

Мирослав Трецов

докторант ДРІДУ НАДУ при Президентові України

ДЕФІНІЦІЯ ПОНЯТТЯ «РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ»

Досліджено генезу понять «ресурси» і «ресурсне забезпечення». Визначено підходи до визначення поняття «ресурсне забезпечення» в державному управлінні. Доведено необхідність вивчення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів як самостійної теоретичної та практичної категорії. Запропоновано авторські визначення поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» на основі функціонального та структурного підходів. Представлено функціональну та структурну моделі ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, охарактеризовано їх структурні елементи - ресурси.

Ключові слова: місцеве самоврядування, ресурсне забезпечення, місцеві бюджети, доходна база, децентралізація, територіальна громада.

Myroslav Treschov

PhD in Economics, doctorate candidate, Economy and Regional Policy Department, Dnipropetrovs'k regional institute of public administration, National academy for public administration under the President of Ukraine, Dnipropetrovs'k

DEFINITION OF THE TERM «LOCAL BUDGETS RESOURCES SUPPORT»

Problem setting. Socio-economic development of local communities is a complex multifaceted process. This process includes such aspect as local budgets revenue increasing. This is the main criteria of efficiency and a factor of economic growth. Thus the problems of exacerbation of disparities between resource requirements and capabilities of effective development are in priority nowadays.

Therefore, solving the problem of strengthening the local budgets resource base should begin from theoretical researches of local budget resource support in the context of decentralization.

Recent research and publications analysis. Methodological aspects of the resource approach in public administration are studied in the works of such Ukrainian scientists as G. Atamanchuk, A. Sushynskyy, V. Babaev, N. Bagrov, T. Bezverhnyuk, M. Butko, S. Varnaliy, S. Vovkanych, Z. Gerasymchuk, I. Drobot, A. Olshansky and others.

It should be noted that views on the nature of the resource support role in creating self-sufficient local communities are different in their content and trends of interpretation. However, in the conditions of local government reforming, it is necessary to expand the researches of the term "local budgets resource support" in the context of the basic aspects and principles of decentralization.

Paper objective is to analyze the theoretical and methodological approaches to the definition of "local budgets resource support" in the context of decentralization and fiscal autonomy of local communities.

Paper main body. The genesis of the terms "resources" and "resource support" is investigated in this article. The approaches to the definition of "resource support" in public administration are studied. Four synergistic approaches to resource support are distinguished. They are: institutional, functional, territorial and component approaches.

The necessity to study local budgets resource support as a separate theoretical and practical category is proved. So, the author's definition of "local budgets resource support" is offered. It is based on functional and structural approaches.

The functional and structural models of local budgets resource support are presented. Their structural elements (resources) are described. The functional model is the cycle of local budgets resource support provided by local authorities involving sources of financial potential of the territory and abroad according to their functional purpose. The structural model describes the structure of each resource element allocated by local governments for implementation of their own and delegated powers.

Conclusions of the research. The researches presented in the article show that the local budgets resource support is one of the key elements and factors that promotes the implementation of local government reforming and decentralization. That is why this category of public administration should be researched in future to find the optimal model of interaction between local governments, businesses, citizens and central authorities on territorial development.

Keywords: local government, resource support, local budgets, revenue base, decentralization, local community.

Мирослав Трецов

докторант ДРІГУ НАГУ при Президенте України

ДЕФИНИЦИЯ ПОНЯТИЯ «РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ»

Исследована история понятий «ресурсы» и «ресурсное обеспечение». Изучены подходы к определению понятия «ресурсное обеспечение» в государственном управлении. Доказана необходимость изучения ресурсного обеспечения местных бюджетов как самостоятельной теоретической и практической категории. Предложены авторские определения понятия «ресурсное обеспечение местных бюджетов» на основе функционального и структурного подходов. Представлены функциональная и структурная модели ресурсного обеспечения местных бюджетов, охарактеризованы их структурные элементы - ресурсы.

