

Оксана Квасниця

к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Дарія Андросюк

студентка гр. ФФм-11,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

ФІНАНСОВА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ДИСКУРС

В умовах розбудови демократичного суспільства актуальним питанням державотворення є розбудова ефективної системи місцевого самоврядування. Проблеми забезпечення фінансової бази діяльності органів місцевої влади навіть в умовах воєнного часу зберігають свою актуальність, оскільки їхнє вирішення є невід'ємною запорукою успішної демократизації суспільного життя, втілення конституційної норми щодо реалізації принципу народовладдя. Серед найбільш вагомих цілей еволюції місцевого самоврядування є зміцнення його фінансової самостійності, що може надати потужного поштовху до сталого економічного і соціального розвитку територіальних громад. Вагомість цих питань визначається також необхідністю реалізації зобов'язань щодо зміцнення в Україні інституту місцевого самоврядування, що постали перед нашою країною із приєднанням до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Питання теоретичного обґрунтування фінансової незалежності місцевого самоврядування уже впродовж багатьох років широко дискутуються науковою спільнотою фінансового спрямування, однак єдності концептуальних підходів до її розуміння поки не досягнуто. В загальному під фінансовою самостійністю місцевого самоврядування розуміють логічний наслідок закріплення за органами місцевого самоврядування права самостійно вирішувати проблеми місцевого розвитку. У випадку, якщо таке право не має підкріплення у вигляді власних фінансових ресурсів органу місцевого самоврядування, то воно залишається лиш декларацією без реальних механізмів втілення. Позбавлене фінансових ресурсів місцеве самоврядування неспроможне задовольнити усі потреби населення, які формуються під впливом специфіки місцевого розвитку, а виступає лише у ролі агента центральної влади, що реалізує ухвалені нею рішення без урахування місцевої специфіки.

Питання тлумачення сутності поняття фінансової незалежності місцевого самоврядування має дискусійний характер. Більш того, у наукових публікаціях поряд із цим терміном отримали застосування інші близькі за змістом поняття фінансової автономії, фінансової самостійності та ін. Одна із провідних вчених з питань місцевого самоврядування О. Кириленко ототожнює поняття фінансової самостійності та фінансової незалежності, розуміючи під ними «незалежність органів місцевого самоврядування від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і забезпечення їх вирішення відповідними коштами» [4, с. 34]. О. Величко розглядає поняття фінансової

незалежності місцевого самоврядування більш широко, характеризуючи її «як економічний простір для діяльності місцевого самоврядування у межах певної території на принципах економічної ефективності й економічної доцільності» [3, с. 85]. Такий підхід до розуміння досліджуваного нами поняття дискусійний, адже органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у реалізації соціальної політики, де критерії економічної ефективності й доцільності мають другорядне значення. Крім того, як слушно зазначає І. Луніна, «самостійність місцевих органів влади залежить не від фінансових ресурсів регіону взагалі, а від тих коштів, які перебувають у розпорядженні зазначених органів, тобто доходів відповідного бюджету» [10, с. 136].

К. Павлюк враховує зазначені недоліки дефініції фінансової незалежності місцевого самоврядування, розглядаючи це явище як «можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного й соціального розвитку території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління» [16, с. 91]. Отже, вчена розглядає фінансову незалежність більш широко, вбачаючи у цьому понятті здатність до вироблення пріоритетів економічного і соціального розвитку території. Разом з тим, К. Павлюк не згадує важливу умову того, щоб втілити цю спроможність до самостійного ухвалення рішень у житті, яка полягає у забезпеченості суб'єкта управління власними фінансовими ресурсами. У цьому контексті більш вдалою з наукова позиція А. Лучка, який визначає фінансову незалежність як «можливість та здатність органів місцевого самоврядування самостійно в законодавчо визначених межах провадити фінансову політику та формувати й витратити фінансові ресурси з метою реалізації функцій цих органів і вирішення місцевих проблем» [13, с. 22]. Таким чином, у наведеній дефініції враховані дві визначальні риси фінансової незалежності місцевого самоврядування, а саме: чітко визначено право органів місцевого самоврядування на самостійне ухвалення управлінських фінансових рішень; визначено, що фінансова незалежність неможлива без надання права на отримання й розпоряджання власними фінансовими ресурсами.

