

УДК 352.07

**Коваль Ю. О.**

*Кандидат політичних наук, старший викладач кафедри політології  
Донецького національного університету*

## **ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ**

Проаналізовано питання формування місцевого самоврядування з позицій організації соціальної політики держави. Вивчається специфіка організаційних та політичних складових формування місцевого самоврядування як механізму реалізації соціальної політики держави. Уточнюється поняття «фінансової автономії» з позицій здатності місцевого самоврядування України вирішувати соціальні задачі держави. Запропоновано основні напрямки щодо реформування місцевого самоврядування й перетворення його на ефективний інструмент соціальної політики держави.

*Ключові слова: міське самоврядування, фінансова автономія, соціальна політика, державна влада, самоврядність регіонів*

Демократичний розвиток більшості сучасних країн світу неможливо уявити без ефективної та дієвої системи місцевого самоврядування. Демократичність цього інституту публічної влади полягає у його широкому колі громадянського представництва й значним рівнем спеціалізації щодо вирішення місцевих, локальних проблем. Ефективність його діяльності полягає у здатності влади оптимізувати діяльність територіальної громади провидити організаційні заходи економічного, політичного, соціального й культурного характеру. Найчастіше мова тут йде про юридичні гарантії існування місцевого самоврядування й створенні умов для його здатності вирішувати місцеві питання [1]. В Україні з цього приводу діяльність місцевого самоврядування регулюється потужною нормативно-правовою базою, а саме: Конституцією України [2], Законом України «Про місцеве самоврядування України» [3], ратифікованою Європейською Хартією місцевого самоврядування та іншими законними та підзаконними актами. У той самий час самодостатність місцевого самоврядування апіорі забезпечується його

фінансовою автономією й мова тут йде не скільки про надання місцевим громадам право здійснювати власну податкову чи економічну діяльність щодо користування власними природними ресурсами. Мова йде про те, що для України через загострення політичних криз та негативних наслідків їх прояву вкрай гостро постає питання реалізації політики соціального захисту населення, що включає в себе не тільки виплату пенсій та зарплати. Навпаки, як наочно продемонструвала криза на Донбасі-2014, вкрай гостро постає проблема переосмислення взаємовідносин за системою «центр-регіони», яка здебільшого уніфікує потреби областей України. У той самий час, регіони України відрізняються один від одного за багатьма критеріями, серед яких можна навести специфіку господарської діяльності, соціальних потреб, економічним і ресурсним потенціалом, рівнем внеску в ВВП держави тощо. Останнім часом до недоліків існуючої системи додаються фактори етнополітичних та етноконфесійних проблем. При цьому, складнощів додає той факт, що вказана проблематика є одним зі слабо розроблених дослідницьким напрямом вітчизняної політичної науки й характеризується практичною відсутністю робіт, пов'язаних як з вивченням специфіки й проблематики взаємовідносин між «центром» та «регіонами» з метою ефективного вирішення соціальних питань. Тому, представлено дослідження є однією зі спроб надати комплексний аналіз існуючої проблеми та запропонувати ефективні шляхи щодо їх вирішення з урахуванням вже існуючого практичного досвіду.

*Об'єктом дослідження* ж процеси реформування системи місцевого самоврядування в Україні у контексті підвищення його ефективності.

*Предметом дослідження* виступає інститут місцевого самоврядування як орган недержавного управління, що реалізує державну політику на місцях з метою залучення громадськості для вирішення власних потреб.

Метою дослідження є вивчення фінансової автономії місцевого самоврядування як механізму реалізації урядових програм зі впровадження соціальної політики в Україні.

