

# ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІКИ ТА УПРАВЛІННЯ

УДК 33.332

## РЕСУРСНА БАЗА ЯК ЗАПОРУКА УСПІШНОГО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Арабчук Я. І.*

*Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, вул. Карпатська, 15,  
м. Івано-Франківськ, Україна, 76019, e-mail: yaroslav.arabchuk@gmail.com, тел. 72-49-57*

**Анотація.** Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, потребують нових підходів до формування державної політики, пошуку механізму реформування місцевого самоврядування та корінних змін у діяльності місцевих органів публічної влади.

У статті здійснено соціально-філософський та економічний аналіз стану децентралізації в Україні, як основи формування самодостатніх об'єднаних територіальних громад через механізм укрупнення територій і кардинальних змін принципів формування їх ресурсного потенціалу. Виокремлено актуальні теоретичні і практичні проблеми децентралізації, регулювання бюджетних процесів та їх удосконалення на основі врахування відповідних пропозицій і заходів з метою суттєвого поліпшення надання публічних послуг населенню. Акцентовано, що реформа з децентралізації є ключовою реформою, що дозволить правильно побудувати систему управління державою і створить ресурсні умови для розвитку громадянського суспільства.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, децентралізація, ресурс, механізми державного регулювання, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, об'єднана територіальна громада, регіональна політика, спроможна громада.

**Annotation.** The article deals with the attempt of socialphilosophical analysis of the state of decentralization is carried out in Ukraine, forming of the all-sufficient incorporated territorial communities through the mechanism of territories enlargement and cardinal changes the forming principles of their budgets. The theoretical and practical assignments of adjusting of these processes and their improvement are distinguished on the basis of taking into account the corresponding suggestions and events in the field with the aim of essential improvement the grant of public services for the population.

Democratic transformations that take place in Ukraine need new approaches to forming public policy of regional development and reformation of local self-government, fundamental changes in activity of local public government bodies. It requires forming and introduction of new mechanisms and instruments of this development through reformation of the budgetary system. Within the limits of regional politics the state makes the attempts of adjusting of interbudgetary relationships with the aim of accordance providing between powers and budgetary resources of local self-government. One mechanisms of such adjusting is decentralization power, perfection of administrative- territorial device, in particular, creation of capable communities by their association, creation of the real self-government based on principles of ubiquity and subsidiarity. The decentralization reform is the key reform that will allow correctly to build management system by the state and will create the terms for civil development.

Key words: decentralization, mechanisms of government control, local self-government, local budgets, territorial society, regional politics, capable community, financial resources.

**Аннотация.** Демократические преобразования, происходящие в Украине, требуют новых подходов к формированию государственной политики, поиска механизма реформирования местного самоуправления и коренных изменений в деятельности местных органов публичной власти.

В статье осуществлен социально-философский и экономический анализ децентрализации в Украине, как основы формирования самодостаточных объединенных территориальных общин через механизм укрупнения территорий и кардинальных изменений принципов формирования их ресурсного потенциала. Выделены актуальные теоретические и практические проблемы децентрализации, регулирования бюджетных процессов и их усовершенствования на основе учета соответствующих предложений и мероприятий с целью существенного улучшения предоставления публичных услуг населению. Акцентируется, что реформа по децентрализации является ключевой реформой, которая позволит правильно построить систему управления государством и создаст ресурсные условия для развития гражданского общества.

**Ключевые слова:** гражданское общество, децентрализация, ресурс, механизмы государственного регулирования, местное самоуправление, местные бюджеты, объединенная территориальная община, региональная политика, способное общество.

