

Юрий Алексеевич Коваль

Специфика реализации принципа «бюджетно-финансовая автономия» в переходных обществах

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

местное самоуправление, субсидиарность, бюджетно-финансовая автономия, системная трансформация, местный бюджет

Актуальность представленной проблемы заключается в том, что Украина и Польша осуществляя трансформационный переход к европейским стандартам политической жизни столкнулись с рядом сложных и нерешаемых в быстрой перспективе проблемами. Речь идёт о построении местного самоуправления как ключевого института в реализации европейских ценностях децентрализации власти. Среди основных проблем, которые лежат во фундаменте проблем местного самоуправления в переходных обществах являются финансовые вопросы и наличие профессиональных кадров. Вместо совершенствования экономических и финансовых взаимоотношений между «центром» и «регионами» предлагается значительный «груз» бюрократических процедур и политических ограничений (построение уровней местного самоуправления, где региональный (областной) больше является государственным, нежели самоуправляемым). Указанное политическое развитие привело к тому, что регионы переходных стран оказались не готовыми в проведении не только модернизационных процессов, но и в стандартном выполнении социальных программ и стандартов государства. Решением указанных проблем, по мнению представителей гражданского сектора, является предоставление местному самоуправлению реальной автономии, которая позволит ему решать собственные проблемы согласно собственным ресурсам, прежде всего финансо-

вых¹. Но, указанная «гражданская» логика имеет серьезный ряд ограничений и оговорок – во-первых, местные общины в переходных обществах уже не удовлетворены простым увеличением политических прав и гарантий со стороны государства; во-вторых, заявляя о желании получить финансовую автономию, местная громада определенного региона действует прежде всего эмоционально, и не просчитывают все риски (как это показывают события на Востоке Украины, где фундаментальным образом укоренился миф о «кормлении всей Украины»), в-третьих, бюджетно-финансовая автономия выступает как модный тренд политических процессов в XXI веке, иными словами, она не всегда имеет чёткий анализ и логику, но является необходимым показателем имиджа определенного региона. И, самое важное, на наш взгляд, бюджетно-финансовая автономия возможна лишь при высоком экономическом уровне развития государства и с учётом рисков, связанных с тем, что любой регион страны не в состоянии самостоятельно обеспечить себя на все 100%. Отсюда, возникает острая необходимость изучения принципов бюджетно-финансовой автономии и возможностей его реализации в условиях переходного состояния политической и экономической системы, который также характеризуется значительными финансовыми и социальными трудностями развития государства.

Целью исследования является комплексное изучение специфики реализации принципа «бюджетно-финансовой автономии» местного самоуправления с учётом рисков переходного состояния политической системы Украины как наглядного примера провального реформирования сферы местного самоуправления.

Методологический аппарат представленного исследования построен на широком использовании системного и структурного подходов, которые дали возможность изучить финансовую автономию местного самоуправления как совокупность экономических, политических, социокультурных, финансовых, социальных и других подсистем. Целью такого объединения подсистем является комплексное изучение целостного функционирования всей системы местного самоуправления с учётом реализации принципа бюджетно-финансовой автономии. Т.е., на наш взгляд, в исследовании принципа бюджетно-финансовой автономии местного самоуправления необходимо отойти от сугубо концептуального уровня его восприятия. Недостатком такого восприятия является смешивание норм и стандартов демократии, демократического развития гражданского общества с экономи-

¹ М. Ставнийчук, *Реформа, с которой Украина опаздывает на 20 лет*, http://gazeta.zn.ua/POLITICS/reforma_s_kotoroy_ukraina_opazdyvaet_na_20_let_.html, 07.10.2014.

ческой и финансовой целесообразностью той или иной модели местного самоуправления. Но, в то же самое время существует угроза субъективного анализа и вольного толкования экономической рациональности функционирования определенной системы бюджетно-финансовой автономии. Чтобы избежать однобокого направления нашего исследования мы предлагаем изучать бюджетно-финансовую автономию местного самоуправления с позиций программно-целевого метода и технологии моделирования рисков. Несмотря на то, что представленные методы в политической науке являются одними из слабоизученных, а некоторые исследователи и вовсе считают ошибочным их использования при анализе динамических процессов², но тем не менее, мы предлагаем рассмотреть бюджетно-финансовую автономию местного самоуправления с учетом всех мнений и с позиций методологической поливариантности, где ключевой акцент научного внимания сосредоточен на рисках бюджетно-финансовой автономии в переходных обществах.