*Методологія дослідження* базується на комплексному міждисциплінарному підході, що ґрунтується на сучасних теоретико-методологічних засадах, що напрацьовані у політології, теорії державного управління, економіці, теорії держави і права, соціології тощо. Системний підхід дав змогу розглядати взаємозв'язок між розвитком місцевого самоврядування й впровадженням державою соціальної політики як взаємопов'язану цілісну систему бюджетно-фінансових взаємовідно-

син. Взаємозв'язок полягає у виробленні певних стандартів соціальної політики центральним урядом й наданням місцевим органам влади гарантованої Конституцією і законами реальної здатності їм виконувати власні зобов'язання. Структурно-функціональний підхід, який є доповненням системного, акцентує свою увагу на функціональних взаємозалежностях між фінансовою автономією місцевого самоврядування та соціальної політики держави, що має вигляд у підвищенні основних соціальних стандартів (соціальний захист населення, підвищення зарплат та пенсій тощо) та збільшенням рівня фінансової автономії місцевого самоврядування України. Також у представленому науковому дослідженні широкого використання отримав інституціональний підхід, який дав змогу комплексно дослідити специфіку, характер й механізмів оптимізації між фінансовою автономією й соціальною політикою держави.

Основні принципи, характер, структура й сенс існування місцевого самоврядування закладені у Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р. ), яка ратифікована Україною у 1997 р. і покладена в основу Конституції України та інших нормативно-правових актів [3]. Метою юридичного оформлення місцевого самоврядування стало створення йому реальної здатності щодо ефективного вирішення місцевих питань і захисту населення на місцях (у т. ч. й соціального). Назване зумовлює наданням місцевому самоврядуванню не тільки певних юридичних, організаційних та фінансових можливостей для власного існування, мова йде про створення ефективної регіональної економічної моделі, яка надасть місцевому самоврядуванню реальну можливість утворити систему фінансової автономії. Саме між системою фінансової автономії місцевого самоврядування й соціальними стандартами, які держава має виконувати й полягає їх головний взаємозв'язок [4, с. 123]. Логіка такого взаємозв'язку полягає не стільки в том, що місцеве самоврядування може отримати від держави право збирати й розподіляти власні фінансові ресурси самостійно та вільно ними користуватися. Мова у цьому випадку йде про лише про якісний вимір місцевого самоврядування знаходити власні ресурси для вирішення власних потреб, що є не тільки одним з перших вимірів фінансової автономії. Проте, вказана до реальної фінансової автономії відноситься дуже поверхово. По-перше, місцеве самоврядування не створюється лише для здійснення своїх функцій та повноважень в межах законодавства [4, с. 124]. По-друге, держава, яка надає ресурсної бази місцевому самоврядуванню лише для вирішення регіональних потреб сього-

дення ризику отримати низку соціально-економічних проблем, серед яких є відірваність регіональної адміністрації від інтересів мешканців певної території. Варто також розуміти, що місцеве самоврядування це недержавний інститут публічної влади, який функціонує в межах певної території й держава здійснює за ним нагляд, переважно правовий. Тому, розуміння фінансової автономії місцевого самоврядування лише крізь призму ставки місцевих податків та зборів є лише певною рамкою, а не ефективною системою [5]. При цьому, варто враховувати, що на плечі місцевого самоврядування лягає більш фундаментальна й майже не вирішена проблема реалізації соціальної політики на місцях. Мова йде про те, що саме місцеве самоврядування реалізовує на певній території певні стандарти соціальної політики держави. Тобто, повноцінне функціонування держави неможливо без вирішення проблем місцевого самоврядування й утворенням їм необхідної ресурсної інфраструктури. В іншому випадку, держава лише встановлює певні соціальні стандарти й сама їх виконує, а роль місцевого самоврядування криється лише у наданні звітів щодо направлення фінансових ресурсів на певні соціальні потреби. Отже, на сьогодні в Україні утворилася складна інституціональна система державно-територіальних відносин, де місцеве самоврядування у контексті проблеми ефективності діяльності постає як державна система управління справами на містах. У якості аргументу можна навести позицію українського дослідника А. С. Повстяна з приводу того, що місцеве самоврядування в сфері фінансової автономії забезпечене лише фінансовим потенціалом регіону, ніж сталим економічним розвитком [4, с. 122]. При цьому, місцеве самоврядування має виконувати таку стратегічну політику розвитку держави, як соціальну. В Україні з цього приводу існує дві точки зору. Згідно першої, то соціальна політика є стратегічним напрямом внутрішньої політики держави, й складається зі соціальних зобов'язань держави, соціальних гарантій та соціального захисту населення [5]. Згідно іншої точки зору, соціальна політика явище більш складне. Вона є складовою частиною загальної політики, структурно складається з комплексу соціальних програм та різноманітних заходів, що найчастіше спрямовуються своєю діяльністю на задоволення потреб та інтересів людей і суспільства; будується на складній формулі поєднання адекватного стану економіки з узгодженням потреб й фінансових ресурсів які на їх задоволення треба витратити [6, с. 3]. Отже, цим й доводиться тісний взаємозв'язок між соціальною політикою держави та фінансовою автономією місцевого самоврядування,