**Актуальність проблеми.** Стан регіонального управління і місцевого самоврядування є наріжним каменем становлення України як суверенної, демократичної та соціальної держави, а вибір курсу на європейську інтеграцію зумовлює доцільність і необхідність суттєвого підвищення їх якості. Розуміючи під місцевим самоврядуванням процес спільної активності державних і місцевих органів публічної влади з населення регіону, множиною суб'єктів підприємництва і різноманітних об'єднань громадян над розв'язком проблем регіонального і місцевого значення, та враховуючи факт того, що «Місцеве самоврядування <... > досі не виконує повною мірою відповідні функції» [1 - 7], приходимо до висновку, що існуючі і діючі механізми розвитку місцевого самоврядування не забезпечують досягнення регіональною спільнотою необхідних соціальних і економічних результатів. В зв'язку з цим, критично важливого значення набуває завдання ідентифікації можливостей формування і ефективного використання трансформаційного потенціалу місцевого самоврядування на основі впровадження і реалізації принципів «належного врядування», модернізації повноважень і діяльності відповідних управлінських органів з метою підвищення ефективності діяльності влади, забезпечення громадської довіри до її органів, прозорості процесів, підзвітності і демократичності діалогу влада – населення [2 - 14].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Багато вітчизняних дослідників розглядають місцеве самоврядування не як результат взаємодії громадянського суспільства і правової держави, а як засіб формування цих двох суспільних явищ. Причиною цього є об'єктивні політичні і економічні умови, в яких опинилася країна після проголошення незалежності. Як наголошено автором роботи [3 - 5] в країні «... продовжували відбуватись алогічні процеси будвання комуністичного майбутнього зі своїм міфом про права людини, правову, соціальну державу та місцеве самоврядування. Ця спотворена ява як іржа «в'їлася» в суспільну свідомість, що перетворила державне управління та місцеве самоврядування в арену боротьби за владу на місцевому рівні, в якій традиційно поширюються соціально небезпечні явища хабарництва, корупції, зловживання владою тощо». Адже насправді ми і донині за територіальним устроєм і за характером місцевого самоврядування залишаємось пострадянською країною, територіальний устрій якої, на думку автора роботи [4-23], «... запроваджено з часів другої більшовицької конституції 1929 року. Саме тоді було введено діюче до нині «районування» = утворено райони й області».

Не відповідає сучасним потребам існуючий рівень взаємодії соціально-економічних систем та їх елементів, що функціонують на території юрисдикції органів місцевого самоврядування. В роботі [7] В. Колтун підкреслює, що це «...стосується як системи місцевих органів публічного управління, так і інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання; фактично відсутня цілісна система територіальних громад як спільнот, здатних виробляти й реалізовувати рішення виходячи зі статусу носія права на місцеве самоврядування, закріпленого в Конституції України».

За визначенням вченого і практика С. Татусяка «... механізм регіонального врядування це складова частина цілісної системи публічного управління, яка відповідно до набору принципів, методів та ресурсів врядування містить цільові, організаційні, політичні, правові, економічні та інформаційні компоненти» [12]. Загалом механізм державного регулювання економіки регіону, за О. Бречко, включає законодавчо-нормативне регулювання, фінансове регулювання, державне прогнозування, планування та програмування, пряме управління регіоном, соціальний захист [1].

Відвадно, що дискусії на тему регіональної політики та реформи місцевого самоврядування сьогодні набувають практичного втілення. Україна нарешті спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, в тому числі з питань розвитку місцевої і регіональної демократії, яка не можлива без децентралізації влади, відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Підтвердженням цього стало визначення в програмних документах Президента, Уряду та Верховної Ради України пріоритетів серед яких - децентралізація влади, передача фінансових ресурсів та зміцнення матеріально-фінансової основи органів місцевого самоврядування, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідних територіях, надання високоякісних та доступних публічних послуг населенню, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** У зв'язку з цим питання дослідження діяльності європейських та інших міжнародних організацій, які розробили та успішно впроваджують унікальний набір інструментів управління місцевим і регіональним розвитком, набувають важливого значення, потребують активізації діяльності вчених, працівників базових органів центральної влади та місцевого самоврядування - як «головного посередника» між європейськими інституціями, національним урядом і громадянами.

Попри незаперечний прогрес в питаннях децентралізації, системі місцевого самоврядування в Україні ще притаманні певні недоліки, які мають бути усунені в найближчому майбутньому. Основними проблемами, які об'єктивно перешкоджають цілісній реалізації в Україні принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту, є: недосконалість правового ресурсу та адміністративно-територіального устрою і результат = значні адміністративні перепони для управління процесом ефективного використання природних та матеріально-фінансових ресурсів територій; недостатній рівень розвитку місцевого самоврядування як дієздатного інституту публічної влади; недосконалий механізм формування фінансових і матеріальних ресурсів і, як наслідок, недостатнє фінансування програм місцевого й регіонального розвитку.