Визнаючи переваги поданої А. Лучкою дефініції фінансової незалежності місцевого самоврядування, Ю. Напалкіна та А. Мейш зазначають, що вона не враховує вплив самої територіальної громади на формування й використання місцевих бюджетів [15, с. 314]. Між тим, потреби населення в демократичному суспільстві є визначальним чинником, що впливає на визначення цілей та пріоритетів бюджетної політики на місцевому рівні, скеровує рішення органу місцевого самоврядування. Цю позицію вдало обґрунтовує А. Крисоватий, який зазначає, що без урахування інтересів усіх суб'єктів публічного простору, в першу чергу населення, «публічні фінанси стають фінансовою інституцією окремої групи осіб – політиків та можновладців, які мають вплив на прийняття суспільно-політичних рішень» [9, с. 11]. Враховуючи цей момент, фінансову незалежність місцевого самоврядування доцільно характеризувати як реальну здатність територіальної громади впливати через органи місцевої влади на процеси формування централізованих фінансових ресурсів та напрями їхнього

використання задля досягнення цілей економічного й соціального розвитку територіальної одиниці.

Частина науковців, які предметно вивчають проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні, віддають перевагу поняттю фінансової автономії. Так, М. Корнеєв розглядає це наукове поняття як «законодавчо обмежену систему правоспроможностей органів місцевого самоврядування щодо самоврядування, розподілу та використання фінансових ресурсів» [6]. Крім порушення логічних законів формулювання наукових понять, це визначення не містить згадувань про роль територіальної громади в ухваленні рішень та про такий прояв фінансової незалежності, як право на самостійне визначення цілей та пріоритетних напрямів фінансової політики. Надто лаконічним є визначення фінансової автономії, подане В. Кравченком, який розглядає його як «фінансову незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій» [7]. Ототожнюючи поняття незалежності та автономії, вчений не розкриває, що ж саме доцільно розуміти під ними.

Більш деталізованим є бачення фінансової автономії Л. Клець, яка під нею розуміє: «по-перше, наявність в органу місцевого самоврядування прав самостійного прийняття рішень щодо формування своїх бюджетів і фінансування завдань і повноважень з метою забезпечення гідних умов для життєдіяльності громадян територіальних одиниць; по-друге, – реальну можливість місцевих органів за рахунок наявних в їх розпорядженні матеріально-фінансових ресурсів якісно та в повному обсязі забезпечувати населення суспільними товарами та послугами» [5]. Таким чином, учена наголошує, що забезпеченість власними фінансовими ресурсами не є самоціллю органу місцевого самоврядування, а лиш інструментом для задоволення інтересів населення й продукування суспільних благ. Цю думку розвиває А. Лучка, який зазначає, що «вищий ступінь фінансової незалежності передбачає право на самостійну законодавчу діяльність, яка здійснюється за власним правом, а не за дозволом органу вищого рівня» [12, с. 40].

Вирішити суперечність у тлумаченні понять незалежність та автономія допоможе звернення до енциклопедичної та довідкової літератури. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови за ред. В. Бусела автономність визначають як «самостійність, незалежність у вирішенні певних питань; ведення справ незалежно від чого-небудь» [2, с. 7], а незалежність – як «не підкореність комусь, чомусь; самостійність та рішучість у поведінці, діях» [2, с. 760]. Тобто, видимих семантичних відмінностей між цими поняттями немає, однак бачимо підтвердження обґрунтованості позиції А. Лучки, що фінансову незалежність доцільно розуміти у її проактивній інтерпретації, не просто як відокремленість від впливу кого- або чого-небудь, а забезпечена правами, повноваженнями та фінансовими ресурсами можливість мешканців територіальної громади через органи місцевої влади самостійно вирішувати питання власного розвитку.