Ключевые слова: местное самоуправление, ресурсное обеспечение, местные бюджеты, доходная база, децентрализация, территориальная община.

© Трецов М. М., 2016.

↳ Управлінська та фінансова самодостатність територіальних громад – це базова умова для забезпечення розвитку територій. Лише такі громади спроможні створити належні умови для залучення інвестицій і розвитку бізнес-ініціатив, побудувати сучасну транспортну, інформаційну і соціально-культурну інфраструктуру, забезпечити акумуляцію потужного фінансового ресурсу для надання громадянам якісних і доступних публічних послуг, створити умови для гармонійного розвитку людини.

Європейська хартія місцевого самоврядування, яка містить бачення Європейського Союзу щодо основних принципів самостійності та самоврядності територіальних громад, ратифікована Україною ще в далекому 1997 р. Проте положення цього надзвичайно важливого для розвитку місцевого самоврядування акту досі у повному обсязі не закріплені державою на конституційному рівні.

Результати наукових та політичних дискусій наводять чимало доказів того, що переважна більшість владних повноважень в Україні все ще зосереджена на рівні центральних органів державного управління. Відсутність повноцінних структурних перетворень економіки, реформатування бюджетної, податкової, митної, інвестиційної політик у відповідності до вимог сучасного децентралізованого управління, нарощування «популізму» у соціальній політиці та нездатність до здійснення кардинальних змін в пенсійному забезпеченні громадян, тління конфлікту на Сході України веде до посилення централізації державного управління всупереч задекларованому курсу на децентралізацію.

На сьогодні принципи правової, організаційної та бюджетно-фінансової самостійності територіальних громад практично не реалізуються, що стримує розвиток їх більшості. Принцип організаційної автономії органів місцевого самоврядування визначається можливістю формувати власну структуру за рахунок коштів місцевих бюджетів, а принцип правової автономії визначає право та реальну можливість територіальних громад самостійно створювати власну нормативно-правову базу для виконання власних та делегованих повноважень, що так само пов'язано з наявністю адекватної дохідної бази. Відповідно, актуальності набуває укріплення фінансової автономії територіальних громад, адже реалізація їх правової і організаційної самостійності неможлива без належного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

↳ Методологічні аспекти ресурсного підходу в державному управлінні висвітлено в працях таких вітчизняних вчених, як Г. Атаманчук, О. Сушинський, В. Бабаєв, М. Багров, Т. Безверхнюк, М. Бутко, З. Варналій, С. Вовканич, З. Герасимчук, І. Дробот, Н. Колеснікова, В. Максимов, О. Ольшанський та інші. Погляди на сутність ресурсного забезпечення та його роль у створенні самодостатніх територіальних громад наразі є різними за своїм змістом та напрямками трактування. Разом із тим, у світлі реформи місцевого самоврядування, необхідним є розширення теоретико-наукових досліджень поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» з огляду на основні аспекти та принципи здійснення децентралізації державного управління.

↳ Метою статті є аналіз теоретико-методологічних підходів до визначення поняття «ресурсне за-

безпечення місцевих бюджетів» в контексті децентралізації влади та формування бюджетно-фінансової автономії територіальних громад.

↳ Виклад основного матеріалу дослідження. Історія дослідження понять «ресурси», «ресурсне забезпечення» та «ресурсний потенціал» нараховує понад 200 років і започаткована ще Д. Рикардо. Ці категорії характеризуються складністю і багатоаспектністю, що суттєво ускладнює пошук консенсусу у їх теоретичному та практичному розумінні.

Етимологічно поняття «ресурс» запозичено від французької «ressource» – засіб, спосіб, дані, що є модифікацією старофранцузького «ressourde» – підійматися, яке походить від латинського «resurgere» – знову підійматися.