До найбільш актуальних проблем слід також віднести і такі, як недостатній обсяг повноважень на базовому муніципальному рівні, незадовільна модель бюджетування місцевого самоврядування. Формула розподілу загальних трансфертів залишається ні достатньо стабільною, ні прозорою, а обсяги цільових субвенцій з державного бюджету не відповідають і не забезпечують мінімальної потреби бюджетів органів місцевого самоврядування, що змушує останні спрямовувати власні доходи на фінансування делегованих повноважень.

**Метою статті** є пропозиція нових підходів до реалізації політики сталого просторового розвитку в Україні на основі: гармонійного поєднання норм Конституції і законів стосовно розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; планування розвитку територій; спрощення процедур ухвалення рішень щодо використання природних ресурсів; бюджетування та управління майновими ресурсами; фінансового забезпечення державних програм і проектів регіонального розвитку Фондом регіонального розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Фундаментальною причиною затяжної системної кризи в Україні слід вважати відсутність науково-обґрунтованої стратегії і тактики державного управління трансформаційними соціально-економічними процесами, їх цільового регулювання з метою виконання не тільки короткострокових завдань, але й досягнення якісно нових показників майбутнього розвитку. На жаль, це стосується всіх Президентів, Уряду і Парламенту України.

На відміну від «традиційної» моделі запропоновані зміни в управлінні дають можливість громаді використовувати власні повноваження, підвищувати ефективність діяльності влади, забезпечувати громадянську довіру до органів місцевої влади через прозорі процеси, повноваження, відповідальність і підзвітність, а також демократичний діалог.

Проте, сучасні проблеми не вирішуються вже понад двадцять років. З цього приводу І. О. Дробот вказує, що «... попри розуміння з боку української держави необхідності цього системного суспільного явища в розбудові сучасного демократичного суспільства, сприяння йому в інституційному забезпеченні на найвищому владному рівні, залучення для цього значних коштів, наукового потенціалу, практиків, громадськості, місцеве самоврядування замість “вростання” в суспільний організм надалі залишається ніби “чужорідним його органом”. Складається враження, що існує якась “невидима рука”, яка робить все, щоб воно так і не прижилося, не сформувалося в повноцінний суспільний інститут із правом, статусом, компетенцією, передбаченою Європейською хартією місцевого самоврядування та Конституцією і законами України» [5].

При цьому, за визначенням цього ж автора, одним із видів **ресурсу** гарантування місцевого самоврядування є власність – ресурс гарантування місцевого самоврядування як системного суспільного явища, що передбачає формування в суспільстві розвитку ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності, які в економічному аспекті є основою зародження підприємництва, а в соціальному – причиною виникнення середнього класу як спонуки зародження і рушія розвитку місцевого самоврядування [5].

На думку А. Ф. Ткачука «... критично важливими є практики взаємодії між членами громад, які формуються в ході тривалого історичного процесу і стають детермінантами успіху (чи невспіху) таких спільнот» [13], а соціальний капітал, який виникає в громаді як результат взаємної довіри і співпраці громади і місцевої влади повинен ставати ресурсом розвитку. Довіра і готовність громади проявляти ініціативу стають фундаментальними чинниками успіху реформи децентралізації, яка передбачає передачу не тільки повноважень, а і відповідальності. Посилаючись на думку Ф. Фукуями, автор стверджує, що «...позитивний потенціал (у т. ч. для розвитку) спільноти виникає як результат наявності довіри між її членами. Саме соціальний капітал – норми, неформальні норми або цінності, які роблять можливими колективні дії у групах людей, – дозволяє соціальним групам, неурядовим організаціям власними ресурсами вирішувати значну кількість локальних проблем, без звертання до урядових структур» [13]. При цьому, А. Ткачук наголошує на важкій спадщині посткомуністичних країн де існує особлива проблема пов'язана із соціальним капіталом та довірою. З цим важко не погодитися. Адже в Україні під впливом Голодомору 1932-33 років, інших масових злочинів комуністичного режиму не просто були зруйновані практики горизонтальної взаємодії – на рівні колективного та індивідуального підсвідомого закладено меншшартісну патерналістську модель поведінки жертви – феномену, який науковцями названо травмами постгеноцидного суспільства. «Можливо, у щоденному житті ми не помічаємо проявів нашого важкого минулого, але, воно поряд. І воно впливає на наше майбутнє сильно і визначально? Рівно настільки, наскільки ми – як особистість чи як спільнота – дозволяємо це робити» [13].