де перше в ієрархічній залежності стоїть дещо вищим за друге. Але, варто розуміти, що у правовому полі вказані проблеми не пересікаються й продиктовані здебільшого станом реального життя. При цьому, на наш погляд, варто розуміти, що соціальна політика держави зосереджується чітких принципах формування прийнятних з фінансової точки зору умов життя всіх членів суспільства для поліпшення його добробуту й немає на відміну від інших напрямків політики держави виступає єдиною, тобто не включає в себе регіональний рівень. На наш погляд, це в корні унеможливує реалізацію самого сенсу існування соціальної політики, оскільки регіони України знаходяться не в однакових стартових позиціях, мають різну ресурсну базу, тип та характер соціальних проблем, й тому державі будувати соціальну політику лише як систему виключно правових, організаційних, регулятивно-контрольних заходів з метою вдосконалення існуючих жодним чином не йде на користь ані державі, а ні суспільству. Скажімо, влада може наголосити, що метою соціальної політики держави може стати боротьба з бідністю, покращення умов життя пересічних громадян, збільшення зарплат та пенсій, збереження людського капіталу розвитку, гармонізація між соціальними гарантіями та станом економічного розвитку; але виконувати розпорядження щодо втілення у життя й виконання вказаних позицій лягає на певний регіон з його різномірною ресурсною та соціальною базою. Тому, виникає вкрай складна проблема міждисциплінарного характеру, яка полягає в комплексному аналізі оптимізації фінансової автономії місцевого самоврядування зі плануванням й здійсненням фінансової політики держави. Саме вирішенню цієї важливої задачі й буде присвячено наше дослідження.

Втім, варто зазначити, що представлена проблематика досліджена в Україні вкрай обмежено й подається з позицій нормативно-правового регулювання, що має за мету сприяти адміністративними шляхами вирішення проблем соціальних гарантій та соціального захисту населення. Саме така позиція знаходить своє відображення в роботах В. Кампо, В. Кравченко, В. Куйбіди, І. Луніна, М. Пабата, В. Полуянова, Ю. Шарова та інших. Вказана група дослідників розуміє систему місцевого самоврядування як певну модель розвитку держави, яка здебільшого й реалізує плани й задачі ефективного державного будівництва й розвитку [7, с. 100–102]. Варто також зазначити, що створена й методологія та категоріальний апарат дослідження соціально-політичних аспектів діяльності місцевого самоврядування. Так, у роботах О. Кириленка, В. Опаріна, І. Лютого та інших вказана проблематика представлена

як система оптимізації політики децентралізації влади, де соціальна політика дробиться на декілька рівнів: регіональне планування, стратегічний розрахунок, економічна аргументованість, затвердження, впровадження й корегування [8, с. 47]. Однак, незважаючи на теоретичне напрацювання представленої проблеми, аналізу реальної практики рішень покищо бракує.

Причиною практичного браку вирішення проблеми фінансової автономії у контексті реального впливу соціальної політики є сама орієнтація цих явищ відповідно до діючого законодавства в Україні. Так, у Конституції України міститься ряд фундаментальних положень, за якими населення має чіткі соціальні гарантії, які виконуються державою у першу чергу або декларуються як фактичне виконання. Мова передусім йде про положення соціального захисту населення та соціальної політики держави, де Україна є соціальною і правовою державою (ст. 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22) [2]. Іншими словами, держава бере у зону власної відповідальності весь спектр питань соціальної політики, але фактичне виконання цих зобов'язань покладено на органи місцевого самоврядування [9, с. 39–40]. Вказане, мало б означати, що держава поруч зі зобов'язаннями має надавати органам місцевого самоврядування значний рівень фінансової незалежності з урахуванням ресурсної бази конкретного регіону. Втім, фінансова автономія місцевого самоврядування обмежується певним колом проблемних питань й подається як можливість комплексного забезпечення економічного, соціального, культурного, спортивного, комунального, інфраструктурного та іншого розвитку певної території з формуванням потужної бази децентралізації управлінських рішень [10, с. 449]. На наш погляд, факт того, що проблематика «централізація» і «децентралізація» влади є фундаментальною проблемою місцевого самоврядування незалежно від рівня демократичного розвитку держави, але у той самий час не варто розуміти ці явища виключно як принципи побудови певної організаційної системи та управління нею під відповідні гарантії з боку

