якому економічний і особливо соціоecологічний розвиток регіону безпосередньо залежатимуть від результатів діяльності усіх суб'єктів господарювання, розташованих на його території. Саме в цьому контексті слід розуміти поняття регіону обласного рангу як центральної ланки ланцюга, в якому визрівають основні соціально-економічні процеси, що визначають провідні тенденції розвитку територіального органу в цілому.

Регіонам обласного рангу варто застосовувати організаційні та мобілізуючі функції у використанні природно-сировинних ресурсів, нарощуванні трудової активності населення області як складної територіальної системи – основної ланки територіальної організації суспільства й держави, що об'єднує первинні територіальні утворення. Тут область виступає як інтерпретаційна ланка одиничного і загального, як результат дії зустрічних процесів. З цього приводу виникає принципово важлива проблема розподілу прав і повноважень між центральними та регіональними органами управління. Кожен рівень повинен мати чітко окреслені завдання, обов'язки та межі відповідальності й управління конкретними сферами, керовані економічними процесами в державі. Зокрема, регіональна ланка в управлінні має забезпечити створення належних умов для життя населення, ефективно використати територіальних ресурсів, розвиток взаємовигідних міжрегіональних виробничих відносин.

Щодо функцій держави, то вона, насамперед, повинна забезпечити контроль та вирішення найважливіших питань стратегії і тактики економічних реформ, координувати й узгоджувати з регіонами діяльність централізованих загальнодержавних органів виконавчої влади в інтересах розвитку територій, контролювати дотримання законності дій вико-

навчої влади на регіональному рівні. У випадку відхилення результатів діяльності окремих регіонів від критеріїв сталості розвитку держава повинна певним чином впливати на них шляхом державного регіонального розвитку.

Практика свідчить, що важливо не тільки чітко окреслити повноваження всіх державних управлінських установ та органів місцевого самоврядування, а й зробити так, щоб вони не перетинались. У демократичних державах, визнаючи за територіальними колективами різних рівнів право на самоврядування та самостійне вирішення питань свого життя, активно сприяючи його реалізації через централізацію внутрішньодержавного територіального управління, державні органи міцно мають два могутні важеля управлінського впливу: жорсткий контроль за дотриманням встановлених "правил поведінки", тобто чинного законодавства, та не менш жорсткий контроль за фінансовою діяльністю. Це в демократичних державах є стрижнем регіональної політики, яку в Україні ще належить формувати.

Не менш важливе питання у становленні реального самоврядування в Україні – взаємодія державних структур з органами місцевого самоврядування. Зберігаючи ознаки декларативного характеру, місцеве самоврядування не має, насамперед, належної законодавчої бази. Методологічним принципом усунення цієї прогалини та забезпечення самовідтворювального розвитку є комплексність. Комплексний розвиток регіону означає такий його поступ, котрий передбачає комбінування й кооперування на певній території різних виробників з метою раціонального використання усіх видів ресурсів, виробничої та соціальної інфраструктури в інтересах якнайповнішого задоволення потреб соціуму при збереженні високої якості середовища та його життєдіяльності. І саме з принципами

комплексності тісно пов'язаний принцип природогосподарського збалансування та оптимальності управління. Він передбачає дотримання обґрунтованої відповідності між нарощуванням виробничого потенціалу галузей господарства та розробкою і реалізацією заходів щодо охорони навколишнього середовища, раціоналізацією використання природних ресурсів, забезпеченням соціальних гарантій і гуманізацією суспільних відносин.

Щодо декларативного характеру місцевого самоврядування, то проблема в тому, що багато питань, епіцентр яких знаходиться в регіонах, мають глобальний характер, через що не піддаються лише їх силам. Тому зв'язки між регіонами і центром у вирішенні екологічних, соціально-демографічних, фінансових проблем при переході до ринкових відносин обов'язково посилюватимуться. В умовах широкого розвитку економічних методів управління регіональний господарський механізм має бути побудований таким чином, щоб галузеві й державні ланки управління були поставлені в рівноправне, однаково економічне, відповідальне один щодо одного становище. Серцевиною цього процесу є узгодженість інтересів. В усі часи суспільні процеси розвивалися під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників. Їх співвідношення в державах із різною історією, традиціями, в різний час, при різних зовнішніх і внутрішніх чинниках – неоднакові, проте вони завжди і всюди реалізовували певні інтереси. Там, де інтереси вступали в конкурентні стосунки, їх розмежування, як свідчить історія, здійснювалось жорстоко, з кров'ю. Тому життєво необхідним є створення більш досконалої моделі у взаємовідносинах сільського, селищного, міського голови, відповідних рад з територіальними органами виконавчої влади.