Однією із причин незадовільного розвитку місцевого самоврядування в Україні залишається незадовільний рівень правового забезпечення, низька якість законів, неприродно велика кількість підзаконних актів, відсутність системності в їх напрацюванні і впровадженні. Конституційно задекларовані в Україні (Ст. 7) гарантії місцевого самоврядування в понятійному аспекті законодавцем не деталізуються, в зв'язку з чим розмитість цього поняття є одною із причин для доволі умовного сприйняття місцевого самоврядування органами виконавчої влади. Зазначена стаття Конституції стверджує: «В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування» [9]. Однак, цю норму правники трактують так, що в Україні такий інститут публічної влади, як місцеве самоврядування, не може бути скасованим інакше, як шляхом затвердження скасування всеукраїнським референдумом.

Виходячи із юридичного змісту ч. 2 статті 19 Конституції, за якою «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [9], регулювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватись лише законами, і це має слугувати захистом від втручання в діяльність органів місцевого самоврядування через низку нормативних актів виконавчої влади. Фактично орган виконавчої влади є підпорядкованим державі і органу місцевого самоврядування, який за повноваженнями має контролювати дотримання законності, у тому числі і органами місцевого самоврядування. Тут порушено головні принципи розподілу повноважень. Чи може ефективно здійснювати контроль орган, залежний від суб'єкта контролю, чи може державний орган виконувати повноваження делеговані органом місцевого самоврядування? Відсутність чіткої дефініції поняття «гарантії місцевого самоврядування», різне тлумачення його змісту негативно позначається на його існуванні загалом, що накладає серйозні обов'язки на законодавця з удосконалення регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це в першу чергу стосується конституційної основи адміністративно-територіального устрою і територіальної основи місцевого самоврядування. Адже, як уже відзначалось вище, за територіальним устроєм і за характером самоврядування ми є не європейською, а залишаємось пострадянською країною, в зв'язку з чим метою конституційної реформи має стати перебування цього сектору.

Однак, окрім проблеми недостатнього правового забезпечення, існує ще одна, не менш важлива проблема – порушення принципу законності. Порушення, яке, на жаль, присутнє в верхніх ешелонах влади і завдає непоправної шкоди формуванню громадянського суспільства та правової держави, які є сприятливим середовищем становлення нового місцевого самоврядування.

Нині українське суспільство звикло до того, що на рівні Верховної ради, Президента, Кабінету Міністрів України порушуються чинні закони: про оплату праці і пенсії, про індексацію грошових доходів громадян; про соціальний захист; про освіту та охорону здоров'я, оподаткування тощо. Тобто, ті закони, які безпосередньо спрямовані на забезпечення добробуту і гідності людини, які, відповідно до статті 3 Конституції, визнаються найвищою соціальною цінністю і мають бути «... головною метою діяльності української соціальної, правової держави» [9]. Проте, в 2005 - 2007 рр. виконання Бюджетного Кодексу призупинялось в частині витратків, що здійснюються з місцевих бюджетів на первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу; фінансування дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей: сільських, селищних та міських палаців культури, клубів та бібліотек. Маємо свіжий приклад з бюджетом на 2017 рік, за яким утримання закладів медицини, освіти і оплата праці їх технічного персоналу переноситься на плечі місцевих бюджетів, що тільки для 11-ти новоутворених ОТГ Івано-Франківщини коштуватиме понад 200 млн. грн., а для міст обласного значення державним бюджетом на ці цілі кошти не передбачені. Порушені принципи прозорості, законності, відповідальності, довготермінового планування і прогнозування. З огляду на це слід зазначити, що дотримання законності в процесі бюджетування, є необхідною умовою реалізації чи не головного «**правового ресурсу гарантування місцевого самоврядування**», а відтак запорукою функціонування його як організаційно структурованого інституту державно-владних відносин.