В политической науке подходы к изучению местного самоуправления разнятся в зависимости от предметной базы и цели исследования, но непременно научная дискуссия сводится к тому, что местное самоуправление – это фундаментальный атрибут современной демократии, который на практическом опыте позволяет местной громаде активно участвовать в политической жизни своего региона и принимать важные управленческие решения³. В свою очередь, на указанной логике действуют основополагающие принципы социального устройства местного самоуправления как в мире, так и в Европе, что нашло свое отображение в Мировой декларации и Европейской хартии местного самоуправления⁴. Ключевое понятие, которое обеспечивает его функционирование является «автономия», но не в контексте «самостоятельности», а в реализации механизма негосударственного управления определенной территории с целью защиты интересов территориальных громад, которые на управленческую деятельность имеют соответствующую компетенцию и ресурсы финансово-экономического характера⁵. На наш взгляд, указанная позиция, основанная на анализе существующей нормативно-правовой практики местного самоуправления, позволяет сде-

² О. Прієшкіна, *Територіальна громада в політичній системі та системі місцевого самоврядування*, «Юридичний вісник» 2012, № 1, с. 39.

³ О.В. Скрипнюк, *Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-територіальної реформи в Україні, Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми*, Київ 2009, с. 60-61.

⁴ П.Ф. Погорилко, *Муниципальное право Украины*, http://uchebnikonline.com/pravo/munitsipalne_pravo_ukrayini_-_pogorilko_vf/vsesvitnya_deklaratsiya_mistsevogo_samovryaduvannya.htm, 07.10.2014.

⁵ Б.П. Андресюк, *Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи*, Київ 1997, с. 23.

лать вывод, что автономия негосударственного управления представляет собой функционирование трёх независимых подсистем – непосредственно нормативно-правовые регулирование и политические гарантии деятельности местного самоуправления, а также аспекты компетентного управления и наличия у региона финансово-экономических ресурсов для обеспечения указанных подсистем. Т.е., бюджетно-финансовая автономия выступает подсистемой, которая замыкает круг практической реализации фундаментальных основ местного самоуправления. Но, в свою очередь, бюджетно-финансовая автономия не выступает фундаментальной основой обеспечения эффективности принимаемых решений и системой совершенствования механизма сдержек и противовесов во взаимоотношениях с властью⁶. Даже наоборот, являясь специфической подсистемой местного самоуправления, бюджетно-финансовая автономия может стать одним из факторов обострения политического конфликта (Каталония, Шотландия) и послужить одной из причин распада государства (СССР). При этом, важно отметить, что многие украинские и европейские реформаторы, в свою очередь, роль принципа «бюджетно-финансовой автономии» во многом преуменьшают или не берут во внимание вообще, ограничиваясь стандартной формулировкой о значении принципа «самостоятельности» при соблюдении Конституции и других нормативно-правовых актов центрального правительства⁷. Основопологающим аргументом указанной позиции является трансформационный процесс, который проходит в рамках местного самоуправления, который в свою очередь не подконтрольный ни государству, ни гражданам. Речь идёт о том, что местное самоуправление как институт власти формировалось с середины XIX века, и каждая страна в процессе его формирования закладывала определенный принцип – финансовая автономия как в Швеции, расширение полномочий местной громады как в Германии и т.д., т.е. местное самоуправление складывается также как исторический и политический институт, а не только как система финансовой автономии или политико-правой инструмент государственной политики⁸. Указанное привело к тому, что местное самоуправление представляет собой неоднородную систему взаимоотношений между «центром» и «регионами», но и объединяет в своей развитии два фундаментальных противоречия. С одной стороны, государство всеми ресурсами и возможностями заинтересовано в расширении прав и обязанностей

⁶ А. Павко, *Місце в самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний та зарубіжний досвід*, «Віче» 2008, № 12, с. 22.

⁷ Там же, с. 23.

⁸ Н. Многомуж, *Местное самоуправление в Украине: проблемы и пути их решения (часть 1)*, <http://dc-summit.info/temy/vnutrennjaja-politika/2008-mestnoe-samoupravlenie-v-ukraine-1.html>, 07.10.2014.

