

Ярослав АРАБЧУК,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу,

кандидат філософських наук, доцент,

Заслужений економіст України

yaroslav.arabchuk@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1338-9655

(© АРАБЧУК Я., 2023)

ЗДОБУТКИ Й ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМ З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ПРИКАРПАТТІ

У статті здійснено аналіз стану державного будівництва і, зокрема, децентралізації в Україні й на Прикарпатті, як основи формування самодостатніх органів публічної влади через об'єднання територіальних громад, кардинальних змін принципів формування їх ресурсного і, зокрема, фінансового потенціалу. Виокремлено актуальні теоретичні і практичні проблеми державотворення, децентралізації, регулювання соціально-економічних і бюджетних процесів та їх удосконалення з метою суттєвого поліпшення надання публічних послуг населенню та залучення його до державотворчих процесів. Акцентовано, що реформа з децентралізації та реформування адміністративно-територіального устрою є ключовими в розбудові держави, що дозволить побудувати демократичну систему управління нею і створить ресурсні умови для розвитку громадянського суспільства.

Упровадження 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, а також партнерства у сфері забезпечення громадян України державними та місцевими благами, сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління.

Ключові слова: *громадянське суспільство, децентралізація, місцеве самоврядування, місцеві фінанси, місцеві бюджети, територіальна громада, ресурс, система управління місцевими фінансами, фінансові ресурси муніципального утворення.*

Yaroslav ARABCHUK,

Associate Professor of the Department of Public Management and
Administration,

Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas,

Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor,

Honoured Economist of Ukraine

yaroslav.arabchuk@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1338-9655

(© ARABCHUK Y., 2023)

ACHIEVEMENTS AND PROSPECTS OF DECENTRALIZATION

REFORMS IN THE CARPATHIAN REGION

The article analyzes the state of state-building, particularly decentralization in Ukraine and the Carpathian region, as the basis for forming self-sufficient public authorities through the amalgamation of territorial

communities and fundamental changes in the principles of forming their resources, including financial potential. The article highlights current theoretical and practical problems of state-building, decentralization, regulation of socio-economic and budgetary processes, and their improvement for the significant enhancement of providing public services to the population and engaging it in state-building processes. It is emphasized that the reform of decentralization and administrative-territorial structure is crucial in building a state, allowing the construction of a democratic governance system, and creating resource conditions for the development of civil society.

The implementation of the decentralization policy in Ukraine is an effective factor in stabilizing the socio-economic situation, overcoming the financial crisis, overcoming contradictions between different levels of government, organizing relations between the center, regions and territorial communities on the principles of distribution of responsibilities and competencies, as well as partnership in providing Ukrainian citizens with state and local benefits, and will help to increase the efficiency of using budget funds at all levels of government.

Key words: *civil society, decentralization, local self-government, local finances, local budgets, territorial community, resource, local financial management system, financial resources of municipal formation.*

Постановка проблеми. Отримавши додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, у громад з'явилися нові можливості для зростання якості життя населення за рахунок додаткових ресурсів, корекції економічної політики та стратегії розвитку. Ще Платон і Арістотель проголошували про пріоритет природних начал держави, що нерозривно пов'язаний з одвічними людськими цінностями – мораллю, моральністю, які домінують над

штучними початками, зокрема юридичними нормами та правничими законами тощо. На думку Т. Бутирської та Д. Дзвінчука «найважливіша для цілісності держави категорія соціальної зв'язаності характеризує єдність устремлінь соціуму під час колективної діяльності, що є по-суті, основним процесом державного будівництва» [4]. Саме громадівська і державницька теорії головним чином впливали і продовжують впливати на ту чи іншу модель місцевого самоврядування, визначаючи тим самим рівень демократичності суспільства.

Ведучи мову про відношення українців до тих змін, які відбуваються зазначимо, що проблема полягає в тому, що громадяни просто не довіряють тим, хто є лідерами цих реформ – політикам. Як наслідок цього «конфлікту», суспільство не готове підтримувати та довіряти тим небагатьом людям, що пішли змінювати систему зсередини. Якщо ж більшість не вірить, то змін не буде як би їх не намагалася впровадити активна меншість.

В Україні нині немає жодного політичного лідера, який ухвалює рішення (президент, прем'єр-міністр, голова ВРУ) і має довіру громадян та готових підтримати його дії. Готовність влади до впровадження цих цілком реальних і потрібних задумів залишається під великим питанням. У нас донині немає державницького самоусвідомлення на всіх рівнях суспільства і саме виховання цих якостей у населення є одним із найважливіших завдань держави. Лише незначна частка суспільства готова терпіти зниження рівня власного життя заради кінцевого успіху реформ.

Більшість українців та й науковців справедливо задаються питанням, чому в державі зі значним природним й економічним потенціалами вони мають неадекватні результати та чекають від держави кращого життя, Епоха безпрецедентної соціальної рівності добігає кінця, а суспільний запит на соціалізм призводить і змушує до значного втручання держави в

економіку, що, своєю чергою, спонукає до ухвалення рішень на основі риторики, істерії та, інколи, просто популістських лозунгів та перманентної боротьби за електорат і владу, що лише стримує інвестиції, економічне зростання, підприємництво та інновації.