Дотримання законності (**правового ресурсу**) має набуті аксіоматичного розуміння, оскільки ігнорування законодавства органами влади спричиняє недовіру як суспільства, так і органів місцевого самоврядування до держави, деморалізуючи цей процес на місцях. Лише за умови дотримання законів, на нашу думку, можна сподіватись на позитивні результати.

Розвиток економіки України впродовж 25 років для одних став накопиченням статків, а для інших зuboжінням і втратою віри в завтрашній день. З огляду на це, необдумана бюджетно-податкова і грошово-кредитна політика стали причиною розбалансування фінансових відносин, розриву товарних та грошових потоків, негативного впливу на ринкову трансформацію економіки і суспільства в цілому. Звідси випливає особливе місце у створенні ресурсу гарантування місцевого самоврядування – його фінансової і матеріальної основи. Фінансове регулювання передбачає спрямування бюджетних коштів усіх рівнів і приватних інвестицій у найбільш динамічні сектори регіональної економіки, які здатні наповнювати той же таки бюджет регіону і прискорити його соціально-економічний розвиток. Оскільки фінансовий механізм державного регулювання економіки адміністративно-територіального утворення є сукупністю фінансових інструментів, за допомогою яких створюються фінансові передумови та стимули для соціально-економічного розвитку території відповідно до цілей та завдань регіональної економічної політики, стає зрозумілою особлива роль механізму формування фінансових ресурсів бюджету. З огляду на зазначене, саме цей механізм ми і розглянемо.

Система місцевих бюджетів є сукупністю фінансів усіх суб'єктів господарювання, а також населення, які спрямовуються на розвиток громади для вирішення питань місцевого значення. За визначенням Н. Гвазави, «поняття місцевого бюджету як чинника місцевого економічного розвитку слід характеризувати комплексно як об'єктивну економічну категорію, як сукупність економічних відносин між юридичними і фізичними особами, які є учасниками формування фонду фінансових коштів конкретної громади» [3]. Вказані бюджети є активним компонентом місцевої політики, механізмом практичної реалізації принципів фінансово-економічної самостійності територіальних громад, а також мірилом ефективності діяльності суб'єктів господарювання.

Відповідно до Бюджетного кодексу України місцеві бюджети є важливою ланкою бюджетної системи України і містять надходження та витрати на виконання повноважень органів влади та органів місцевого самоврядування [2]. Їх самостійність забезпечується майном, землею, закріпленими джерелами доходів, правом на визначення напрямків використання коштів відповідно до законодавства і правом відповідних рад самостійно розглядати та затверджувати бюджети.

Проте, на практиці існуючі сьогодні механізми розвитку місцевого самоврядування не забезпечують отримання необхідних соціальних та економічних результатів, що обумовлює особливе місце фінансово-матеріальної основи та ресурсів у створенні умов гарантування місцевого самоврядування. Реалізацію стратегічних пріоритетів місцевого розвитку гальмує проблема недостатнє матеріально-фінансове забезпечення функцій і повноважень, які повинні виконуватись органами самоврядування. Політики, навковці і, здебільшого, практики виникнення більшості проблем вітчизняного місцевого самоврядування пов'язують із станом фінансового забезпечення. Ми також вважаємо цей чинник визначальним для функціонування організаційно структурованого інституту місцевого самоврядування і його незаперечним **«стимулюючим ресурсом»**. Автор роботи [5] також зазначає, що «У суспільстві загалом та в науковому середовищі зокрема, укорінилася думка про те, що на сучасному етапі державотворення набула національного значення проблема нестачі фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування та нестабільність їх дохідних джерел». За таких умов вагомим чинником стабілізації економічної ситуації в країні стане ефективне формування місцевих фінансів, здатне перетворити територіальні громади в суб'єкти господарювання, які самостійно, за рахунок власних доходів спроможні вирішувати будь-які соціально-економічні проблеми, як це відбувається у розвинених країнах світу.