держави. Назване є лише частиною, однією з форм таких процесів як «децентралізація влади». Мова йде про те, що замість впровадження спеціальних програм або орієнтирів соціального розвитку держави розуміти факто того, що в виконання цих заходів повністю залежить від ресурсного й фінансового потенціалу певного регіону. Тому, на наш погляд, такі явища як децентралізація влади, фінансова автономія місцевого самоврядування, соціальні стандарти розвитку держави необхідно переводити у розряд функцій місцевого самоврядування. На користь такої логіки слугує практична реалізація представленої логіки в так званій скандинавській моделі місцевого самоврядування, де держава забезпечує його у фінансовому плані на рівні 19–24% [11]. В організаційному плані вказана модель будує з органами влади партнерські відносини, де органам місцевого самоврядування надається певний рівень автономії та підтримки зі сторони держави, який є необхідним певній території й є узгодженим з її потребами та ресурсами. Тобто, органи місцевого самоврядування за скандинавською моделлю зацікавленні у встановленні системи ефективного розвитку, підвищенню економічного потенціалу території тощо. Проте, мова не йде про пряме запозичення існуючого досвіду, навпаки, було б краще, як би держава, органи місцевого самоврядування, представники громадянського суспільства, вчені здійснили комплексний аналіз необхідної бази функціонального навантаження органів місцевого самоврядування з метою: — переосмислення ролі місцевого самоврядування як інституту громадянського представництва на містах. Тобто, держава має розробити певний рівень контролю, впливу, адміністративного втручання для певного регіону України; — встановити чітке функціональне навантаження місцевого самоврядування в забезпеченні соціальної політики й виконання соціальних гарантій держави [12, с. 47]. Мова йде про те, що держава й органи місцевого самоврядування мають відмовитися від практики часткового виконання власних зобов'язань через обмеженість у будь-яких ресурсів. Тобто, необхідно провести моніторинг з метою вдосконалення ресурсної бази та узгодити їх з потребами кожного регіону; — надати органам місцевого самоврядування реальну здатність самостійно формувати власну соціальну політику та соціальні стандарти відповідно до потреб певної території. Це означає, що місцеве самоврядування кожного регіону має бути зацікавлене у вдосконаленні інвестиційної привабливості, сприйнятого податкового клімату власної території [13, с. 81]; — провести системний аналіз критеріїв фінансової автономії місцевого самоврядування де ключовим принципом має стати

узгодження матеріально-технічної бази з потребами регіону; — вирішити парадоксальну ситуацію, що склалася в Україні де деякі регіони в середині держави не мають між собою стійких економічних та інших зв'язків.

Представлені кроки є лише етапом системної реформи місцевого самоврядування в Україні, проте її впровадження продиктоване реальними потребами регіонів нашої держави. З однієї сторони для її впровадження необхідно чітко розуміння векторів розвитку державної політики в сфері розвитку місцевого самоврядування, необхідності надання місцевому самоврядуванню значного рівня фінансової автономії, як реальної здатності його функціонування. Тому, для впровадження вказаних заходів необхідно провести комплексне проектування векторів розвитку держави та визначити внесок регіонів України й узгодити з їх потребами. Але, першим кроком такої реформи має стати не скільки політична воля лідерів держави, а скільки розроблення соціальних стандартів державою з узгодженням ресурсної бази місцевого самоврядування для їх виконання. Саме названий крок й має стати першим етапом забезпечення місцевого самоврядування здатністю вирішувати власні потреби. Втім, названий крок включає в себе необхідність більш детального вивчення механізмів впровадження, методичного забезпечення, комплексного наукового аналізу перспектив й наслідків такої реформи. Отже, вирішенню колу представлених проблем й будуть присвячені наші наступні наукові розробки.