Загалом, «ресурси» можна визначити як джерела постачання, за допомогою перетворення яких можна одержати певний результат або кількісний вимір можливості виконання будь-якої діяльності. Як правило, ресурси обмежені. Методологічно виділяють природні, економічні, інформаційні, соціальні та інші види ресурсів.

Визначення поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» лежить та стику економічної та соціальної складової ресурсного підходу до суспільного розвитку, який акцентується на вивченні капіталу, земельних, соціальних, фінансових ресурсів, здібностей до підприємництва та проектного та інформаційного менеджменту.

Методологічні засади ресурсного підходу з одного боку сформульовані такими класиками економічної теорії прибутку та конкуренції, як Д. Рикардо, Й. Шумпетер, Е. Пенроуз, М. Портер; менеджменту – І. Ансофф, Ф. Селзник, А. Чандлер, К. Ендрюс; теорії ресурсної залежності – Д. Пфедфер, Г. Салансік, а з іншого боку – класиками соціологічної науки: К. Марксом, М. Вебером, У. Беком, П. Бурдьє, Д. Грузські та Е. Соренсеном.

Ресурсний підхід в теорії стратегічного управління став формуватися починаючи з 50-х років ХХ століття. Йому присвячені дослідження, викладені у працях І. Пенроуза, Дж. Барні, Д. Колліза, Дж. Даєра, К. Коєра, Р. Гранта, С. Ліппмана та інших. У межах цього підходу стверджується, що конкурентна перевага міститься насамперед у використанні набору унікальних матеріальних та нематеріальних ресурсів і визначається організаційною здатністю до їх ефективного комбінування задля утримання конкурентної позиції або її покращення. При цьому жоден з ресурсів не є ні унікальним, ні невзаємозамінним. Тому організаційна діяльність має бути спрямована на досягнення оптимальної комбінації ресурсів, що дозволяє перетворити короткострокову конкурентну перевагу на довгострокову та забезпечити константність процесу цілеспрямованого ресурсного перетворення.

Розуміючи високу роль ресурсів у процесах державотворення та розвитку територіальних громад, українськими науковцями значну увагу було присвячено розвитку ресурсного підходу в державному управлінні та місцевому самоврядуванні. На основі існуючих напрацювань можна виокремити 4 синергічні підходи до ресурсного забезпечення:

- інституційний (О. Сушинський, Г. Атаманчук, Т. Безверхнюк), де на передній план виносяться призначення ресурсів для ефективного здійснення публічної влади;

- функціональний (О. Ольшанський, З. Варналії, І. Шевчук, В. Максимов, К. Миско), що розглядає дієздатну та ефективну систему управління як ресурс, який в комплексі з іншими засобами приводить у рух всі підсистеми об'єкта управління, що втілюється в розвитку об'єкта управління;
- територіальний (М. Багров, Ю. Філіппов, М. Пістун, Н. Колеснікова), за яким територіальні ресурси розглядаються як базис соціально-економічного та культурного розвитку територій і визначають потенціал їх модернізації;
- компонентний підхід (М. Бутко, І. Карпенко, В. Князєв, О. Молодцов) заснований на дослідженні окремих ресурсів державного та територіального управління: фінансового, бюджетного, інформаційного, соціального, інтелектуального та їх впливу на функціонування і розвиток як держави в цілому, так і окремих територій.

Розглянемо існуючі погляди на визначення «ресурсного забезпечення» в державному управлінні та категорії, до яких їх застосовують (див. табл. 1), що створить можливість сформулювати авторське бачення поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів».

Результати аналізу визначень «ресурсного забезпечення», наведені в табл. 1, свідчать про те, що ресурсне забезпечення місцевих бюджетів залишилось поза увагою вчених або розглядається лише як складова частина ресурсного забезпечення інших категорій державного управління. Такий стан справ не дозволяє повною мірою розкрити аспекти фінансової самодостатності територіальних громад, основу якої складають місцеві бюджети та їх ресурсне забезпечення. Тому, в контексті розвитку місцевого самоврядування та активного запуску децентралізації, вважаємо за доцільне розглянути «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» як окрему категорію в державному управлінні.

Поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» пропонуємо визначати із застосуванням двох підходів: функціонального та структурного.

Із погляду функціонального підходу «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» слід трактувати як композицію підприємницької ініціативи та фінансових, природних, майнових, інформаційних, інфраструктурних і людських (кадрових, інтелектуальних і компетентісних), часових ресурсів, які знаходяться на території, підвладній органам місцевого самоврядування, прямо

Таблиця 1

Визначення «ресурсного забезпечення» у державному управлінні

Автор	Категорія, ресурсне забезпечення якої визначається	Визначення
Т. Безверхнюк	Регіональний розвиток	Ресурсне забезпечення регіонального управління – система державних заходів, спрямованих на створення матеріальних, правових, інституційних умов перетворення елементів ресурсного простору в засоби досягнення цілей регіонального управління. Передбачає: одночасну участь кількох рівнів влади і управління та конкретних одержувачів підтримки; мобілізацію та перерозподіл різноманітних ресурсів з узгодженням інтересів і розв'язанням конфліктів з цього приводу [1, с. 247-248].
Р. Ободець	Соціально-економічний розвиток регіону	Ресурсне забезпечення соціально-економічного розвитку регіону – сукупність матеріальних та нематеріальних ресурсів, спрямованих на підтримку і реалізацію заходів, передбачених за програмою соціально-економічного розвитку з урахуванням обмежень [5, с. 19].
О. Ольшанський	Розвиток територій	Ресурсне забезпечення розвитку територій – сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади, гарантування збалансованості завдань органів публічного управління та ресурсів, наявних для їх виконання [6, с. 221].
М. Багров	Розвиток регіону	Дотримуючись територіального підходу до визначення ресурсного забезпечення визначено, що саме природна складова регіону є тією передумовою, що сприяє формуванню й історичного розвитку, й культурного надбання, і економічної цілісності, і як наслідок, поселень, традиційних видів господарювання, засобів сполучення взаємодії з іншими регіонами, етносами [2, с. 13].
О. Молодцов	Територіальний розвиток	До сукупності суб'єктів ресурсного забезпечення територіального розвитку відносяться: економічні, інформаційні, адміністративні, політичні та особистісні ресурси [4].
С. Кравченко, С. Марковський	Державна регіональна політика	Ресурсне забезпечення державної регіональної політики – структурована системна діяльність щодо мобілізації, накопичення, перетворення та розподілу публічних, приватних та громадських фінансових ресурсів на шляху до об'єктів та суб'єктів державної регіональної політики з метою узгодження інтересів держави й регіонів, що складається із функціональної підсистеми та підсистеми управління [3].

Джерело: складено автором

або опосередковано беруть участь у формуванні дохідної бази відповідних місцевих бюджетів. У межах структурного підходу – це пул власних надходжень місцевих бюджетів; коштів, залучених органами місцевого самоврядування; трансфертів з державного бюджету; прямого фінансування з державного бюджету та інших видів міжбюджетних трансфертів і спрямовуються органами місцевого самоврядування для надання громадянам публічних послуг в рамках виконання власних та делегованих державою повноважень.

Виходячи із наведених визначень «ресурсного забезпечення місцевих бюджетів», формуються відповідні моделі ресурсного забезпечення: функціональна та структурна.

Функціональна модель являє собою цикл організації ресурсного забезпечення місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування із залученням джерел фінансового потенціалу території та за її межами залежно від їх функціонального призначення (див. рис. 1).

Структурна модель ресурсного забезпечення місцевих бюджетів розкриває структуру кожного ресурсного елемента, які спрямовуються органами місцевого самоврядування виконання власних та делегованих повноважень (див. рис. 2).