Таким чином, напрям України на бюджетну децентралізацію відводить органам місцевого самоврядування нову роль в управлінні розвитком територій і вимагає створення фінансово стійких місцевих бюджетів. Існуюча ж система місцевих бюджетів сьогодні не задовольняє потреби суспільства в зв'язку з тим, що більшість територіальних громад неспроможні виконувати всі повноваження самоврядування не лише через надмірну подрібненість, але й через надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу.

Запровадження політики децентралізації в Україні є дієвим чинником стабілізації соціально-економічної ситуації, виходу з фінансової кризи, подолання суперечностей між різними рівнями влади, організації відносин між центром, регіонами та територіальними громадами на принципах розподілу сфер відповідальності й компетенції, партнерства у сфері забезпечення громадян України державними та місцевими благами, сприяння підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. При цьому, бюджетна децентралізація має спиратися на адміністративну реформу та на ідеологію нового державного управління, яка визначає основний зміст діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування у наданні ефективних державних та місцевих суспільних послуг.

В зв'язку з цим, фінанси місцевого самоврядування слід розглядати як невід'ємну складову фінансів країни, зміст і соціально-економічні функції яких визначаються тими ж характеристиками, а роль відрізняється лише специфікою завдань управління регіонального рівня. Будучи передусім засобом (**ресурсом**) реалізації регіональної соціально-економічної політики, фінанси в руках місцевого самоврядування повинні сприяти розвитку виробництва, росту зайнятості, залученню інвестицій, підвищенню ефективності їх використання з метою росту добробуту громад.

На даний час чинні в Україні підходи до бюджетування не забезпечують адекватного потребам здійснення фіскальної, регуляторної, розподільчої, стимулюючої та контрольної функцій, в зв'язку з чим державний і місцеві бюджети регулярно відчувають дефіцит ресурсів, а податкові надходження до них не є стабільними. Високий рівень концентрації зібраних податків у державному бюджеті (70-78%) зумовлює проблеми бюджетного забезпечення і не відповідає змінам, які відбулися у функціональній структурі державного та місцевих бюджетів в умовах децентралізації державної влади й передачі значної кількості повноважень на місцевий рівень. Ця система повинна вирішувати не тільки фіскальні, а й регулюючі завдання: стимулювати зростання виробництва, підвищувати його ефективність, забезпечувати соціальний захист населення та розвиток соціальної сфери [5].

Слід вказати, що проблемою сьогодення є не тільки недостатні обсяги фінансування, а й відсутність ефективної системи фінансового забезпечення галузей соціальної сфери, стимулів для переходу до децентралізованого фінансування частини соціальних витрат, в зв'язку з чим слід невідкладно переглянути соціальні стандарти і нормативи, які гарантуватимуть громадянам достатній рівень життя.

Отже, децентралізація бюджетної системи України і міжбюджетних відносин є умовою фінансової незалежності та життєздатності місцевих органів влади. Я. Казюка в [6] зазначає, що «Децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку відповідної території, а фіскальна децентралізація сприяє забезпеченню суспільними послугами населення шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами й уподобаннями». В цьому контексті очевидно, що бюджетна децентралізація розширює участь місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території, а фінансова – сприяє ефективному

забезпеченню населення суспільними послугами шляхом ретельного узгодження видатків органів влади з місцевими потребами.

Таким чином, йдеться про такий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, за якого стає можливою оптимізація використання ресурсів [5], практика якої уже є в Україні.