Саме стан регіонального та місцевого самоврядування, беззаперечно, є наріжним каменем в становленні України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави, а вибраний нею курс на європейську інтеграцію зумовлює потребу суттєво підвищити його дієвість.

Отже, місцеве самоврядування ми зобов'язані розглядати як процес діяльності державних та місцевих органів публічної влади, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян, що здатні розв'язати проблеми регіонального та місцевого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній українській науці та практиці публічного управління вже сформувалися певні підходи й почали впроваджуватися окремі інструменти регіональної ініціативи, що враховують розв'язання різнополярних завдань – забезпечення політичної, економічної і соціальної стабільності. Основним проблемам у царині присвятили свої праці науковці В. Алексєєв, Є. Бородін, Д. Дзвінчук, І. Дробот, В. Куйбіда, В. Петренко, Р. Панасюк, С. Серьогін, С. Татусяк, А. Ткачук та інші. Започатковані в 2014-2015 роках зміни в життєдіяльності суспільства через процеси децентралізації влади та реформи адміністративно-територіального устрою зумовили й підтвердили правильність цього шляху. Перші результати цих реформ підтверджують факти змін на краще, показують її доцільність й суттєву зміну ролі територіальної громади в соціально-економічному розвитку територій, залученні населення до пошуку шляхів і ресурсів, ухвалення управлінських рішень щодо поліпшення їх життєдіяльності та добробуту. Завдяки децентралізації місцеве самоврядування стало не віртуальним, а

реальним, з фінансовими і владними повноваженнями. Ефективно втілюються реформи освіти, системи охорони здоров'я. Змінюються підходи до управління громадами. Усе це кропітка, щоденна, системна робота представників місцевого самоврядування, експертів, науковців, посадовців різного рівня. Між тим, усі очікування не здійснилися, оскільки регіональна влада й далі є традиційно пасивною в пошуку додаткових джерел і можливостей до розвитку, а місцеве самоврядування, зазвичай, зацікавлене в отриманні різних міжбюджетних трансфертів, що не сприяє створенню матеріальної зацікавленості щодо виконання їх стратегічних планів та справляння загальнодержавних податків і зборів. Місцеві бюджети, що зростають за фінансової децентралізації, та державні структурні фонди поки що теж не можуть забезпечити розв'язання більшості регіональних проблем, особливо в частині інфраструктурного розвитку. Посадовці як завжди розраховують на отримання бюджетних дотацій, субвенцій і субсидій «згори», заздалегідь очікують на них і знають, що їм повинні надати кошти із цих джерел. Усе це вказує на відсутність цілісного наукового підґрунтя щодо оновлення регіональної економічної політики. Ідеться про формування адекватних механізмів модернізації регіональної економічної політики, що має дозволити регіонам своєчасно і системно формувати власні економічні шляхи розвитку та використовувати переваги глобалізації та міжнародної інтеграції. Між тим, як зазначає В. Петренко, «влада покликана не вирішувати всі проблеми народу, а створювати умови, за яких проблеми не будуть виникати ні в неї, ні в того народу, що її покликав і довірив управління державою, національним господарством, його галузями, регіонами, районами і територіальними громадами, а також різноманітними підприємствами, установами і організаціями» [2]. Автор статті цілковито погоджується з його думкою, що слабо керована держава

складається з слабо керованих, неуспішних і збанкрутілих державних підприємств, із дотаційних регіонів і районів, із неспроможних громад, а також із тих, хто перекладає провину за все це тільки на владу, а не відшукує можливість і не використовує наявні ресурси та правильні рішення з їх реалізації. Проблема належного управління життєдіяльністю нашого суспільства повинна починатися з розумного, кваліфікованого і професійного управління й використанням людського та матеріального ресурсу громад для вирішення не лише особистих, але й громадських і державних проблем.

Експерти вважають, що фундаментальною причиною затяжної системної кризи в Україні є 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. Водночас, ці проблеми загострилися нині ще більше внаслідок повномасштабної агресії російської федерації. Однак, можна стверджувати, що дискусії на тему регіональної політики та реформи місцевого самоврядування сьогодні вже набули практичного втілення. Україна нарешті спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, у тому числі і з питань розвитку місцевої та регіональної демократії, що не є можливою без децентралізації влади. відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Науковці Д. Дзвінчук, В. Петренко, Р. Панасюк стверджують, що «для забезпечення їх успішного впровадження потрібно запланувати і здійснити випереджальні кроки із масштабних змін у ментальності, технологіях мислення й управління, в організації взаємовідносин і взаємодії лідерів, функціонерів і виконавців на всіх рівнях ієрархії системи управління державою, використавши для

цього всі можливі види навчання і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування» [2]. Науковець і практик з державного управління В. Алексєєв зазначає, що, «не маючи кадрового потенціалу, спроможного врівноважити суб'єкт та об'єкт державного управління за допомогою структур публічного управління, провести реальні реформи в таких умовах досить складно. Тому виховання молодого покоління на нових засадах в управлінні має стати одним із завдань вищої школи, адже досягти кардинальних змін у системі державного управління без спеціалістів такої кваліфікації досить проблематично» [1].

