



## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ РЕСУРСІВ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**А. А. Генова**

*Донбаська національна академія будівництва і архітектури,  
вул. Державіна, 2, м. Макіївка, Донецька область, Україна, 86123.*

*E-mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Отримана 5 лютого 2013, прийнята 22 лютого 2013.*

**Анотація.** У статті визначено роль ресурсів в ефективному функціонуванні та розвитку місцевого самоврядування, досліджено сучасні підходи до визначення ресурсів місцевого самоврядування та наведено класифікацію ресурсів місцевого самоврядування. Визначено роль ресурсів розвитку місцевого самоврядування в ефективному функціонуванні органів місцевого самоврядування. Надано визначення понять «ресурси місцевого самоврядування» та «ресурси розвитку місцевого самоврядування». У статті узагальнені вимоги до ресурсів розвитку місцевого самоврядування. Наведені актуальні проблеми формування ресурсів розвитку та запропоновано шляхи підвищення ефективності місцевого самоврядування, зокрема за рахунок раціонального формування місцевих ресурсів.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, ресурси, розвиток, класифікація ресурсів місцевого самоврядування, ресурси розвитку місцевого самоврядування.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЕСУРСОВ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**А. А. Генова**

*Донбасская национальная академия строительства и архитектуры,  
ул. Державина, 2, г. Макеевка, Донецкая область, Украина, 86123.*

*E-mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Получена 5 февраля 2013, принята 22 февраля 2013.*

**Аннотация.** В статье определена роль ресурсов в эффективном функционировании и развитии местного самоуправления, исследованы современные подходы к определению ресурсов местного самоуправления и приведена классификация ресурсов местного самоуправления. Определена роль ресурсов развития местного самоуправления в эффективном функционировании органов местного самоуправления. Предложено определение понятий «ресурсы местного самоуправления» и «ресурсы развития местного самоуправления». В статье обобщены требования к ресурсам развития местного самоуправления. Выявлены актуальные проблемы формирования ресурсов развития и предложены пути повышения эффективности местного самоуправления за счет рационального формирования местных ресурсов.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, ресурсы, развитие, классификация ресурсов местного самоуправления, ресурсы развития местного самоуправления.

## THEORETICAL BASICS OF RESOURCES OF LOCAL GOVERNMENT

Alisa Genova

*Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,  
2, Derzhavina Str., Makiivka, Donetsk Region, Ukraine, 86123.*

*E-mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Received 5 February 2013, accepted 22 February 2013.*

**Abstract.** The article has determined the role of resources in the effective operation and development of local self-government, studied modern approaches to the definition of local resources, and a classification of local government resources. The role of local government resources in the efficient functioning of local government has been determined. Definition of "local resources" and "resources of local government" has been suggested. The requirements of the local government resources development have been summarized in the article. The actual problems of formation of development resources have been uncovered and the ways of improving the effectiveness of local government through rational development of local resources have been suggested.

**Keywords:** local government, resources, development, classification of local resources, the resources of the local government.

### Вступ

Однією з вирішальних умов створення високо-розвинутої ринкової економіки є формування ефективно функціонуючого суспільного сектора, у тому числі його складової частини – місцевого самоврядування. Існування самостійних органів місцевого самоврядування є необхідним для утвердження засад громадянського суспільства, збереження демократичного ладу, адже саме через них, у першу чергу, відбувається залучення громадян до вирішення суспільних проблем. Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування передбачає їх широку автономію по відношенню до своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього ресурсів.

Сучасний стан місцевого та, як наслідок, регіонального розвитку характеризується низьким рівнем фінансового, матеріального, кадрового, правового ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань місцевого самоврядування.

Проблему формування та використання державних та місцевих ресурсів досліджували Г. В. Атаманчук, В. М. Бабаєв, І. І. Бажин, Т. М. Безверхнюк, В. А. Козбаненко, В. М. Плюшін та інші сучасні науковці.

### Мета статті

Визначити роль ресурсів у ефективному функціонуванні та розвитку місцевого самовряду-

вання. Розглянути можливі шляхи підвищення ефективності місцевого самоврядування.

### Результати досліджень

Слід відмітити, що не існує чітко визначеного підходу до трактування поняття «ресурс». Взагалі, під ресурсом науковці розуміють наявні засоби або запаси, що можуть бути використані для отримання конкретного результату. Під категорію «ресурси» підпадають засоби виробництва, грошові кошти, робоча сила, предмети праці, інформаційні масиви та все те, що може використовуватись для виробництва або отримання благ.