Бюджетна децентралізація 2014 року дозволила бюджетам багатьох міст обласного значення і об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) у два і більше разів збільшити дохідну базу та профіцит бюджетів, про що свідчать цифри депозитних вкладів, які за даними Кабміну складають понад 10.5 млрд. гривень. Для прикладу, м. Яремче і м. Коломия Івано-Франківської області з населенням відповідно 8 і 60 тис. осіб протягом двох років показали зростання доходів на людину, відповідно, з 2 234 грн. до 5 850 грн. (169%) та з 5 354 грн. до 14 901 грн. (178,3%). Ефект децентралізації зафіксовано не тільки за доходами, а й за витратами. Міста та ОТГ стали більше витратити на будівництво, дорожнє господарство і транспорт. Прем'єр-міністр В. Гройсман констатував, що за 9 місяців 2016 року до бюджету Клесівської ОТГ Рівненської області надійшло 16,5 млн. грн. доходів, що склало 460,7% (!) зростання надходжень щодо відповідного періоду минулого року. Ці гроші спрямовані на підвищення якості життя – ремонт дитсадків у с. м. т. Клесів, у селах Пугач і Карпилівка, встановлення у школах, дитсадках і амбулаторіях енергозберігаючих вікон і дверей, ремонт каналізації і доріг. Старобородчанській ОТГ Івано-Франківської області за один рік існування вдалося поставити в усіх школах і амбулаторії твердопаливні котли, придбати автомобіль швидкої допомоги, провести опалення та воду, виділити 300 тис. грн. на оновлення кабінету праці та придбання сучасного комп'ютерного класу, організувати свою пожежну бригаду і ЦНАП. У селі Нивочин на переобладнання будівлі для дитячого садка витратили 480 тис грн. Подібні позитивні зрушення завдяки бюджетній децентралізації є і в інших громадах.

Ще один напрям розвитку власності як **ресурсу гарантування** місцевого врядування лежить в площині ефективного володіння, користування і розпорядження комунальною власністю, яка є колективним засобом впливу первинного суб'єкта місцевого самоврядування територіальної громади на організацію життєдіяльності та гарантуючим чинником його ефективного функціонування. Ведучи мову про ресурси, під ними слід розуміти матеріальні і нематеріальні об'єкти та цінності, якими володіє громада, або які вона може використовувати. Щодо природних ресурсів (нафта, газ, вода, золото та ін.) то, як відомо, більшість із них є невідновними. Відтак, за обмежені ресурси треба боротися – перевірена життям реальність про, що стверджує кожен хто приймає участь в управлінні територіальними громадами, які конкурують між собою за інвесторів, за мешканців, за бюджет, за соціально-економічний розвиток.

Важливою складовою фінансово-матеріального фундаменту місцевого самоврядування є майно територіальної громади – право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, банки, страхові товариства, пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження [5]. Цей напрям розвитку власності як складової **«ресурсу гарантування»** місцевого врядування спрямовано на ефективне володіння, користування і розпорядження комунальною власністю, яка є колективним засобом впливу первинного суб'єкта місцевого самоврядування територіальної громади на організацію життєдіяльності і гарантією його ефективного функціонування.

Розглядаючи майно громади в аспекті “комунальної власності”, треба зазначити, що нею визначається економічна незалежність, формуються гідність і є дуже сильним мотиваційним чинником поведінки людей щодо її примноження. В цьому ми підтримуємо позицію І. Дробота, який вважає, що власність в гарантуванні місцевого самоврядування, окрім властивості формувати його фінансово-матеріальну основу, виконує ще одну, не менш важливу роль в відносинах із державою – відіграє роль ресурсу протидії «феномену влади» місцевих органів виконавчої влади в організації життєдіяльності на місцевому рівні на засадах децентралізації. Адже, в психологічному контексті власність зумовлює в громади відчуття «суспільного господаря» з прагненням налагодження співіснування суб'єктів і об'єктів самоврядування на добровільній, договірній основі і мотивацією до її захисту без застосування примусу. Саме тому вирівнювання «можливостей впливу» на користь місцевого самоврядування і забезпечення вищого рівня гарантій найкраще здійснювати через ефективний розвиток власності.

**Висновки.** Таким чином, **«ресурси гарантування місцевого самоврядування»** відрізняються від традиційної яви про ресурси, як про матеріальні та нематеріальні засоби. Гарантувати ефективність такого системного суспільного явища і організаційно-структурованого інституту, як місцеве самоврядування, шляхом надання лише матеріальних і нематеріальних засобів недостатньо. Окрім них необхідно, по-перше, володіти можливостями їх використання і, по-друге, здатністю забезпечувати існування місцевого самоврядування, в зв'язку з чим поняття **«ресурс гарантування»** окрім матеріальних засобів містить в собі ще й такі правові складові, як «можливість» і «здатність», охоплюючи як соціальну і політичну сфери.