Важливим питанням фінансової незалежності місцевого самоврядування є з'ясування того, яким чином вона виявляється у практичній площині. Найбільш поширене бачення відповіді на це питання визначає, що ключова риса фінансової незалежності місцевого самоврядування полягає у володінні та розпорядженні органами місцевого самоврядування власними фінансовими ресурсами, при цьому

їхній обсяг має відповідати закріпленим за цим органом повноваженням. У методологічному контексті фінансову незалежність місцевого самоврядування характеризують різні показники, зокрема й ті, якими оцінюють рівень фінансової децентралізації, а саме: співвідношення доходів та видатків місцевих бюджетів до ВВП, рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів, частку власних та переданих доходів у сукупних ресурсах органу місцевого самоврядування та інші. Кожен із них відображає певний аспект прояву фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Втілення положень про фінансову незалежність місцевого самоврядування простежується також у вітчизняному законодавстві, зокрема у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». У цьому документі визначено принципи функціонування місцевого самоврядування, які серед іншого передбачають його правову, організаційну й економічну самостійність. Фінансовим підґрунтям для виконання цих принципів є «економічна база місцевого самоврядування, яка об'єднує складові: майно територіальної громади, яке належить до комунальної власності; доходи місцевих бюджетів та інші кошти; земельні, водні, лісові та інші ресурси, які належать громаді на правах власності; спільне майно, яке належить кільком громадам на правах співволодіння» [17].

Підсумовуючи дискусію щодо розуміння сутності фінансової незалежності місцевого самоврядування доцільно визнати, що її реалізація на практиці може дати вагомий позитивний ефект, стимулюючи розвиток територіальних громад та сприяючи підвищенню якості життя населення. Серед головних переваг цього принципу організації місцевого самоврядування І. Луніна виділяє «можливість кращого урахування вподобань та інтересів громадян» [10, с. 31], що винятково важливо в умовах демократизації суспільства та впровадження ідей сталого розвитку в усі аспекти суспільного життя. Поділяючи цю думку, О. Василик вбачає переваги фінансової незалежності місцевого самоврядування у поліпшенні ефективності роботи органів місцевої влади, стимулюванні проактивної позиції органів місцевої влади щодо впливу на вирішення проблем місцевого значення, встановленні кореспонденції між управлінськими рішеннями та фінансовими ресурсами [1, с. 120].

Список використаних джерел:

1. Василик О. Д. Про фінансову незалежність органів місцевого і регіонального самоврядування. *Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26–27 листопада 1992 р.)*. К., 1993. С. 120–122.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Величко О. В. Бюджетна політика та особливості її формування в умовах нестабільності соціально-економічного розвитку. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 1 (19). С. 83–87.
4. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: навч. посіб. Тернопіль: Астон, 2004. 140 с.

5. Клець Л. Є. Система кількісних показників фінансової автономії місцевих органів влади. *Вісник Донецького інституту економіки та господарського права*. 2009. № 1. С. 46-57.
6. Корнєєв М. В. Удосконалення теоретико-методологічного забезпечення узагальнюючої оцінки рівня фінансової автономії. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 7 (97). С. 229-235.
7. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. К.: Знання, 1999. 487 с
8. Кравчук Н. Я., Горин В. П., Ясеновська Т. Б. Фінанси: Навчально-методичний посібник. Тернопіль: Економічна думка, 2008. 432 с.
9. Крисоватий А. І. Воєнні реалії фіскального простору публічних фінансів України. *Світ фінансів*. 2023. № 1 (74). С. 8-30.
10. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ. *Економіка України*. 1998. № 3. С. 31-41.
11. Луніна І. О. Державні фінанси України в перехідний період: монографія / [відп. ред. Б. Є. Кваснюк]. К.: НАН України; Ін-т економічного прогнозування, 2000. 296 с.
12. Лучка А. Оптимальні межі фінансової незалежності місцевого самоврядування: в пошуках компромісу. *Світ фінансів*. 2006. Вип. 4. С. 38-44.
13. Лучка А. А. Бюджетний потенціал фінансової незалежності місцевого самоврядування: дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит. Тернопіль: ТНЕУ, 2009. 275 с.
14. Методологія наукових досліджень: навч. посіб. / В. М. Булавинець, В. П. Горин, О. В. Квасниця [та ін.]; за ред. В. П. Горина. Тернопіль: Осадца Ю. В., 2023. 170 с.
15. Напалкіна Ю., Мейш А. Фінансова самостійність місцевого самоврядування як передумова ефективної бюджетної політики. *Вісник Хмельницького національного університету*. Серія: Економічні науки. 2015. № 2, Т. 2. С. 313-316.
16. Павлюк К. В. Фінансові ресурси держави: монографія. К.: НІОС, 1997. 176 с.
17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>