

12. Методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення пожежної безпеки на території об'єднаних територіальних громад (друга редакція). URL: [http://www.dsns.gov.ua/files/2017/12/6/88888/Методичні\\_рекомендації.pdf](http://www.dsns.gov.ua/files/2017/12/6/88888/Методичні_рекомендації.pdf).

13. Організація цивільного захисту під час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: практ. poradnik / О. Я. Лещенко, В. М. Михайлов, Н. М. Романюк, В. О. Скакун; за заг. ред. М. О. Маюрова, П. Б. Волянського. Київ: ІДУЦЗ, 2017. 125 с.

14. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" від 30 жовт. 2013 р. № 841. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

15. ДСТУ-Н Б Б.1.1-19:2013 Настанова з виконання розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) у містобудівній документації на мирний час. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

\*Список побудовано в порядку посилань.

Надійшла до редколегії 26.08.2018 р.

УДК 352 (477)

## ЕКОНОМІЧНА ОСНОВА САМОДОСТАТНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

*Голинська О. В.,*

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри економічної та фінансової політики, докторант,  
Одеський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Одеса*

Актуалізовано теоретичні визначення муніципального управління та місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що взаємозв'язок їх виражений економічною основою, яка є цілком компліментарною по відношенню до підсистеми соціально-економічного розвитку громад та виражається в їхній самодостатності.

**Ключові слова:** економічна основа, місцеве самоврядування, самодостатність, публічне управління, громада, бюджет.

*Golynska O. V.,*

*PhD in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of Economic and Financial Policy Department, Doctoral Candidate,  
ORI NAPA, Odesa*

## THE ECONOMIC BASIS OF SELF-SUFFICIENCY OF LOCAL GOVERNMENT IN CONTEMPORARY OPERATING CONDITIONS

The theoretical definition of Municipal Government and Local Government was updated. Their interconnection is substantiated. It is expressed by an economic basis that is complementary to the subsystem of socio-economic development of communities. The economic basis is illustrated in the self-sufficiency of communities

**Key words:** economic basis; Local Government; economic self-sufficiency; public administration; community; budget.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах надзвичайно зростає роль громад в економічному і соціальному розвитку держави як утворень, що єдині в усьому її адміністративно-територіальному устрої управляються способом повсюдного місцевого самоврядування. Зважаючи на зазначену особли-

© Голинська О. В., 2018

вість, така значущість визначається їхньою цілковитою свободою в питаннях житлово-комунального та дорожнього господарства, соціально-культурної сфери, організації загальної освіти, медичної допомоги, створення сприятливого середовища для життя людей. У той же час практика публічного управління в громадах свідчить про наявність гострої суперечності між важливістю проблем місцевого значення і крайньою обмеженістю обсягів бюджетного фінансування. Таким чином, вирішення питань самодостатності громад як суб'єктів публічного управління, розроблення рекомендацій щодо її формування виступають важливим актуальним науковим і прикладним завданням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методологічні та теоретичні аспекти соціально-економічного розвитку регіонів та муніципальних утворень розглянуто у працях світових корифеїв – М. Бандман, М. Вебера, Е. Вейнблса, А. Гранберга, Е. Гувера, В. Кристаллера, А. Льюша, А. Фішера та ін. Економічні та соціальні проблеми місцевого самоврядування, фінансово-економічні основи діяльності на рівні місцевого самоврядування досліджувались у роботах вітчизняних представників державно-управлінської науки: Т. Безверхнюк, О. Васильєвої, М. Іжі, М. Миколайчука, Ю. Оболенського, А. Приходченко, І. Розпутенка, С. Саханенка та ін.

За наявності великої кількості робіт, присвячених соціально-економічним основам місцевого самоврядування, проблеми суто економічної самодостатності муніципальних утворень залишаються малодослідженими. Дискусійними, недостатньо вивченими є категорійний апарат, методичні аспекти оцінювання самодостатності, умови і чинники її забезпечення. Таким чином, необхідність розроблення питань забезпечення й підвищення економічної самодостатності громад визначає актуальність теми цього дослідження.