Власні надходження місцевих бюджетів – це законодавчо закріплені обов'язкові платежі (податки і збори) та частки контингенту їх надходжень, які мобілізуються на відповідній території. Залучені кошти – необов'язкові платежі та безпосередньо кошти підприємств, установ, організацій і громадян, які залучаються до дохідної частини місцевих бюджетів та використовуються в рамках виконання цільових проектів або програм, переважно розвитку територій.

Трансферти з державного бюджету – кошти державного бюджету, які у вигляді дотацій та субвенцій спрямовуються до дохідної частини місцевих бюджетів і використовуються в таких основних напрямках: виконання власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування в рамках вирівнювання податкоспро-



Рис. 1. Функціональна модель ресурсного забезпечення місцевих бюджетів
Джерело: розроблено автором

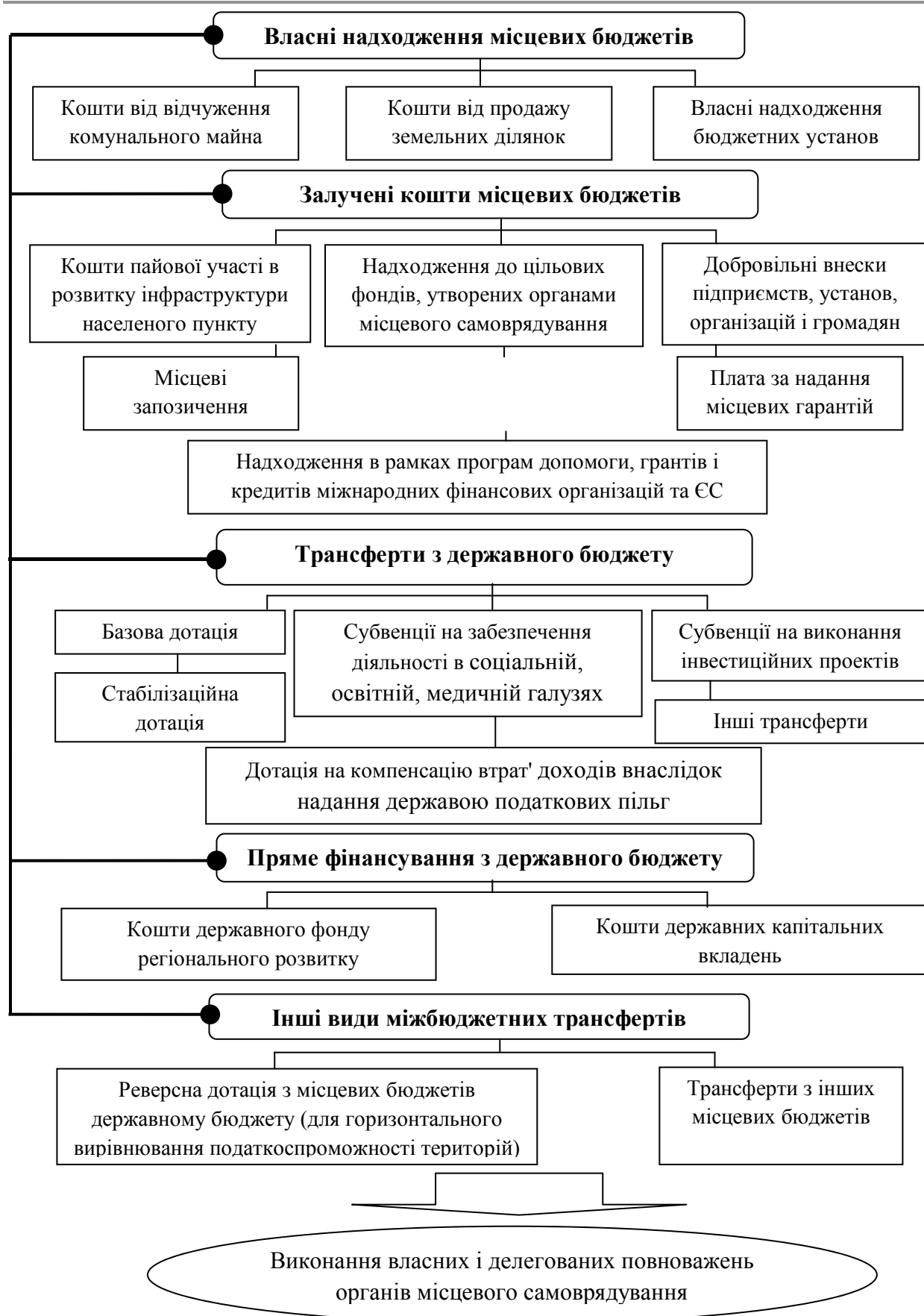


Рис. 2. Структурна модель ресурсного забезпечення місцевих бюджетів
Джерело: розроблено автором

можності територій; реалізація інвестиційних проектів (розвиток територій); компенсація втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок державної протекціоністської політики в галузі оподаткування. Пряме фінансування з державного бюджету – це власні кошти державного бюджету, які спрямовуються в рамках програм і проектів соціально-економічного і культурного розвитку територій. До інших видів міжбюджетних трансфертів насамперед слід віднести реверсну дотацію з місцевих бюджетів державному бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій в рамках надходжень податку на доходи фізичних осіб та частини податку на прибуток підприємств, а також трансферти з інших місцевих бюджетів у вигляді субвенцій на виконання інвестиційних проектів, утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків їх діяльності, дотацій та інших субвенцій на договірній основі.

↗ Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів є одним із ключових елементів і рушійних факторів реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації. Це обґрунтувало необхідність поглиблення досліджень у зазначеному напрямку та вивчення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів як окремої самостійної науково-практичної категорії. З позиції державного управління його можна охарактеризувати як композицію підприємницької ініціативи та фінансових, природних, майнових, інформаційних, інфраструктурних