Без сумніву, децентралізація – найактуальніша з усіх впроваджуваних реформ в Україні. Вона має найбільшу довіру й підтримку з боку суспільства, громадян, а також міжнародної спільноти. Реформа з децентралізації і державна політика, зобов'язана впровадити найважливішу мету – розвиток людського потенціалу. «Місьцеве самоврядування за своєю сутністю якраз є домінантою громадянського суспільства, сферою реальної демократії в державі, але досі не виконує повною мірою відповідні функції» – вказує І. Дробот [7]. Оскільки наявні механізми розвитку місцевого самоврядування сьогодні не забезпечують отримання потрібних соціальних та економічних результатів, саме тому дедалі більшого значення набуває використання нетрадиційних ресурсів формування та актуалізації трансформаційного потенціалу місцевого самоврядування. Ці зміни в управлінні дають можливість громаді використовувати власні повноваження, підвищувати ефективність діяльності влади, забезпечувати громадську довіру до органів місцевої влади через прозорі процеси, повноваження, відповідальність і підзвітність, а також демократичний діалог. Для досягнення цієї мети назріла потреба в розбудові сучасного демократичного суспільства,

сприяння йому в інституційному забезпеченні на найвищому владному рівні, залучення для цього значних коштів, наукового потенціалу, практиків, громадськості адже місцеве самоврядування, замість «вростання» в суспільний організм, надалі залишається ніби «чужорідним його органом» [7].

З огляду на це, у межах статті, спробуємо проаналізувати основні чинники і ресурси, що гарантують саме ефективне функціонування місцевого самоврядування та процеси децентралізації в Україні і на Прикарпатті зокрема.

Викладення основного матеріалу дослідження. Аналіз наукової літератури засвідчує, що наявність місцевого самоврядування в політичній системі України пов'язується з трансформацією суспільних відносин, що націлена на демократичні перетворення з формування громадянського суспільства, правової, соціальної держави, відкритого суспільства. Швидкість та якість цих перетворень у напрацюваннях науковців, міркуваннях практиків, виступах політиків ставиться в залежність від ступеня розвинутості системи місцевого самоврядування. Більшість із них вважає, що започаткована 2015 року реформа децентралізації є найбільш успішно задуманою владою з численного переліку її попередніх рішень щодо ринково орієнтованих трансформацій суспільства, які до цього конфліктували з організаційними рамками командно-адміністративної системи державного управління радянського періоду. Закладений у цій реформі потенціал включення до системи ухвалення рішень з управління державою на її базовому рівні людини з її ідеями і проблемами, цілями і прагненнями, бажаннями і намірами відкриває широке поле для творчого використання інтелекту, знань, досвіду людей, які в попередні часи повинні були підпорядковуватися виключно ідеології і потребам державної

надбудови, а не, як правило, дещо іншим потребам людини, родини, сільської чи міської громади, регіону і, загалом, держави чи світу [2].

То, що ж змусило владу вісім років тому, розпочати історію децентралізації в Україні, хоча говорили про це всі роки від дня отримання незалежності? Чому так важлива децентралізація була саме тоді?

Пригадаймо, що наприкінці квітня – у червні 2014 року в країні нав'язували політику федералізації та були спроби оголосити парад суверенітетів. Суверенітет Донбасу – Луганська, Донецька, Запоріжжя, Одеси, Харкова і це намагалися подати Українському народові і суспільству як шлях до розвитку нашої держави. Саме політика децентралізації виявилася дієвою зброєю проти такої федералізації. Президент України П. Порошенко зазначав, що з перших днів його каденції було розроблено відповідні проєкти законодавчих актів, відчувалася потужна підтримка уряду, було налагоджено ефективну роботу парламенту і децентралізація стала однією із його перших пріоритетних реформ. «Саме наше життя і життя наших європейських сусідів довело, що це єдино правильне рішення» – зазначив Глава держави [12]. Уже впродовж 2015 – 2017 років в Україні було утворено понад 600 об'єднаних територіальних громад, Тут доречним буде зауважити, що першу в Україні Печеніжинську ОТГ було зареєстровано на Івано-Франківщині. Вінцем реформи місцевого самоврядування Прикарпаття, якому передували значні науково-теоретичні, методично-консультативні і навчально-освітні зусилля і ресурси, а отримані в результаті цього рекомендації були успішно використані при розробленні й реалізації документа «Перспективний план формування територій громад Івано-Франківської області», що затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 року № 483-р.