местного самоуправления с целью более эффективного решения проблем в государстве и включение местной власти непосредственно в процессы государственного управления. А с другой стороны, центральная власть является гарантом сохранения конституционного строя и правопорядка в стране, а также действует от имени большинства народа и защищает также территориальную целостность страны. В свою очередь это накладывает отпечаток в виде искусственного ограничения местного самоуправления как в ресурсах, финансах так и в правах⁹. Отсюда, многие исследователи, среди которых В. Аверьянов, А. Акмалова, Г. Атаманчук, А. Батанов, А. Колодий, В. Колпаков, С. Лихачёв, В. Малиновский, Н. Нижник и другие, склонны считать, что проблемы местного самоуправления можно решить двумя универсальными в странах Европейского Союза приемами – во-первых, существенно расширить политико-правовую базу местного самоуправления в сторону дальнейшей децентрализации власти на уровне регионов страны, а во-вторых, углубить ресурсную базу местного самоуправления путём передачи ему значительной части налоговой и бюджетной политики¹⁰. Но, вместе с тем, указанные авторы склонны считать, что автономия местного самоуправления является одной из форм его деятельности, в которой по причине специфики политического развития, процессуальный аспект его деятельности ограничивается лишь правопорядком всей вертикали властных отношений (т.е. предметом деятельности местного самоуправления по версии государства является стабилизация политической системы, а не только реализация гражданских прав территориальных громад)¹¹. Согласно данной логики, политический процесс в местном самоуправлении представляет собой чёткую нормативно-правовую процедуру (разделение властей), где существует определённая цель политического процесса (развитие правового государства), модель и ориентация его развития (демократическая и децентрализованная власть) и сложные качественные показатели успешности такого развития (компетентность власти)¹². При этом, местному самоуправлению отводится управленческая роль, сущность которой состоит в построении определённой политической реальности в границах одной локации (структурного элемента государства, административно-территориальной единицы), в которой осуществляется процесс реализации бюрократического потенциала центральной

⁹ А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун, *Місцеве самоврядування: світовий та український досвід*, Київ 1998, с. 8–9.

¹⁰ Н.Р. Нижник, *Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе*, Київ 1995, с. 55.

¹¹ С. Лихочов, *Щодо класифікації форм діяльності органів місцевого самоврядування*, «Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності» 2011, № 1 (44), с. 59.

¹² Там же, с. 60–61.

власти и управленческого местной. Т.е. происходит процедура обмена по формуле: чем шире в этом обмене роль местного самоуправления, тем динамичнее развивается государство, и при этом существенно уменьшается вероятность его распада; но указанная схема имеет смысл только при наличии соответствующего официально принятого плана развития и реформирования государства, что в переходных обществах происходит не всегда¹³.

На наш взгляд, в политической науке к проблеме структурных уровней местного самоуправления и его анализа исследователи подходят концептуально, и при этом можно сделать заключение, что финансовая автономия местного самоуправления понимается как важный, но не обязательный его уровень. С одной стороны, логика и правовое обеспечение государственных гарантий местному самоуправлению хотя и способствует выделению местной власти всех необходимых ресурсов (трансфеты из государственного бюджета), но с другой – справедливо подойти с позиций программно-целевого метода, где местное самоуправление является «моделью в себе»¹⁴ и использует в своей деятельности ресурсы всего государства (всех регионах), его нормативно-правовую базу и бюджетную систему. Отсюда, важно уточнить, что непосредственно есть бюджетно-финансовая автономия, а также внести ясность в ключевую проблему переходных обществ, где, выделение местной громаде автономии означает также и передачу ей задач по самостоятельному наполнению бюджета. Указанное не позволяет реализовать в переходных странах доминирующее в Европе представление о финансовой автономии как менеджерской технологии по созданию привлекательного имиджа или целевых программ развития прибыльных в регионе отраслей промышленности, интеллектуального, природного и др. потенциала. В указанном также важно отметить, если в государстве не создано распределение функций между уровнями власти, то финансовая автономия будет восприниматься как выделение средств на деятельность местного самоуправления (трансферты из государственного бюджета), что существенно уменьшает менеджерский потенциал местной элиты и связанную с ней инвестиционную привлекательность региона¹⁵. Т.е., возникает реальная необходимость уточнения – что собственно необходимо понимать под финансовой автономией в местном самоуправлении и какая в этом процессе специфика переходных обществ.

В отличие от других категорий местного самоуправления, вокруг проблемы «финансовой автономии» ведётся не только научная дискуссия.

¹³ И.А. Азовкин, *Местные советы в системе органов власти*, Москва 1971, с. 220.