Центральна державна влада повинна постійно вдосконалювати цю модель і

Фінансова парадигма місцевого самоврядування

паралельно володіти правом втручання в діяльність органів місцевого самоврядування, проте лише у встановлених законодавством випадках і лише для забезпечення дотримання законності в діяльності цих органів. Для того, щоб уряду в управлінській вертикалі з високим рівнем децентралізації дійсно вистачило механізму впливу на діяльність виконавчих органів регіонів, необхідно створити розвинуту систему власного фінансового забезпечення законодавчого, судового та адміністративного нагляду за діяльністю регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування. Водночас місцеве самоврядування в Україні повинно завжди відчувати державну фінансову підтримку, адже в жодній державі світу воно не обходиться без державних субсидій. Особливо це важливо для сільських органів місцевого самоврядування, оскільки їхні фінансові можливості з місцевих зборів і податків дуже обмежені та недостатні для вирішення соціально-економічних проблем на своїй території, а недостатня чисельність штатно-посадових осіб зумовлює функціональну неспроможність сільських і селищних виконавчих органів.

З огляду на нинішній процес трансформації умов власності на селі, формування підприємницьких і ринкових взаємовідносин, розширення мережі газопостачання та інших інженерно-виробничих структур фінансові проблеми дедалі більше й більше стають гальмом при вирішенні багатьох соціально-економічних проблем українського села. Тому необхідно змоделювати оптимальну структуру доходів місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації.

Фінансова практика виробила, переважно, два підходи до формування місцевих бюджетів, а саме: принцип бюджетної еквівалентності, або фіскальної рівності та принцип національної солідарності, який отримав назву "вирівнювання

фінансових можливостей". В основі першого лежать ідеї податкової справедливості, або фіскальної рівності, застосовувані в цьому випадку не тільки до окремих громадян чи суб'єктів господарювання, а й до жителів регіону загалом. Згідно з цим принципом обсяги фінансування з місцевих бюджетів мають безпосередньо залежати від того податкового навантаження, яке несуть жителі регіону. Це означає, що кожен регіон може забезпечити надання більшої кількості суспільних благ і підвищення добробуту своїх мешканців за умов одержання достатнього обсягу податкових надходжень у ньому. Отже, можливості одержання жителями суспільних благ і послуг, які надають за рахунок місцевих бюджетів, мають визначитися обсягом податків, які збирають у регіоні. Такий підхід є не тільки соціально справедливим, а й створює стимули для ефективного розвитку.

Аналізуючи практичне застосування цього принципу, потрібно зауважити на окремі аргументи, з огляду на які держава має прагнути певною мірою вирівнювати фінансові можливості регіонів. Для того, щоб ефективно працював фінансовий механізм регіонування, необхідно формувати грошове забезпечення відповідних органів влади на основі реально наданих їм повноважень.

Другий принцип базується на спільному бажанні промислових та сільськогосподарських регіонів функціонувати як єдиний господарський комплекс держави. Він передбачає перерозподіл фінансових ресурсів, щоб у такий спосіб підтримувати більш-менш однаковий рівень забезпечення регіонів суспільними благами. Таким чином, податки – це не тільки економічна, а й соціальна дефініція, що має враховуватись у регіональній політиці. Крім цього, суспільна ціна податків вимірюється втратою частки особистого добробуту конкретними платниками з

переміщенням цієї частини через бюджетну систему до всього населення України. Отже, розуміння податку як об'єктивно обумовленого платежу фізичних і юридичних осіб до бюджетів органів влади різних рівнів прийнятне, здебільшого, для практичних цілей. У теоретичному плані варто зауважити, що будь-який податок, крім фіскальної та регуляторної дії, має ще й побічні, зовнішні для фіску, соціальні наслідки.