і людських (кадрових, інтелектуальних і компетентісних), часових ресурсів, які знаходяться на території, підвладній органам місцевого самоврядування, прямо або опосередковано беруть участь у формуванні дохідної бази відповідних місцевих бюджетів та резюмуються в пул власних надходжень місцевих бюджетів; коштів, залучених органами місцевого самоврядування; трансфертів з державного бюджету; прямого фінансування з державного бюджету та інших видів міжбюджетних трансфертів, які спрямовуються органами місцевого самоврядування на надання громадянам публічних послуг в рамках виконання власних і делегованих державою повноважень.

Слід зазначити, що ресурсне забезпечення місцевих бюджетів має змінний характер і одним з основних завдань органів місцевого самоврядування є створення унікальної композиції ресурсів, яка б давала можливість максимально ефективно наповнювати дохідну частину місцевих бюджетів та не лише надавати доступні публічні послуги належної якості, а й сприяла розвитку територій. Це і зумовлює актуальність здійснення досліджень з метою пошуку оптимальної моделі взаємодії органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності, громадян, органів центральної влади та політикуму щодо розвитку територій.

Література.

1. Безверхнюк Т.М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Безверхнюк Тетяна Миколаївна. – Одеса, 2009. – 441 с.
2. Дутчак С.В. Управління регіональним розвитком туризму / : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2011. – 128 с.

3. Красченко С.О. Сутність фінансового забезпечення державної регіональної політики [Електронний ресурс] / С. Красченко, С. Марковський // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Kravchenko.pdf>.

4. Молодцов О.В. Сітьова парадигма територіального розвитку: сутність, логіка впровадження. – Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ, 2010.

5. Ободець Р.В. Механізми державного управління ресурсним забезпечення соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис... канд. наук. з держ. упр.: 25.00.02 / Р.В. Ободець ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2007. – 20 с. – укр.

6. Ольшанський О.В. Ресурсне забезпечення розвитку територій: двовимірний підхід [Електронний ресурс] / О. В. Ольшанський // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 4. – С. 220-225. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_4_37.