**Метою статті** є розроблення теоретичного інструментарію оцінювання та формування економічної самодостатності громад, практичних рекомендацій щодо її підвищення. Досягнення поставленої мети вимагає вирішення завдань, основними з яких є: визначення потенціалу економічної основи місцевого самоврядування та пов'язане з цим уточнення змісту поняття “економічна самодостатність громади”, огляд та порівняння провідних зарубіжних практик формування економічної основи утворень муніципального рівня з практиками, що склалися в Україні у процесі реформи з децентралізації зразка 2015–2018 рр.

**Виклад основного матеріалу.** Зважаючи на розмаїття тематичного поля цього дослідження, слід чітко визначитися з його об'єктом, тим самим сконцентрувавши вирішувану проблематику. Об'єктом виступають територіальні соціально-економічні підсистеми національної економіки на рівні повністю самоврядних адміністративно-територіальних одиниць – громад. Звідси випливає предметна основа, що являє собою сукупність соціально-економічних та організаційних публічно-управлінських відносин, що виникають у процесі формування економічної самодостатності громад.

З цих методологічних позицій розгляньмо ключові поняття, пов'язані з публічним управлінням. За всієї складності й неоднозначності історії самого місцевого самоврядування, його соціальних і економічних проблем, за різних підходів до його організації, сучасне розуміння цієї категорії не викликає особливих суперечок. Дещо складніше визначити сутність терміна “громада”. Європейська хартія місцевого самоврядування (Хартія) не містить його визначення, а шляхом поєднання норм Основного Закону та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” ми можемо перерахувати види громад

(міст районного значення, міст обласного значення, сіл, селищ, районів у містах), зазначаючи, що громади села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень; вони можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову, а також можуть вийти зі складу об'єднаної територіальної громади (щоправда, сьогодні законного механізму виходу не існує) [1; 3; 4].

Зважаючи на первинність характеристики спроможності щодо таких муніципальних утворень, задекларованої в Хартії, на нашу думку, громадою слід вважати ту територію, у межах якої населення здійснює вирішення соціальних та економічних проблем, питань місцевого значення за рахунок таких властивостей даної соціально-економічної системи, як здатність до саморозвитку і безперервність змін. Це може бути село, селище, ціле місто, а також район міста. Не слід оспорювати той факт, що сьогодні в багатьох містах обласного значення діють ради районів у місті як повноправні органи місцевого самоврядування.

Отже, громада – це територіальна одиниця, що є суб'єктом права і самостійно вирішує питання місцевого значення. Однак у сучасній практиці публічного управління територіями для визнання громади таких ознак недостатньо. Тому багато громад функціонують в “усіченому” варіанті. Вони мають відповідний правовий статус, але їхні реальні можливості вирішувати питання місцевого значення обмежено через слабкість фінансово-економічної бази.

Найбільші розбіжності серед фахівців викликає термін “муніципальне управління” та його співвідношення з місцевим самоврядуванням. На думку В. Зубенка, ці терміни практично тотожні [2, с. 91]. Адже муніципальне управління здійснюється системою місцевого самоврядування (суб'єктом управління виступають органи місцевого самоврядування, об'єктом – сама громада). При використанні цього підходу мало б реально відбуватися дійсно соціальне й економічне самоврядування (а не просто управління), тому що керівний вплив на соціальні та економічні проблеми громади проводиться зсередини, самим його населенням, безпосередньо і через представницькі органи.

Іншої позиції дотримується С. Саханенко, на думку якого муніципальне управління є частиною місцевого самоврядування [5, с. 188]. Муніципальне управління здійснюється на основі представницької демократії виборними органами, місцеве самоврядування – усім населенням. Виходить, що до муніципального управління відноситься та частина місцевого самоврядування, якою займаються спеціально обрані органи і посадові особи, зазвичай на професійній основі. Інститути прямої демократії відносяться до місцевого самоврядування, але до системи муніципального управління не входять.