¹⁴ М.А. Баймуратов, *Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине*, Харьков 2000, с. 8.

¹⁵ А.С. Повстан, *Забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування*, «Економіка та держава» 2010, № 6, с. 122–124.

Важно также отметить тот факт, что еще не выработан сам комплекс критериев, по которым можно внести ясность в наше предметное поле исследования. К понятию «финансовая автономия» в местном самоуправлении исследователи подходят с двух противоположных позиций, которые в свою очередь, выступают производной частью рассмотренной нами дискуссии природы деятельности местного самоуправления. Согласно первому подходу, который доминирует у представителей экономических наук и специалистов в сфере финансов, автономия местной власти в финансовой сфере представляет собой регулируемое центральным законодательством право местной власти самостоятельно распоряжаться собственными финансовыми ресурсами, объем которых устанавливается потребностью в выполнении функций и заданий местной власти¹⁶. К сильным сторонам указанного подхода, на наш взгляд, можно отнести наличие партнерской системы между центральной и местной властями в сфере распределения финансов, где такой аспект как «финансирование» рассматривается одновременно как функция и структурный уровень организации местного самоуправления. Именно установление указанной системы легло в основу Европейской Хартии местного самоуправления¹⁷. Недостатком такого подхода, на наш взгляд, является однонаправленная логика установления государством квот на решение местных проблем; а именно создается широко известная проблема недофинансирования местного самоуправления в переходных странах. Второй подход разработан представителям политических наук и теории государственного управления. По мнению ряда авторов указанного подхода, финансовую автономию следует понимать как факт наличия нормативной процедуры, которая обеспечивает независимость местной власти от центральной в принятиях решений касательно финансовых вопросов деятельности местного самоуправления¹⁸. Но, в тоже самое время возникает фундаментальная проблема реализации такого механизма. Ведь, в свою очередь Конституции, законодательные акты и Европейская Хартия местного самоуправления в плане создания технической реализации указанных проблем имеют одно важное ограничение – экономическое положение государства, находящегося в условиях системной трансформации. Суть проблемы заключается в том, что правительство переходного государства будет сознательно вводить ограничения для финансовой сферы местного самоуправления, поскольку первичной

¹⁶ І. Луніна, *Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади*, «Економіка України» 2008, № 6, с. 39.

¹⁷ М.А. Баймуратов, *Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине*, Харьков 2000, с. 12–13.

¹⁸ О.П. Кириленко, *Місцеві фінанси: навч. посіб.*, Тернопіль 2006, с. 21.

стоит проблема наполнения центрального бюджета¹⁹. Отсюда, государство будет в регионах внедрять четкий план выполнения бюджета, нежели заниматься поиском оптимальной модели автономии местного самоуправления. Речь идёт о том, законодательство не может определить механизмы или направления реализации территориальных громад на практике решать собственные финансовые, политические или устанавливать социальные ориентиры местного самоуправления. Даже более того, нормативно-правовая организация местного самоуправления только лишь закрепляет определенные гарантии для местной власти, но при этом они не устанавливают границ государственного вмешательства²⁰. В таком случае, представленная нами проблема смыслового понимания финансовой автономии в местном самоуправлении в переходных обществах принимает чёткие формы. С одной стороны, под ней можно понимать политику взаимодействия государства и местного самоуправления в вопросах наполнения бюджета страны, где местному самоуправлению отходит роль фактического выполнения государственных программ и сборов с учётом собственных потребностей. С другой – финансовая автономия представляет собой форму деятельности местного самоуправления в рамках правового и политического поля государства с целью построения эффективной финансовой системы на всех её уровнях, где приоритет отдан местной власти самостоятельно распоряжаться собственными ресурсами в решении важных проблем и выполнении стратегических функций. Как показывает практика развития местного самоуправления в Украине и Польше, представленные нами определения имеют опыт реализации. Так, представленные страны в указанном вопросе пошли диаметрально противоположными путями. Республика Польша за основу взяла реализацию европейской практики местного самоуправления, которая была в свою очередь прервана нахождением страны в социалистическом лагере²¹. Речь идёт о том, что польские реформаторы за основу взяли менеджерские стратегии по превращению местного самоуправления самодостаточную структуру власти, которая имеет право и ресурсы для создания собственной системы доходов и сборов, а роль государства в этом вопросе состоит лишь в поддержке

¹⁹ М. Корнієнко, *Місцеве самоврядування: системний аналіз*, «Право України» 2013, № 3–4, с. 351–352.