Еволюція фінансових знань про суспільний характер податків нерозривно пов'язана з теоретичною концепцією державних благ. Державні блага – це такі види суспільних благ, джерелом забезпечення яких є кошти органів державної влади. Ті блага, що є суспільними, не виробляє і не надає приватна економіка, їх забезпечує лише функціонування держави. Причому, якщо держава – інститут виробництва незамінних суспільних благ, то реалізують їх споживачі за цінами, рівень яких запроваджено за суспільною згодою. Ціною суспільних благ є податки, а оплата державних благ – достовірне використання податкових надходжень. Завдяки цьому між державою – виробником суспільних благ – і суспільством досягається еквівалентна мінова угода "блага – податки".

У 1997 р. в Україні був прийнятий закон "Про місцеве самоуправління". Цей юридичний документ відкрив шлях до децентралізації системи управління, встановлення інших взаємовідносин з органами державної влади й місцевого самоуправління. Однак практична сутність реалізації закону виявила кілька серйозних проблем. По-перше, немає чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. По-друге, не розроблено юридичну основу державних мінімальних соціальних стандартів, без якої не можуть бути сформовані мінімальні місцеві бюджети. По-третє, відсутній механізм

передачі органам місцевого самоврядування фінансових ресурсів, необхідних для виконання делегованих їм державних функцій. По-четверте, найголовніше – відсутній правовий захист місцевого самоуправління.

Аналіз фінансових можливостей місцевого самоврядування свідчить, що його можна значно поліпшити за рахунок зменшення податкового навантаження на суб'єкти господарювання у регіонах України. За таких умов добробут населення України загалом зросте за рахунок збільшення суми оборотних коштів, які залишатимуть підприємствам усіх форм власності. Тому доцільним є надання місцевим бюджетам більшої кількості бюджетних трансферів під виконання делегованих державних повноважень, фінансування яких держава покладає на органи місцевого самоврядування. Фіскальна децентралізація доходів з центрального до місцевих бюджетів є цілком виправданою та економічно ефективною.

Практика розвинутих країн Заходу свідчить, що лише при погодженій діяльності усіх рівнів влади і підтримці місцевого інтересу центральними та регіональними органами влади місцеве самоврядування стає активно діючим чинником, що сприяє реалізації прагнень міських і сільських громад до стабільного відтворення оптимальних умов місцевого життя.

У процесі становлення демократії проблеми місцевого самоврядування і самоуправління стають особливо актуальними, адже ці органи наділені реальними повноваженнями, забезпечують кінцевий ефект і максимальне наближення до громадян усіх структур влади. Важко переоцінити роль місцевого самоуправління і в політичній системі суспільства. Влада цього рівня є найближчою до населення, ним формується і безпосередньо йому підпорядковується. Раціонально організоване самоуправління

Фінансова парадигма місцевого самоврядування

дає змогу ефективно використовувати місцеві ресурси, знімати соціальну напругу в суспільстві, підвищувати довіру населення до влади. Іншими словами, без розвитку цього інституту про демократію в Україні не може бути й мови.

Актуальність проблем формування місцевих бюджетів, їх ролі в соціально-економічному розвитку регіонів, розв'язання суперечностей між державою та органами місцевого самоврядування не викликає сумнівів ні у вчених-теоретиків, ні у практиків. Нам хочеться звернути особливу увагу на те, що трансформаційні процеси в економіці держави негативно вплинули на стан місцевих бюджетів України. Механізм формування місцевих бюджетів є недостатньо ефективним, що підтверджується несталістю та незабезпеченістю їх дохідної частини, виникненням конфліктних ситуацій між державним бюджетом та регіонами щодо обсягів трансфертної підтримки. Тому оптимізація механізму управління процесом формування місцевих бюджетів стає однією з нагальних проблем, від вирішення якої залежить і розвиток економіки, і зростання добробуту населення.