Ми схиляємось до думки, що муніципальне управління – більш широке поняття, воно означає управління муніципальним утворенням у цілому (розвиток промислового, фінансового сектора, перепрофілювання економіки тощо); а місцеве самоврядування стосується лише питань місцевого значення. Наприклад, якщо ставити питання про управління реабілітацією так званих моно-міст (які складно не віднести до муніципального управління), то його не може бути вирішено тільки силами місцевого самоврядування, як із правових, так і з фінансово-економічних причин. Реальні повноваження, відповідальність місцевої влади за розвиток такого міста як цілісного організму поділяються

з регіональним центром і іншими управлінськими державними структурами. У розвиток цієї думки можна навести точку зору, що управління розвитком міста є “процес цілеспрямованої зміни стану і структури його соціально-економічної системи” [2, с. 89]. Принаймні для міст, украй складно і навряд чи виправдано ототожнювати зміну їхніх соціально-економічних систем тільки з вирішенням питань місцевого значення. Це дає підстави стверджувати, що місцеве самоврядування є поняттям вузким, ніж муніципальне управління.

Таким чином, муніципальне управління є складною, структурованою діяльністю, здійснюваною в соціальній та економічній підсистемах громад, що характеризується процесами управління постійними системними змінами. При цьому повноцінне керування громадою вимагає наявності базису, основи у вигляді соціального та економічного потенціалів, взаємодія яких дозволить забезпечити приріст фінансового потенціалу, адекватного потребам території.

Спроба розкрити сутність економічних основ місцевого самоврядування пролягає через виділення двох можливих підходів:

1) економічні основи місцевого самоврядування являють собою відносини, що існують у реальному часі, з приводу формування й використання комунальної власності та місцевого бюджету як унаочнень матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;

2) економічні основи місцевого самоврядування – це економічні об’єкти, ресурси, що можуть використовуватися для формування місцевих доходів, обслуговування потреб населення.

На нашу думку, беручи до уваги, що економічні основи місцевого самоврядування можна розглядати як сукупність відносин із приводу створення іманентно властивих умов, що впливають як результат взаємодії соціальної та економічної підсистем місцевого самоврядування в контексті створення доданої вартості або кінцевого економічного результату, а також з огляду на саму дефініцію місцевого самоврядування, можна зупинитися на наступному трактуванні.

Економічні основи місцевого самоврядування – це система економічних об’єктів, ресурсів, а також відносин із приводу формування і використання їх із метою вирішення питань місцевого значення. Таке просте та однозначне трактування явно відноситься і до комунальної власності, і до місцевого бюджету. При цьому, з огляду на сформовані традиції й підходи, у науковому вжитку більш виправданим є саме термін “економічна самодостатність місцевого самоврядування”, оскільки цей термін виділяє, відзначає та підкреслює особливу важливість не тільки фінансового складника, тобто бюджету, а й значення підвищення його доходів у результаті взаємодії соціальної та економічної підсистем місцевого самоврядування, підкреслюючи компліментарність їх у сучасних умовах.

На погляд автора, саме компліментарність, тобто взаємозв’язок і взаємозумовленість фінансової, соціальної та економічної підсистем, і приведе до синергії у використанні потенціалу додаткових економічних резервів на рівні муніципальних утворень. Питання про те, які ж об’єкти та ресурси включати до складу економічної основи місцевого самоврядування, є досить складним. У сучасній Україні, з одного боку, держава зовсім не збирається надавати громадам повної автономії, вважаючи за краще економічно контролювати їх. З іншого боку, і самі органи місцевого самоврядування, особливо в новоутворених об’єднаних у 2016–2018 рр. громадах, не здатні працювати автономно, без фінансової підтримки держави.

Водночас слід визнати, що сучасна децентралізація – це крок, що віддаляє нас від застосування державної теорії, наближає до дуалістичної та значною мірою наближає перспективу застосування суспільної теорії місцевого самоврядування. І такі процеси слід перш за все пов'язати з ресурсною обмеженістю державного бюджету та намаганнями довести можливість побудови абсолютно самодостатніх громад.

Аналіз низки законодавчих документів дозволив виявити невідповідність між сучасним розумінням місцевого самоврядування та його реальними можливостями щодо самостійного вирішення місцевих питань. Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування не входить до системи органів державної влади і має певну відособленість і самостійність. При цьому правові межі місцевого самоврядування є більш широкими порівняно з його економічними можливостями. Через це часто виникають дисбаланси, диференціації розвитку громад і проявляється суперечливий характер функціонування самого місцевого самоврядування як системи.

Наявна податкова компонента економічної основи місцевого самоврядування явно не є здатною забезпечити повноцінне фінансування питань місцевого значення. Що стосується неподаткових доходів, доходів від майна, тут також мало шансів компенсувати “фінансову недостатність”. Приватизація майна не є стабільним джерелом доходів. Великий ступінь фінансової стабільності дає здача майна в оренду, що можливе у великих містах, де є платоспроможні зацікавлені орендарі.