Сьогодні на Прикарпатті функціонує 62 територіальні громади сформованих шляхом, багаторазових обговорень на сесії обласної ради та тисяч зустрічей з кращими на рівні районів і громад проведених Офісом реформ, представниками влади та науковцями. Лише на кафедрі публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу (ІФНТУНГ) впродовж 2016-2021 років за заочною формою навчалося 639 здобувачів, із яких 212 (33 %) є чинними працівниками органів місцевого самоврядування, а 65 (10 %) – навіть їх керівниками.

Значна кількість службовців пройшла навчально-консультативний процес в Івано-Франківському відокремленому підрозділі «Центр розвитку місцевого самоврядування» (ВП ЦРМС), відкритому в травня 2017 року, до якого включено викладачів і науковців названої кафедри. Колективом кафедри проводилися наукові дослідження, що фінансуються з бюджету держави, за рахунок грантів міжнародних проєктів та за замовленням інших інституцій [2]. Значно масштабніше охоплення й потужніший вплив на свідомість керівництва, функціонерів і населення територіальних громад Прикарпаття та на зміни в їх ментальності мали обґрунтовані і розроблені колективом науковців кафедри рекомендації щодо поширення досвіду управління з використанням інтелектуальних ресурсів громад, які реалізовувалися спільно з Івано-Франківським ВП ЦРМС, оскільки передбачене Перспективним планом формування територій громад Івано-Франківської області потребувало підтримки й сприяння у вигляді реалізації низки заходів з надання методичної й навчально-консультативної допомоги територіальним громадам.

У червні 2021 року, підписуючи Меморандум співпраці тодішній ректор ІФНТУНГ Є. Крижанівський відзначав, що це буде співробітництво на якісно вищому рівні задля реалізації задумів щодо розвитку нашого

регіону. Університет та Агенція зможуть спільно реалізовувати освітні проекти, впливати на розподіл та управління трудовими ресурсами на користь Прикарпаття. Спільними зусиллями готові виконувати наукові проекти в царині раціонального використання матеріалів, оптимізації ресурсів, енергетики. У межах цього проекту університетом було надано технічну допомогу щодо облаштування сонячної електростанції «Богородчанська-1», яка має потужність – 2,8 МВт, а її річне виробництво електроенергії становить 2,8 млн кВт/год [15]. Така станція приносить серйозний дохід до бюджету Старобогородчанської ТГ, а також тут створюються нові робочі місця. Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника підписав меморандум про співпрацю з Івано-Франківським регіональним відділенням «Асоціація міст України». Це новий спільний проєкт, цікавий і для університету і для громад. Ми нещодавно виграли потужний грант на створення проєктного офісу «Агенти змін». Так ми спільно зможемо повпливати на децентралізацію в Україні», – зазначає ректор ПНУ І. Цепенда [15]. Суть співпраці полягатиме в тому, що університет допоможе громадам навчитися писати гранти, вигравати їх і розвиватися.

Європейські колеги з Ради Європи, Конгресу місцевих та регіональних влад, ОБСЄ оцінюють реформу успішно, адже, окрім об'єднання громад, вони вбачають спільну роботу і в секторальній децентралізації, зокрема в тому, як змінюються сервіси, система менеджменту, як збільшуються повноваження ТГ, як зростають фінансові надходження, як місцеве самоврядування приходить до середньострокового планування, оскільки має абсолютну податкову базу тощо. Чи є формат місцевого самоврядування, що сформований з 6, замість 14 районів та 62 громад, замість 531 рад, оптимальним і чи завершеним. Автор статті, який брав активну участь у цьому процесі, переконаний, що

не зовсім так, оскільки зайвим є, на наш погляд, районування та його невизначеність як на законодавчому рівні, так і в реальному житті. Надмірною є кількість громад, оскільки оптимальною вважалася 41 їх кількість. Окремі ТГ сформовано з позицій політичної доцільності й вони не є самодостатніми й здатними надати життєво важливі послуги членам територіальних громад.

Між тим, потрібні суспільству перетворення вітчизняної системи місцевого самоврядування шляхом створення системи територіальних громад з наділенням останніх цілковито новими правами і повноваженнями, функціями і ресурсами, актуалізує проблему професійної готовності корпусу як чинних сьогодні, так і потенційних майбутніх керівників і посадових осіб місцевого самоврядування до управління системою місцевого самоврядування. Сам тому висновок науковців, що «...до керівництва й управління життєдіяльністю новоутворених ТГ їх населення повинно обирати людей «розумової праці», здатних таким чином впливати на використання в межах ТГ усіх видів ресурсів, щоб генеровані громадою результати забезпечували її населенню економічний, екологічний і соціальний добробут», можна і слід уважати цілком істинним [2]. Підтвердженням цього є висновки з досліджень результативності та ефективності функціонування органу управління громадою (коефіцієнта ефективності управління територіальної громади), що враховує рівень місцевих податків та видатки на утримання органу територіальної громади, за яким першість в області належить Букачівській, другою є Івано-Франківська, а замикають цей рейтинг Спаська, Витвицька та Ланчинська громади. Рейтинг кращих із 20 громад області очолюють Калуська, Долинська та Коломийська громади. За результатами індикативного рейтингу першість за Івано-Франківською, Калуською та Коломийською громадами. Завершують цей список Старобогородчанська

та Підгайчицька громади. За розрахунками коефіцієнту ефективності управління органами місцевого самоврядування область посідає 22 із 24 місць [2].