У свою чергу, проблеми інституціональних змін у фінансовій системі не слід зводити тільки до недосконалості чинного законодавства та ігнорування регіональних інтересів з боку центральних органів влади. Аналітичні матеріали свідчать, що основою суперечностей при формуванні та виконанні місцевих бюджетів, як і в попередні роки, є розрив між власними доходами та видатковою частиною місцевих бюджетів. У цих умовах концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування, реформування міжбюджетних відносин повинні базуватися на оптимальному поєднанні та врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування. При цьому

прагнення територіальної громади до реальної фінансової незалежності цілком виправдане.

Моніторинг практики формування й використання коштів бюджетів міст дає змогу зробити висновок, що фінансова самостійність територіальних громад залишається формальною, декларативною. Місцева влада з року в рік змушена працювати в умовах обмеженості власних фінансових ресурсів і глибокої залежності від державного бюджету.

Для вирішення окреслених вище бюджетних проблем, на наш погляд, необхідно: залишати більшу частину доходів, яка збирається на території відповідних громад, для фінансування територіальноорієнтованих витрат з місцевих бюджетів. Зокрема, за Бюджетним кодексом до місцевих бюджетів зараховується лише податок на прибуток підприємств комунальної власності, які зазвичай є збитковими, тому до місцевих бюджетів слід спрямовувати частину податку на прибуток підприємств усіх форм власності. Не зайвим буде взаємоузгодити нормативно-законодавчі акти, що стосуються сплати податків. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України при складанні проектів місцевих бюджетів різноманітність місцевих умов вимагає застосування ширшого спектра коригуючих коефіцієнтів. Мова йде про такі з них, що дають змогу диференціювати бюджетні видатки залежно від багатьох чинників. Також необхідно розробити і прийняти дієвий механізм компенсації втрат місцевих бюджетів. Без вирішення цих та інших проблем неможливо вести мову про фінансову незалежність місцевого самоврядування, повну реалізацію його функцій і повноважень та наближення його організації до стандартів країн Європейського Союзу.

У розвинутих країнах Заходу, де вже давно прижились класичні зразки місце-

вого самоврядування, є навіть необхідність страхувати ризики фінансового банкрутства органів місцевого самоврядування. Роль гаранта недопущення такої ситуації частково беруть на себе державні органи влади. Це означає, що органи місцевого самоврядування, поряд з власними податковими та іншими доходами, мають право отримувати трансфери з центру. У США їхня частка приблизно дорівнює чверті всіх надходжень у місцеві бюджети. У цій країні органи місцевого самоврядування відповідають за надання житла, медичного обслуговування, освіти, пенсій і цільових грошових допомог. Тобто, американські органи місцевого самоврядування як автономні суб'єкти управління, створені за ініціативою громадян, маючи власну компетенцію, фінансову базу та систему управління, одночасно виконують функцію кінцевих виконавців програм і проектів федерального уряду та влади штатів. Таким чином, при всіх особливостях у формах організації і ступені територіального самоуправління воно завжди має подвійну природу, включаючи, крім власне самоуправління як форми самоорганізації громадян, ще й необхідну основу державності.

З огляду на вступ України до Ради Європи і ратифікацію нею Європейської хартії місцевого самоврядування уряд взяв на себе обов'язки щодо захисту прав органів місцевого самоврядування. Крім цього, у Конституції України гарантовано місцеве самоврядування (ст. 140), а в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" підтверджено закріплене у Конституції право встановлювати, відповідно до Закону, місцеві податки і збори, а також передбачено, що вони зараховуються до місцевих бюджетів (ст. 69). Однак практика свідчить про протилежне.

У більшості органів місцевого самоврядування можливості для цього вкрай обмежені. Проблема полягає в низькому

правовому статусі та обмеженій фінансовій самостійності, недостатньому організаційно-технічному і кадровому забезпеченні. Досить сказати, що власні податкові та інші доходи органів місцевого самоврядування становлять 5–10% від їхніх бюджетів (питома вага таких доходів у міських бюджетах США становить 60–70%). У післявоєнний період в країнах Західної Європи органи місцевого самоврядування стали успішною формою втілення державою заходів з підвищення загального добробуту. За такої загальнодержавної форми правлячі політичні рішення формально можуть розроблятися у центрі, а реально – втілюватися на місцевих рівнях.