Отже, сучасна економічна основа місцевого самоврядування, що ґрунтується на фіскальній моделі, надає йому досить мало коштів. Емпіричні дослідження, проведені в різних регіонах України, показують, що власні доходи місцевих бюджетів попри стрімке зростання їхніх фізичних обсягів і близько не покривають необхідних витрат навіть в економічно розвинених громадах. Незалежно від рівня розвитку регіону економічна основа місцевого самоврядування залишається обмеженою.

У світовій історії існує декілька варіантів формування економічної основи місцевого самоврядування. Відповідно до одного з них, прийнятого в США і Великобританії, основними джерелами є місцеві податки на нерухому власність [8]. Близька система практикується у Франції, але до податків на землю, житло додався податок на майно підприємств [9]. У Скандинавських країнах основне джерело фінансування інше – частина прибуткового податку [6]. По особливому шляху йде Японія, де, крім прибуткового податку і податку на нерухомість, до доходів місцевих громад частково відносять податок на прибуток. Прибутковий податок з податками на нерухомість поєднується у Швейцарії, Греції та Румунії [7]. Отже, класичним місцевим податком за кордоном є податок на нерухому власність. У різних країнах він може комбінуватися з тим чи іншим варіантом податків на місцевий малий бізнес, залученням частини прибуткового податку, податку на майно підприємств.

Але не слід вважати, що власні доходи місцевих бюджетів в Європі і США повністю покривають місцеві витрати. У країнах Євросоюзу на дотації і відрахування до вищестоящих бюджетів припадає від 24 до 77 % доходів. У таких різних країнах, як Великобританія, Нідерланди, Польща, Греція, Ірландія, Ісландія, власні доходи місцевих бюджетів складають менше 50 % [7]. Найменший ступінь економічної самостійності спостерігається у Великобританії.

Оскільки в цих країнах основним джерелом місцевих доходів виступає податок на нерухомість, можна констатувати, що його потенціал все ж таки

недостатній для вирішення місцевих питань. Великий ступінь самозабезпеченості спостерігається там, де до місцевих бюджетів надходять податки на малий бізнес (Німеччина); а найвища – при залученні частини прибуткового податку (Норвегія, Данія) [8].

З порівняльного аналізу економічних основ місцевого самоврядування можна дійти таких висновків:

1) традиційним, базовим джерелом доходу є податок на нерухоме майно. Його потенціал залежить від майнової забезпеченості та платоспроможності жителів. Але в сучасних умовах тільки цього податку недостатньо для вирішення питань місцевого значення. У розвинених країнах абсолютна бюджетна забезпеченість місцевого самоврядування за рахунок податку на нерухомість на душу населення зазвичай вища, ніж в Україні, але все одно він неспроможний бути єдиним джерелом доходу;

2) ступінь дотаційності місцевих бюджетів різних країн світу значною мірою залежить від побудови податкової бази і найбільш високий там, де є обмеженість тільки місцевими податками на нерухомість. У разі залучення податків на малий бізнес і доходи фізичних осіб дотаційність знижується. Але в будь-якому разі наявні податкові джерела не дозволяють місцевим бюджетам повністю позбутися дотацій;

3) економічну основу місцевого самоврядування на рівні громад в Україні сформовано відповідно до світового досвіду, і вона найбільшою мірою відповідає німецькому зразку (земельний податок, єдиний податок, частина податку на доходи фізичних осіб). Оскільки в Німеччині пропорції доходів близькі до середніх по Євросоюзу, в Україні логічно очікувати подібного співвідношення. Судячи з досвіду Скандинавських країн, підвищити самозабезпеченість дозволяє тільки зарахування більшої частки податку на прибуток до місцевих бюджетів – тоді громади будуть зацікавлені у створенні та розвитку прибуткових підприємств;

3) високий ступінь дотаційності місцевих бюджетів не є вітчизняною особливістю. І хоча частка власних доходів муніципальних утворень Європи може бути близькою до аналогічного показника в Україні, слід врахувати, що абсолютні надходження за рахунок місцевих податків в розрахунку на душу населення в перших істотно вищі. Реальний потенціал податку на нерухоме майно в українських і зарубіжних муніципальних утвореннях істотно різниться. Тому вищий рівень благополуччя місцевого самоврядування за кордоном пояснюється не іншим складом місцевих податків, а їх більш високим прибутковим потенціалом. Дотаційність існує скрізь, але абсолютні доходи місцевого самоврядування розвинених країн за рахунок власних податків набагато вищі й дозволяють вирішувати питання місцевого значення на більш високому рівні навіть без урахування дотацій.