Виходячи з наведеного, неважко дійти висновку, що головним творцем успіху соціально-економічного розвитку громад є їх людські ресурси та рівень управління ними. Саме соціальний капітал, уважає І. Дробот, що виникає в громаді як результат взаємної довіри і співпраці громади і місцевої влади, повинен слугувати як ресурс для розвитку. Довіра та готовність громади брати на себе ініціативу є фундаментальним чинником успіху реформи децентралізації, що передбачає не лише повноваження, але й відповідальність [7].

Цю думку підтримують і науковці кафедри публічного управління та адміністрування ІФНТУНГ, стверджуючи, що «саме соціальний капітал, утілений у нормах та мережах громадської участі в життєдіяльності громад, постає домінантою як ефективного самоврядування, так і економічного процвітання, а це дає всі підстави стверджувати, що потрібний результат з'являється за наявності громадської свідомості» [2]. Учені теж зазначають, що тільки зацікавлені і вмотивовані люди будуть генерувати і реалізовувати в громадах потрібні соціальні інновації й належним чином створюватимуть, оцінюватимуть спроможність й організовуватимуть функціонування та розбудову територіальних громад в умовах сталого розвитку.

Отже, потрібно кардинально підвищувати компетенцію великої кількості людей на місцевому рівні, щоб вони стали лідерами і могли з цим впоратися і керувати цими територіями.

Очевидним є і те, що значний вплив на розвиток та ефективне здійснення місцевого самоврядування має відношення до нього, сприйняття його органами виконавчої влади, у т.ч. на місцях. Відносини

між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування сформували в сучасній суспільній уяві полярну думку про нього. З одного боку, у самоврядуванні вбачають засіб демократичних суспільних трансформацій, пов'язаних щонайменше з децентралізацією державного управління, з іншого – причину невдач і навіть гальмо в цьому процесі. На наш погляд, цим гальмом були і є якраз обласні і районні державні адміністрації та окремі ради, що не бажають «рубати сук, на якому сидять», оскільки, формуючи територіальні громади, вони втрачають ті врядування повноваження, що дають їм засоби для існування. Сьогодні держадміністрації фактично виконують дубльовані повноваження, надані державою і Верховною Радою. Як наслідок, у змінах до Конституції пропонується передати виконавчі функції на ради і створені ними виконавчі комітети, що виконуватимуть делеговані державою повноваження. Тут питань більше ніж відповідей, а тому нове законодавство має знівелювати протиріччя, які нині існують, а цьому мають посприяти науковці й правники.

Без сумніву, упровадження 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, а також партнерства у сфері забезпечення громадян України державними та місцевими благами, сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Саме цьому повинна сприяти реалізація бюджетної децентралізації, що має спиратися на адміністративну реформу в Україні та нову ідеологію державного управління, яка визначає основний зміст діяльності органів державної

влади та органів місцевого самоврядування як діяльність щодо надання ефективних державних та місцевих суспільних послуг.

Саме 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.

Система місцевих бюджетів є сукупністю фінансів усіх суб'єктів господарювання, а також населення, що 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» [6]. Названі 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 [7]. 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 наявні механізми розвитку місцевого самоврядування не забезпечують отримання потрібних соціальних та

економічних результатів. Реалізацію стратегічних пріоритетів місцевого розвитку гальмує проблема недостатнього матеріально-фінансового забезпечення функцій і повноважень, що повинні виконуватися органами самоврядування. Політики, науковці і, здебільшого, практики виникнення більшості проблем вітчизняного місцевого самоврядування пов'язують саме зі станом фінансового забезпечення. Ми також вважаємо цей чинник визначальним для функціонування організаційно структурованого інституту місцевого самоврядування і його незаперечним «стимулювальним ресурсом». Автор статті, як і багато науковців вважає, що в суспільстві вкорінилася думка про те, що на сучасному етапі державотворення проблема нестачі фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування та нестабільність їх дохідних джерел набула національного значення. За таких умов вагомим чинником стабілізації економічної ситуації в країні стане ефективне формування місцевих фінансів, здатне перетворити територіальні громади на суб'єкти господарювання, що самостійно, за рахунок власних доходів спроможні вирішувати будь-які соціально-економічні проблеми, як це відбувається в розвинених країнах світу.