²⁰ С.М. Юрійчук, *Структура доходів місцевих бюджетів в Україні*, «Економіка та держава» 2010, № 5, с. 34.

²¹ *Территориальное самоуправление в Польше, Актуальные проблемы реформы местного самоуправления*, «Аналитический вестник Совета Федерации», ФС РФ, 2004, № 26 (246), <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikF/2004/vestniksf246-26/vestniksf246-26200.htm>, 07.10.2014.

в определённых условиях и чёткому перечню вопросов²². Т.е., государственное вмешательство состоит в установлении определённых рамок (местные и государственные налоги, трансферты из государственного бюджета), внутри которых и происходит финансовая деятельность местного самоуправления²³. При этом, на наш взгляд, сохраняется гибридность системы местного самоуправления в Республике Польша, поскольку государство сохраняет свое значительное влияние на доходность местных финансов, но при этом в качестве выравнивания системы оно сохраняет за местным самоуправлением право устанавливать местные налоги, рентную плату за пользование земельными ресурсами, а также устанавливать какие-либо платежи/сборы/акцизы в пользу местного бюджета²⁴. Но, в тоже самое время, даже не смотря на евроинтеграционные процессы и практическую реализацию принципа субсидарности, местное самоуправление Республики Польша сохраняет значительный уровень влияния центра и прежде всего сохраняется значительная зависимость от трансфертов из центрального бюджета как ключевого фактора наполнения местного бюджета²⁵. При этом, такие аспекты как автономность местных бюджетов формируется на уровне принятия законов, а он в свою очередь не означает техническую реализацию данного процесса. Т.е., финансовая автономия сводится лишь к уточнению перечня налогов, которые не нужно перечислять в центр, а оставлять их на местах и свободно ими распоряжаться в зависимости от проблем и потребностей определённого региона (воеводства)²⁶.

В Украине ситуация в корне другая и имеет ряд сложностей и неясностей. Оставаясь по форме и содержанию централизованной системой, местное самоуправление довольствуется лишь политическими гарантиями, а на практике – самостоятельно решать весь спектр социальных и экономических проблем, которые не во многом не предусмотрены даже государственным бюджетом²⁷. Речь идёт даже не о влиянии военно-политического

²² *Реформа местного самоуправления: Украина-2014 и Польша-1989*, <http://rus.azattyq.org/content/ukraine-government-reform-swiecicki/25417452.html>, 07.10.2014.

²³ Н.Р. Балынская, *Польский опыт финансирования системы местного самоуправления*, «Практика муниципального управления» 2012, № 4, <http://www.gkh.ru/journals/8663/69737/>, 07.10.2014.

²⁴ Там же.

²⁵ С. Исабаева, *К чему призывает Концепция развития местного самоуправления?*, <http://old.camonitor.com/archives/6762>, 07.10.2014.

²⁶ М.И. Карлин, *Финансы стран Европейского Союза*, http://uchebnikonline.com/finansu/finansu_krayin_yevropeyskogo_soyuzu_-_karlin_mi/reforma_mistsevogo_samovryaduvannya_finansiv_polschi.htm, 07.10.2014.

²⁷ О.В. Скрипнюк, *Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-територіальної реформи в Україні. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми*, Київ 2009, с. 45.