Отже, економічна основа місцевого самоврядування в Україні не повною мірою відповідає вимозі саморозвитку і самодостатності територій. У нормах, пов'язаних із реформою децентралізації, вона часто підміняється поняттям фінансової спроможності, але фінансова спроможність є лише індикацією стану економічної основи та цілком вторинна порівняно з поняттям самодостатності.

Основним принципом сталого розвитку громади є взаємодія соціальної та економічної підсистем у контексті забезпечення самодостатності й саморозвитку. В умовах зростання значущості людського капіталу вкладення в соціальну підсистему безпосередньо зумовляють підвищення якості люд-

ських ресурсів і послугують потужним джерелом розвитку економічної підсистеми. У свою чергу, динамічний розвиток останньої дозволяє здійснювати необхідні інвестиції і в соціальну підсистему. Саме така логіка компліментарності соціальної та економічної підсистем відповідає сучасному рівню вимог до розвитку громад.

**Висновки з цього дослідження й перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Основні висновки з проведеного в цій статті дослідження зводяться до такого. Забезпечення адекватної економічної основи місцевого самоврядування є складним дискусійним питанням і практичною проблемою не тільки для вітчизняної дійсності, а і для розвинених країн зі сформованим досвідом муніципального управління. Ця дискусія наростає через постійне зростання вартості питань місцевого значення та їхньої значущості для територіальних громад. Водночас у сучасних умовах у поняття економічної самодостатності неможливо вкладати абсолютний сенс і наполягати на повній забезпеченості місцевих бюджетів власними доходами. Крім того, економічна самодостатність не є головною метою публічного управління громадою – вона лише являє собою ключовий інструмент підвищення якості життя населення.

Незважаючи на те, що в сучасних реаліях саморозвиток громади не може мати абсолютний характер, а повної самодостатності місцевих органів не існує і в зарубіжних країнах, наукова ідея, пов'язана з економічною основою місцевого самоврядування як джерелом добробуту населення, складаючи перспективу подальших досліджень, потребує розвитку, подальшої концептуалізації та зміцнення. Без усвідомлення її ролі та значення сьогодні неможливо здійснювати результативне й ефективне публічне управління громадами.

#### Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
2. Зубенко В. В. Сучасні підходи до визначення місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 2 (54). С. 88–92.
3. Конституція України від 28 черв. 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
5. Саханенко С. Є. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування і територіальної організації влади та шляхи їх удосконалення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 187–196.
6. Bufon M., Markelj V. Regional policies and cross - border cooperation: new challenges and new development models in Central Europe. *Revista Română de Geografie Politică*. ISSN 1454-2749, E – ISSN 2065 – 1619, 1, May 2016. P. 18–28.
7. Eurostat / Your key to European statistics. *European Commission*. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/Nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST\\_NeM\\_DT\\_L&StrNem=NUTS\\_33&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERAR\\_CHIC&IntCurrentPage=1](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/Nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NeM_DT_L&StrNem=NUTS_33&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERAR_CHIC&IntCurrentPage=1).
8. Provisions and Instruments of Regional Policy. Europa.eu. URL: <http://europa.eu/pol/reg>.
9. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Version consolidée en vigueur depuis le 1er décembre 2017 ( traité de Lisbonne), modifiée par la décision 2018/UE du Conseil européen du 25 mars 2018 (mécanisme de stabilité). URL: [http://fr.wikisource.org/wiki/Traite%C3%A9\\_sur\\_le\\_fonctionnement\\_de\\_l%27Union\\_europ%C3%A9enne#Article\\_174](http://fr.wikisource.org/wiki/Traite%C3%A9_sur_le_fonctionnement_de_l%27Union_europ%C3%A9enne#Article_174).

Надійшла до редакції 05.07.2018 р.