Таким чином, скеровування України на бюджетну децентралізацію відводить органам місцевого самоврядування нову роль в управлінні розвитком територій і вимагає створення фінансово стійких місцевих бюджетів та стабільної нормативно-правової бази, що змінюється за принципом «політичної доцільності». Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Однак впродовж багатьох років ця конституційна вимога ігнорується всіма щаблями влади. Так, упродовж 2005-2007 рр. виконання

Бюджетного кодексу призупинялося в частині видатків, 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. З 2017 року утримання закладів медицини, освіти і оплата праці їх технічного персоналу переноситься на плечі місцевих бюджетів. У державному бюджеті на 2018 рік було зменшено зарахування до 50 % (з них до обласного 35 %) відрахувань екологічного податку тоді, як у попередніх роках було 80%. Втрати місцевих бюджетів колосальні, а це, на наш погляд, суперечить принципам децентралізації. Принагідно слід нагадати і про статтю 142 Конституції України, що закріплює норму про те, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою [9].

Найсвіжішим прикладом таких дій центральних органів влади є позбавлення та вилучення з місцевих бюджетів надходжень ПДФО від військових частин, розквартированих у громадах. З 01.10. 2023 року до Державного бюджету повернуто по Івано-Франківській області таких коштів майже 280 млн. грн. На 2024 рік втрати доходів обраховуються в обсязі понад 3 млрд. грн. При цьому, слід зауважити, що внаслідок війни росії проти України, втрат зазнали всі бюджети територіальних громад, котрі, своєю чергою, змогли швидко пристосуватися до нинішніх умов та відновивши зростання та спрямували кошти на підтримку обороноздатності держави. Лише з обласного бюджету виділено майже 150 млн., у м. Івано-Франківськ вони склали понад 25 млн., Білоберізькій громаді 5 млн. грн., а в цілому в області майже 500 млн. Бюджетна децентралізація посприяла місцевому самоврядуванню істотно зміцнити їх фінансову базу та спрямувати ресурси на соціально-економічний розвиток

та розбудову інфраструктури. Лише за 9 місяців 2023 р. капіталовкладення місцевих бюджетів нашої області склали понад 1.8 млрд. грн. Позитивні приклади результатів децентралізації має майже кожна громада. Зокрема, у Білоберізькій громаді (голова випускник магістратури ПУА ІФНЕУНГ) уже другий рік працюють експерти громадської організації «Центр Політичних Студій» – представника Громадського Партнерства «За прозорі місцеві бюджети» в Івано-Франківській області. Організація ставить за мету пояснити мешканцям громади, що будь-який місцевий бюджет формується з податків мешканців і самі мешканці повинні знати, куди влада витрачає їх кошти. До процесу створення бюджетів для громадян в ОТГ долучається й влада і фінансисти й громадські організації. Як наслідок бюджет громади за перше півріччя 2023 року за доходами виконаний на 144%. Практично перевиконано всі статті доходів, а найбільші надходження склав податок з фізичних осіб, акцизний податок, єдиний податок з юридичних і фізичних осіб, податок на майно та доходи від його оренди. Це, своєю чергою, забезпечило виконання бюджету і за видатками, що склали 89,7 % річного плану. Тут працює ЦНАП, діють пожежні частини, значні кошти виділяються на освіту й охорону здоров'я. Учасниками проєкту «Співпраця задля впровадження систем енергетичного менеджменту в територіальних громадах Івано-Франківської, Чернівецької, Закарпатської областей» є Галицька, Долинська та Городенківська громади. Кожна із цих громад забезпечує успішне виконання заходів щодо впровадження систем енергетичного менеджменту завдяки якісній роботі очільників громад, місцевих фахівців у тісній координації з експертами проєкту. Що стосується Галицької громади, про яку йшлося вище, і яку очолює здобувач магістратури на кафедрі ПУА, то тут на виконання Програми відзначення 1125-річчя від часу першої згадки про місто Галич на 2023-2024 роки було спрямовано

понад 10 млн. грн. із яких 3,5 млн. кошти міського бюджету. Головну стратегічну ціль програми пов'язано з культурними подіями щодо пропагування української національної історії, пошани до державної атрибутики, збереження та популяризація національної культурної спадщини, усебічне задоволення культурно-мистецьких та інформаційних потреб населення, підвищення туристично-рекреаційного потенціалу. Фінансове забезпечення заходів Програми здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України за рахунок коштів міського бюджету, а також інших бюджетів (державного, обласного) та інших джерел. Програмні заходи стали підґрунтям для реалізації місцевих ініціатив соціального характеру, мистецьких заходів, появи нових підходів у роботі культурних інституцій, ініціації проєктів зі збереження та переосмислення культурної спадщини, створення доброзичливого, інклюзивного середовища та посилення соціальних зв'язків на місцевому рівні.

Першим містом в Україні, що отримало європейський сертифікат енергоефективного менеджменту, є Долина. Ця громада також є підписантом Угоди Мерів, а свого часу Долина отримали грант на реалізацію демонстраційних проєктів Угоди мерів у межах програми CoM-DeP. Тут було реалізовано проєкт «Комплексна термомодернізація 30 багатоквартирних будинків з утепленням фасадів та цокольних поверхів повністю». У громаді вирішили оновити нормативно-правову базу міської ради щодо системи енергетичного менеджменту згідно з новими вимогами законодавства. Проєкт «Волонтерство в громадах: виклики та рішення з безпеки в умовах воєнного часу» «Агенції розвитку ТГ Прикарпаття» упроваджується в Кутській громаді. Тут вже сім років успішно діє добровільна пожежна команда. Тож голови громад Франківщини на власному досвіді могли переконатися, як важливо мати в кожній ТГ добровольців, які можуть швидко стати на захист населення в

надзвичайній ситуації. Місцеві рятувальники-добровольці впродовж семи років роботи здійснили понад 380 виїздів, у т.ч. у сусідні Вижницьку й Косівську громади, а це – чимало врятованих життів як мешканців самої громади, так і сусідів.