Таким чином, підсумовуючи результати дослідження ми дійшли наступних висновків. По-перше, широке надання місцевому самоврядуванню в Україні аспектів фінансової автономії, нівелюються значним тиском видатків на виконання соціальних програм й гарантій держави. По-друге, чіткий взаємозв'язок між фінансовою автономією та соціальною політикою держави обумовлює вироблення політики узгодження місцевих ресурсів, потенціалу, рівнем автономії у фінансовій сфері регіонів з державними програмами у соціальній сфері. По-третє, в Україні назріли дві першочергові реформи місцевого самоврядування. Першою виступає адміністративна, що має за мету встановити певний рівень адміністративної свободи місцевого самоврядування й обмежити рівень державного впливу на його діяльність. Другою виступає переосмислення фінансової та соціальної політики держави з метою стимулювання регіонів проводити під наглядом й за допомогою держави ті реформи, які є актуальними для певної адміністративної території.



**Список використаних джерел:**

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
2. Конституція України [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування [електронний ресурс] // Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
4. Повстян А. С. Забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування / А. С. Повстян // Економіка та держава. — 2010. — №6. — С. 122–124.
5. Стищенко О. Соціальна політика держави: завдання та принципи [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/1362>
6. Новікова О. Ф. Соціальна орієнтація економіки / О. Ф. Новікова / НАН України. Ін-т економіки. — Донецьк, 2009р. — 220 с.
7. Полуяннов В. П. Организационно-экономический механизм эффективного функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства: монография / В. П. Полуяннов. — Донецк, 2004. — 220 с.
8. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: навч. посіб / О. П. Кириленко. — Тернопіль: Астон, 2006. — 140 с.
9. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна // Економіка України. — 2008. — №6. — С. 37–47.
10. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. пос. / О. О. Сунцова — К.: Центр навчальної літератури, 2008. — 488 с.
11. Скандинавская модель: организация местных органов власти в Финляндии [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://all-politologija.ru/knigi/mestnoe-samoupravlenie-kak-forma-demokratii-kovalenko/skandinavskaya-model-organizaciya-mestnix-organov-vlasti-v-finlyandii>
12. Яценко Ю. О. Бюджетний потенціал Донецької області: стан, проблеми і перспективи / Ю. О. Яценко // Економіка та держава. — 2010. — №6. — С. 45–48.

13. Ворона П. В. Державна підтримка малого і середнього бізнесу як стимулювання розвитку регіонів (зарубіжний досвід) / П. В. Ворона // Економіка та держава. — 2010. — №6. — С. 80–82.

Стаття надійшла до редакції 08.05.2014 р.

*Коваль Ю. О.* Местное самоуправление в Украине как составляющая социальной политики государства

Проанализированы вопросы формирования местного самоуправления с позиций организации социальной политики государства. Изучается специфика организационных и политических составляющих формирования местного самоуправления как механизма реализации социальной политики государства. Уточняется понятие «финансовой автономии» с позиций возможности местного самоуправления Украины решать социальные задачи государства. Предлагаются основные направления касательно реформирования местного самоуправления и его превращение в эффективный инструмент социальной политики государства.

Ключевые слова: *местное самоуправление, финансовая автономия, социальная политика, государственная власть, самоуправление регионов*

*Koval Yu. O.* Local government in Ukraine as a component of social policy of the state

Of formation of local government from positions of the organization of social policy of the state are in a complex analysed. Specifics of organizational and political components of formation of local government as mechanism of realization of social policy of the state are studied. The concept of «a financial autonomy» from positions of possibility of local government of Ukraine to solve social problems of the state is specified. The main directions concerning reforming of local government and its transformation into the effective instrument of social policy of the state are offered.

Keywords: *local government, financial autonomy, social policy, government, self-government of regions*