Отже, **«ресурс гарантування місцевого самоврядування»**, на нашу думку, можна розглядати як об'єднані зусилля держави і суспільства з організації системи місцевого самоврядування відповідно до його завдань із встановлення норм регулювання діяльності органів влади, правил їх

взаємодії з суб'єктом самоврядування, із створення сприятливого суспільного середовища та необхідної матеріально-фінансової бази.

На завершення слід констатувати, що, не дивлячись на відсутність єдиного погляду на причинно-наслідкову залежність розглянутих явищ, це не заперечує того, що на підставі результатів досліджень, проведених В. Барковим, С. Буковинським, М. Бутком, В. Вакуленком, О. Василюком, Н. Гвазавою, О. Головачем, І. Дроботом, Я. Казюкою, В. Мамоною, С. Татусяком В. Толковановим, А. Ткачуком, В. Колтуном, Л. Коноваловим та автором цієї статті у галузі фінансів і державного управління, запропоновано ряд рекомендацій з вдосконалення місцевого врядування та механізмів державного управління бюджетними ресурсами в умовах децентралізації.

До них належать:

- зменшення податкового навантаження з метою стимулювання активізації підприємницької діяльності й формування сприятливого інвестиційного клімату;

- зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів завдяки внесенню змін до бюджетно-податкового законодавства та активізації роботи місцевих органів влади щодо ефективної мобілізації надходжень;

- удосконалення механізму казначейського обслуговування місцевих бюджетів; упровадження середньострокового планування та комплексного використання ПЦМ на місцевому рівні;

- врегулювання питань державних соціальних стандартів;

- удосконалення механізмів стимулювання розвитку регіонів та реалізації інвестиційної політики через посилення ролі державно-приватного партнерства, державного фонду регіонального розвитку та бюджету розвитку.

**Напрямок подальших досліджень** слід сконцентрувати на організаційно-юридичних аспектах реалізації сформульованих вище рекомендацій.

### **Література**

1. Бречко О. В. Теоретичні аспекти фінансового механізму державного регулювання економіки регіону / Олександр Бречко // Наука молода: зб. наук, праць Ради молод. вчених Тернопільської академії нар. госп-ва. - Тернопіль: Економічна думка, 2004. - Вип. 2. - С. 68- 73.

2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

3. Гвазава Н. Г. Місцеві бюджети як чинник економічного розвитку територіальних громад України : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місц. самоврядування» / Н. Г. Гвазава. - Х.: ХарРІДУ НАДУ, 2013. - 21 с.

4. Головатий С. Конституційні зміни – це наш «юридичний фронт» у війні з Путіним [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.csi.jrg.ua>

5. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект [текст] : монографія / І. О. Дробот. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 312 с.

6. Казюк Я. М. Державне управління бюджетними ресурсами в умовах децентралізації: автореф. дис... д. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Я. М. Казюк. – Київ: НАДУ, 2015. – 40 с.

7. Колтун В. С. Темпоральна парадигма діяльності органів місцевого самоврядування: автореф. дис... д. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування» / В. С. Колтун. – Київ: НАДУ, 2015. – 36 с.

8. Коновалов Л. С. Механізм державного аудиту ефективності використання публічних коштів: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Місцеве самоврядування» / Л. С. Коновалов. – Х.: ХарРІДУ НАДУ, 2016. – 20 с.

9. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nrtg=254>

9. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) : монографія / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.

10. Регіони України : проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.

11. Татусяк С. П. Механізми регіонального врядування : становлення та впровадження в умовах європейської інтеграції : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / С. П. Татусяк. – К., 2012. - 205 с.

12. Ткачук А. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або чому брак грошей не є первинною проблемою громади? (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук, Маркіян Дацишин. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. - 152 с.

13. Толкованов В. В. Інструменти забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях / В. В. Толкованов. – Запоріжжя : Б.В., 2013. – 36 с.

Стаття надійшла до редакції 15.11.2016 р.

Рекомендовано до друку д.е.н., проф. **Петренко В. П.**