На наш погляд, і не лише, однією із причин незадовільного розвитку місцевого самоврядування та процесу децентралізації в Україні залишається низький рівень правового забезпечення, якість законів, неприродно велика кількість підзаконних актів, відсутність системності в їх напрацюванні і впровадженні. Конституційно задекларовані в Україні (стаття 7) гарантії місцевого самоврядування в понятійному аспекті законодавцем не деталізуються, у зв'язку з чим розмитість цього поняття є одною із причин для доволі умовного сприйняття місцевого самоврядування органами виконавчої влади. Це насамперед стосується конституційної основи адміністративно-територіального устрою і територіальної основи місцевого самоврядування. Окрім проблеми недостатнього правового забезпечення, існує ще одна, не менш важлива проблема – порушення принципу законності. Порушення, що, водночас, має місце у верхніх ешелонах влади і завдає непоправної шкоди формуванню громадянського суспільства та правової держави, про що йшлося вище і які не є сприятливим середовищем становлення нового місцевого самоврядування.

Ще один напрямок розвитку власності як ресурсу гарантування місцевого врядування лежить у площині ефективного володіння, користування і розпоряджання комунальною власністю – 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'єкта, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Цей напрямок розвитку власності як «ресурсу гарантування» місцевого врядування і децентралізації слід спрямувати 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, що є окремим предметом дослідження.

Висновки. Ми маємо завершити реформу децентралізації. Для цього нам потрібно провести конституційні зміни, визначити сфери відповідальності і компетенції всіх рівнів влади. Проте очевидним є те, що провідним трендом в сучасних демократіях є зростання ролі саме базового рівня муніципальної влади, що знаходиться найближче до людей та безпосередньо вирішує питання локального значення.

Гарантування місцевого самоврядування в умовах децентралізації, 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 потрібної матеріально-фінансової бази.

Унаслідок реформи децентралізації було ліквідовано 490 районних бюджетів та наново утворено 136. Крім того, відповідно до адміністративно-територіальної реформи 108 міст обласного підпорядкування, 136 міст районного підпорядкування, 370 селищ, майже 900 об'єднаних територіальних громад та понад 6 тисяч сіл було об'єднано в 1469 територіальних громад. Новацією 2021 року стала вимога

Бюджетного кодексу України щодо забезпечення наявності функціонування в кожному місцевому бюджеті свого власного місцевого фінансового органу. Слід зазначити, що наслідком адміністративно-територіальної реформи є не лише зменшення майже в 5 разів кількості місцевих бюджетів, а також і значне зменшення розпорядників та одержувачів бюджетних коштів загалом й витрат на їх утримання.

Процес децентралізації продовжується, у нього повірили, водночас вважаємо, що основною причиною такого стану є те, що 2015 року не було проведено зміни до Конституцію, що стосуються децентралізації, а Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» виявився не реалістичним.

Успішне впровадження реформ децентралізації потребує випереджальних кроків та масштабних змін у ментальності, технологіях мислення й управління, в організації взаємовідносин і взаємодії лідерів, функціонерів і виконавців на всіх щаблях управління державою, використавши для цього всі можливі види навчання і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Створення системи територіальних громад з цілковито новими правами і повноваженнями, функціями і ресурсами, актуалізує проблему професійної готовності корпусу керівників і службовців, спонукає населення обирати до керівництва й управління життєдіяльністю новоутворених ТГ людей розумової праці», здатних таким чином впливати на використання в межах ТГ усіх видів ресурсів, щоб генеровані громадою результати забезпечували її населенню економічний, екологічний і соціальний добробут.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексєєв В. М. Оптимістична трагедія державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 3 (46). С. 6–12.
2. Інтелект у публічному управлінні ресурсами територіальних громад України : монографія / Д. І. Дзвінчук, М. О. Лютий, Р. В. Панасюк, В. П. Петренко / За заг. ред. проф. Дзвінчука Д. І. і проф. Петренка В. П. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2023. 368 с.
3. Бречко О. В. Теоретичні аспекти фінансового механізму державного регулювання економіки регіону. *Наука молода* : зб. наук, праць Ради молод вчених Терноп. акад. нар. госп-ва. Тернопіль : Економічна думка, 2004. Вип. 2. С. 68–73.
4. Бутирська Т., Дзвінчук Д. Теоретико-методологічні основи державного будівництва : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. 176 с.
5. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
6. 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» / Харків, регіон, ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Х., 2013. 21 с.
7. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні : теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НДУ, 2010. 312 с.
8. Казюк Я. М. Державне управління бюджетними ресурсами в умовах децентралізації : автореф. дис. докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2015. 40 с.

9. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>.

10. Панасюк Р. В. Публічне управління використанням спільних ресурсів територіальних громад України : дис... на здоб. наук. ступ. д-ра філос. (281 «Публічне управління та адміністрування»). Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. Івано-Франківськ, 2020. 265 с.

11. Ткачук А. Ф., Дацишин М. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади, або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади? (навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 152 с.

12. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: www.president.gov.ua.

13. Всеукраїнський науково-практичний журнал «*Казна України*». URL: <https://catalog.lounb.org.ua/bib/425234>.

14. Івано-Франківська обласна рада. URL: www.orada.if.ua.

15. Івано-Франківське регіональне відділення Асоціації міст України. URL: <http://amu.if.ua>.

16. Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua>.

17. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури). URL: <https://mtu.gov.ua>.

REFERENCES

1. Aleksieiev, V.M. (2020). Optymistychna trahediia derzhavnoho upravlinnia. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 3 (46), 6–12. [in Ukrainian]

2. *Intelekt u publichnomu upravlinni resursamy terytorialnykh hromad Ukrainy : monohrafiia* / D.I. Dzvinchuk, M.O. Liutyi, R.V. Panasiuk, V.P. Petrenko (2023). / Za zah. red. prof. Dzvinchuka D.I. i prof. Petrenka V.P. Ivano-Frankivsk : Misto NV. 368 s. [in Ukrainian]

3. Brechko, O.V. (2004). Teoretychni aspekty finansovoho mekhanizmu derzhavnoho rehuliuвання ekonomiky rehionu. *Nauka moloda* : zb. nauk, prats' Rady molod, vchenykh Ternop. akad. nar. hosp-va. Ternopil : Ekonomichna dumka, 2. 68–73. [in Ukrainian]
4. Butyrska, T., Dzvinchuk, D. (2017). *Teoretyko-metodolohichni osnovy derzhavnoho budivnytstva* : monohrafiia. Ivano-Frankivsk : Misto NV. 176 s. [in Ukrainian]
5. *Biudzhetni kodeks Ukrainy*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian]
6. Hvizava, N.H. (2013). *Mistsevi biudzhety yak chynnyk ekonomichnoho rozvytku terytorialnykh hromad Ukrainy* : avtoref. dys.. kand. nauk z derzh. upr. : spets. 25.00.04 «Mists. samovriaduvannia» / Kharkiv, rehion, in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. X., 21 s. [in Ukrainian]
7. Drobot, I.O. (2010). *Harantuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini : teoretyko-metodolohichni aspekt* : monohrafiia. Lviv : LRIDU NDU, 312 s. [in Ukrainian]
8. Kaziuk, Ya.M. (2015). *Derzhavne upravlinnia biudzhetnymiy resursamy v umovakh detsentralizatsii* : avtoref. dys. dokt. nauk z derzh. upr. : spets. 25.00.02 «Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia» / Nats. Akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv, 40 s. [in Ukrainian]
9. *Konstytutsiia Ukrainy* : Zakon Ukrainy № 254k/96-VR vid 28.06.1996 r. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> [in Ukrainian]
10. Panasiuk, R.V. (2020). *Publichne upravlinnia vykorystanniam spilnykh resursiv terytorialnykh hromad Ukrainy* : dys... na zdob. nauk. stup. d-ra filos. (281 – Publichne upravlinnia ta administruvannia). Ivano-Frankivs'kyi natsionalnyi tekhnichnyi universytet nafty i hazu. Ivano-Frankivsk, 265 s. [in Ukrainian]

11. Tkachuk, A., Datsyshyn, M. (2016). *Vnutrishni ta zovnishni resursy dlia rozvytku hromady abo Chomu brak hroshei ne ye pervynnoi problemoiu hromady?* (navchal'nyi modul'). K. : IKTs «Lehal'nyi status», 152 s. [in Ukrainian]
12. Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prezidenta Ukrainy. URL: www.president.gov.ua [in Ukrainian]
13. Vseukrainskyi naukovo-praktychnyi zhurnal «Kazna Ukrainy». URL: <https://catalog.lounb.org.ua/bib/425234> [in Ukrainian]
14. Ivano-Frankivs'ka oblasna rada. URL: www.orada.if.ua [in Ukrainian]
15. Ivano-Frankivs'ke rehional'ne viddilennia Asotsiatsii mist Ukrainy. URL: <http://amu.if.ua> [in Ukrainian]
16. Kabinet Ministriv Ukrainy. URL: <https://www.kmu.gov.ua> [in Ukrainian]
17. Ministerstvo rozvytku hromad, terytorii ta infrastruktury Ukrainy (Mininfrastruktury). URL: <https://mtu.gov.ua> [in Ukrainian]

(Одержано 20 листопада 2023 року)