кризиса-2014 года и предоставлении особого статуса некоторым районам Донецкой и Луганской областей (де-факто государство полностью переводит неподконтрольные территории на самообеспечение), а скорее об отсутствии системного видения у государства и местной громады в создании прогрессивной модели местного самоуправления. Комплекс проблемы усиливается также политическими эмоциями и влияния уже представленного стереотипа, что «Восток Украины кормит её западные регионы»²⁸. Но, в тоже самое время, как показывает государственная статистика, местный бюджет Востока Украины на 60% состоит из трансфертов центрального бюджета²⁹, что в корне разрушает доминирующий в общественном сознании стереотип о вкладе Донбасса в государственный бюджет. Отсюда, на наш взгляд, следует вести речь об финансовой автономии местного бюджета не как о механизме перераспределения государственных ресурсов в сторону местной администрации, а о создании локализованного источника доходов, где государство устанавливает справедливые критерии фискальной политики и предоставляет права местной громаде самостоятельно направлять полученные доходы на решение локальных задач. Указанный подход во многом является прогрессивным, но в тоже самое время имеет ряд слабых мест, что позволяет критикам признать его нежизнеспособным. Во-первых, в исторической практике не существует местного самоуправления, способного на 100% обходиться без государственной поддержки. Также, не существует государственного бюджета, которые не формируется за счёт местных налогов. Во-вторых, регион страны является частью государственной системы доходов, и отсюда прерывание данной цепочки ведёт к целому ряду рисков системного характера вплоть до проблемы сепаратизма и финансовых катаклизмов. И, в-третьих, остается открытым вопрос целесообразности отчислений в центральный бюджет, т.к. в любом государстве существует ряд регионов не способных себя обеспечить в полной мере даже частично (высокогорные районы, регионы с тяжелым климатом и т.д.). В представленном случае проблема создания прозрачного механизма управления финансовой системой приобретает принципиально новое значение. В-четвертых, современное политическое реформирование переходных стран, к которым относится и Украина, из-за слабости экономики, отсутствия политической воли у руководителей государства, аспект финансовой автономии сводится лишь к управлению уже накопленных финансов и не сводится к установ-

²⁸ *Донбасс не кормит Украину: доходы и расходы областей*, <http://finance.bigmir.net/news/economics/48170-Donbass-ne-kormit-Ukrainu--dohody-i-rashody-oblastej>, 07.10.2014.

²⁹ М. Świącicki, *Реформа местного самоуправления в Украине: децентрализация, но не федерализация*, <http://eastbook.eu/ru/2014/06/topic-ru/politics-ru/reforma-mestnogo-samoupravleniya-v-ukraine/>, 07.10.2014.

лению механизмов их наполнения, созданию местной системы налогов и т.д. В-пятых, указанные тенденции и процессы во многом замораживают процессы политического реформирования, т.к. большинство политических и экономических проблем страны является процессом перехода местных проблем на государственный уровень.

Таким образом, подводя итоги исследования мы пришли к следующим выводам. Во-первых, финансовая автономия остается одной из самых сложных и дискуссионных категорий местного самоуправления, т.к. включает в себя ряд подсистем и функций местного самоуправления. С одной стороны, в теоретическом плане финансовая автономия выступает как функция и структурный элемент местного самоуправления, что означает управление местной властью всей сферы местных бюджетов – от их накопления, распределения и управления. С другой стороны, финансовая автономия – это политика государства с целью установления прозрачной системы наполнения государственного бюджета, где местному самоуправлению отводится определенная самостоятельность в поисках ресурсов для решения важных местных задач (начиная от делегирования ряда государственных налогов в сферу компетенции местных властей и заканчивая установлением квоты отчислений в государственный бюджет на необходимом для обеих сторон уровне). Во-вторых, переходные страны, к которым относится и Украина, переживают целый ряд трудностей системного характера, где местным органам власти отводится роль формирования государственного бюджета и при этом даже базовые функции местных властей остаются недофинансированными на должном уровне. Часть указанного дефицита компенсируется из государственных трансфертов, но при этом ресурсов для работы местной власти на перспективу, совершенствования существующей инфраструктуры региона, а также повышение его инвестиционной привлекательности, катастрофически не хватает. С учётом последствий военно-политического кризиса в Украине и катастрофического недофинансирования государственного бюджета, проблема финансовой автономии местного самоуправления приобретает формат стратегического развития всего государства. Соседствующей с Украиной Республики Польша во многом удалось избежать украинских проблем, но даже опыт европейской интеграции не создал в этой стране эффективной системы финансовой автономии местного самоуправления. В-третьих, при создании системы и функции финансовой автономии местного самоуправления, реформаторам важно понимать, что данная система должна быть интегрирована в существующую бюджетно-финансовую модель государства, что потребует также ряда реформ государственного управления.

РЕЗЮМЕ

Исследование посвящено комплексному анализу особенностей реализации ключевого принципа субсидарности местного самоуправления в переходных обществах, которым является бюджетно-финансовая автономия. Проанализированы ключевые составляющие данного принципа, а также изучены основные механизмы его реализации в условиях централизованного характера политической системы переходных обществ на примере современной Украины. Отдельный акцент сделан на влиянии бюрократического аппарата на функционирование местного самоуправления переходных обществ. Предложены пути реформирования местного самоуправления в переходных обществах с учётом специфики политического и экономического развития трансформирующихся государств. Сделан вывод, что принцип бюджетно-финансовой автономии и механизм профессиональной подготовки управленцев местного самоуправления является одними из ключевых факторов успешности трансформационного процесса.