За останній період масштаби роботи органів місцевого самоврядування в Україні суттєво зросли чкркз покладання на них основного тягаря соціальних витрат. Певні категорії громадян і посадових осіб користуються пільгами, наданими нашим законодавством.

Найвагомішою перешкодою для нормального функціонування українських органів місцевого самоврядування є відсутність інституції державних мінімальних соціальних стандартів. Закон, який мав би закласти основу для визначення їх мінімального бюджетного забезпечення, не прийнято. На основі нормативів цього закону повинні формуватись муніципальні бюджети. Крім цього, в Україні склалася ситуація, коли муніципальні утворення, володіючи за Конституцією правом на землю, фактично її не мають. Досі жоден закон не встановив критерії, за якими можна відносити міські і селищні землі до муніципальної власності.

Таким чином, податкова система України, перегрупувавши доходи бюджетів різних рівнів, знекровила місцеві бюджети, внаслідок чого абсолютна більшість органів місцевого самоврядування "сидить на дотаціях". Муніципальна влада,

Фінансова парадигма місцевого самоврядування

володіючи 90% власності соціальної сфери, має менше половини коштів, необхідних для її утримання. Частка муніципальних бюджетів у зведеному бюджеті країни становить 15,6%. Таке "відносне зубожіння" органів місцевого самоврядування обумовлене відчуженням усього, що заробляє місцева влада, на користь центру регіонів, водночас кошти, що повертаються на місця у вигляді дотацій і субвенцій, становлять копійки.

Отже, постає нагальна потреба в реальних можливостях формування місцевих бюджетів. У протилежному випадку про жодну самостійність місцевих органів самоврядування не може бути й мови. Триватиме практика вибудовування політики місцевого самоврядування відповідно до вказівок вищих органів державної влади навіть тоді, коли це суперечитиме інтересам місцевого населення. За цим неможливо буде уникнути падіння авторитету муніципальної влади, розчарування населення в одному з найбільш значущих інститутів української системи народовладдя. Така ситуація може поставити під сумнів перспективи розвитку демократії не лише на місцевому рівні, а й у масштабах країни. Через це необхідне розроблення конструкції механізму раціональних інструментів організації міжбюджетних відносин у регіонах. Об'єктами планування та менеджменту є міжбюджетні відносини трьох рівнів, а саме: а) між Києвом та областями і районами; б) між регіональною державною владою та місцевим самоврядуванням; в) між Києвом та базовим рівнем управління. У цих відносинах методологічними принципами повинні стати наступні: пошуки визначальних аспектів перерозподільних відносин у бюджетній

системі, вивчення регіональної складової бюджетної системи за критеріями вертикального ранжування доходів і видатків та залежності обсягів фінансування соціального розвитку від результатів господарювання у регіонах; узагальнення практики регіональної диференціації бюджетної системи та визначення шляхів трансформації міжбюджетних відносин на основі фінансової самодостатності регіону; досягнення стабільності й прозорості нагромадження та витрачання бюджетних ресурсів.

Методичні засади цих відносин також потребують доповнень, а саме: наочності та об'єктивності нормативної бази з питань доходів і видатків між центром і регіонами, гласності критеріїв трансфертів у бюджетній системі, стабільності перерозподільних взаємин між рівнями бюджетної системи, економічної зацікавленості.

В умовах демократії, однією з фундаментальних ознак якої є інституція місцевого самоврядування, роль місцевих податків і зборів важлива з таких позицій: забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування від органів влади вищого рівня й уряду, що відповідає основному принципів побудови фінансової системи розвинутих держав та є необхідною передумовою і гарантією стабільного фінансування місцевих потреб незалежно від суспільно-політичних і соціально-економічних змін на державному рівні; виконання фіскальної, регулюючої і стимулюючої функцій оподаткування на місцевому рівні. Тільки за таких умов місцеве оподаткування для органів самоврядування стане атрибутом фінансової влади та інструментом регулювання соціально-економічного розвитку території.