Yuriy Alekseyevich Koval

SPECIFIC CHARACTER OF CONCEPT IMPLEMENTATION “BUDGETARY AND FINANCIAL AUTONOMY” IN TRANSITIONAL SOCIETIES

The research is devoted to the complex analysis of peculiarities in implementation of the key concept of local government subsidiarity in transitional societies, as budgetary and financial autonomy. There have been analyzed the key components of the given concept, and also there have been studied the main mechanisms of its implementation in conditions of centralized character in political system of transitional societies, as an example stands modern Ukraine. An individual emphasis is made on bureaucratic instrument influence on local government functioning of transitional societies. There have been defined the ways of local government reforming in transitional societies, taking into account the specific character of political and economic development of transforming states. It has been concluded, that the concept of budgetary and financial autonomy and mechanism of professional training of local government executives, stand as one of the key factors of transformation process success.

KEY WORDS: *local government, subsidiarity, budgetary and financial autonomy, system transformation, local budget*

Библиография

- Б.П. Андресюк, *Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи*, Київ 1997.
- М.А. Баймуратов, *Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине*, Харьков 2000.
- Н.Р. Балынская, *Польский опыт финансирования системы местного самоуправления*, «Практика муниципального управления» 2012, № 4, <http://www.gkh.ru/journals/8663/69737/>, 07.10.2014.
- С. Исабаева, *К чему призывает Концепция развития местного самоуправления?*, <http://old.camonitor.com/archives/6762>, 07.10.2014.
- О.П. Кириленко, *Місцеві фінанси: навч. посіб.*, Тернопіль 2006.
- М. Корнієнко, *Місцеве самоврядування: системний аналіз*, «Право України» 2013, № 3–4.
- С. Лихочов, *Щодо класифікації форм діяльності органів місцевого самоврядування*, «Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності» 2011, №1 (44).
- І. Луніна, *Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади*, «Економіка України» 2008, № 6.
- Н. Многомуж, *Местное самоуправление в Украине: проблемы и пути их решения (часть I)*, <http://dc-summit.info/temy/vnutrennjaja-politika/2008-mestnoe-samoupravlenie-v-ukraine-1.html>, 07.10.2014.
- Н.Р. Нижник, *Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе*, Київ 1995.
- А. Павко, *Місцеве самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний та зарубіжний досвід*, «Віче» 2008, № 12.
- А.С. Повстан, *Забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування*, «Економіка та держава» 2010, № 6.
- П.Ф. Погорилко, *Муниципальное право Украины*, http://uchebnikonline.com/pravo/munitsipalnoe_pravo_ukrayini_-_pogorilko_vf/vsesvitnya_deklaratsiya_mistseвого_samovryaduvannya.htm, 07.10.2014.
- О. Прієшкіна, *Територіальна громада в політичній системі та системі місцевого самоврядування*, «Юридичний вісник» 2012, № 1.
- Реформа местного самоуправления: Украина-2014 и Польша-1989*, <http://rus.azattyq.org/content/ukraine-government-reform-swieczicki/25417452.html>, 07.10.2014.
- О.В. Скрипнюк, *Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-територіальної реформи в Україні, Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми*, Київ 2009.

- М. Ставнийчук, *Реформа, с которой Украина опаздывает на 20 лет*, http://gazeta.zn.ua/POLITICS/reforma,_s_kotoroy_ukraina_opazdyvaet_na_20_let_.html, 07.10.2014.
- Территориальное самоуправление в Польше, Актуальные проблемы реформы местного самоуправления*, «Аналитический вестник Совета Федерации», ФС РФ, 2004, № 26 (246), <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikF/2004/vestniksf246-26/vestniksf246-26200.htm>, 07.10.2014.
- А. Ткачук, Р.Агранофф, Т. Браун, *Місцеве самоврядування: світовий та український досвід*, Київ 1998.
- С.М. Юрійчук, *Структура доходів місцевих бюджетів в Україні*, «Економіка та держава» 2010, № 5.
- М. Świąćicki, *Реформа местного самоуправления в Украине: децентрализация, но не федерализация*, <http://eastbook.eu/ru/2014/06/topic-ru/politics-ru/reforma-mestnogo-samoupravleniya-v-ukraine/>, 07.10.2014.