В статті 142 Конституції України зазначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [5].

В. Г. Гамаюнов, А. С. Поважний і В. Ф. Янукович для відповіді на питання «Який мінімальний набір ресурсів необхідний для нормального функціонування муніципального господарства?» виділяють наступні основи місцевого самоврядування:

- правову (законодавчу) основу;
- фінансову (комплекс фінансових ресурсів,

що найбільш яскраво виявляється у бюджетному процесі) основу;

- економічну (ресурси, що пов'язані з участю муніципальних утворень у господарчій діяльності; ключовим питанням є управління муніципальною власністю) основу;
- управлінську (структурно-організаційні, організаційні та кадрові ресурси) основу [1].

Т. М. Безверхнюк відокремлює наступні ресурси місцевого самоврядування:

- комунальна власність,
- спільна власність територіальних громад,
- місцеві фінансові ресурси,
- демографічні та трудові ресурси [3].

Проаналізувавши сучасні підходи до визначення ресурсів місцевого самоврядування, автором було запропоновано наступну класифікацію ресурсів місцевого самоврядування (рис 1).

На нашу думку, ресурси місцевого самоврядування доцільно розділити на ресурси функціонування місцевого самоврядування та ресурси розвитку місцевого самоврядування. До ресурсів функціонування місцевого самоврядування віднесемо матеріальні (комунальну власність, спільну власність територіальних громад) та природні ресурси. До ресурсів розвитку місцевого самоврядування – фінансові ресурси, правові ресурси, трудові (кадрові) ресурси, інформаційні та інтелектуальні ресурси.

В свою чергу, ресурси місцевого самоврядування можна поділити на: власні (ресурси, що знаходяться на території дії повноважень

органів місцевого самоврядування) та делеговані ресурси (ресурси, що передано для виконання повноважень).

Тобто під ресурсами місцевого самоврядування будемо розуміти сукупність матеріальних та нематеріальних можливостей території, розпорядження якими підтверджено на законодавчому рівні.

На нашу думку, визначальна роль належить ресурсам розвитку місцевого самоврядування, оскільки саме вони визначають ефективність функціонування місцевого самоврядування як інституту влади за допомогою оцінки рівня соціально-економічного розвитку території, на яку поширюються його повноваження.

В. В. Мамонова наголошує, що, коли мова йде про розвиток території, це означає кількісні та якісні зміни, що відбуваються в різних сферах її життєдіяльності та приводять до оновлення територіальної системи через внутрішні структурні та функціональні зміни:

- економічне зростання, реструктуризація економіки, формування ринкових відносин, різноманітних форм власності та господарювання, активізація інвестиційно-інноваційної діяльності дозволяють говорити про економічний розвиток;
- поширення інфраструктури та відтворення соціального життя (демографічні, освітні, оздоровчі, медичні, культурні та інші аспекти – про соціальний розвиток) [7].

Під ресурсами розвитку місцевого самоврядування будемо розуміти територіально доступні



Рисунок 1. Класифікація ресурсів місцевого самоврядування.

та на законодавчому рівні закріплені за органами місцевого самоврядування ресурси, що використовуються під час організаційно-господарчої діяльності на конкретній території та призводять до покращення економічного та соціального стану території.

Основними вимогами до ресурсів розвитку місцевого самоврядування є:

- гласність формування та використання;
- обсяг ресурсів місцевої влади відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом;
- свобода розпорядження при здійсненні основних функцій, покладених на органи місцевого самоврядування.

Більшість сучасних авторів, що досліджує стан місцевого самоврядування в Україні, стверджує, що дієвість місцевого самоврядування визначається, в першу чергу, матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. На нашу думку, найважливішими для розвитку місцевого самоврядування є фінансові, кадрові та правові ресурси.

Місцеві фінансові ресурси – це сукупність фондів коштів, що формуються в процесі розподілу ВВП і направляються на економічний і соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Головним напрямом використання місцевих фінансових ресурсів є фінансове забезпечення соціальної сфери і місцевих господарств [2].

До складу місцевих фінансових ресурсів входять:

- місцеві бюджети;
- фінансові ресурси підприємств, організацій і установ комунальної форми власності.

Формування місцевих фінансових ресурсів відбувається за участю централізованих і децентралізованих фондів коштів.

Основна частина фінансових ресурсів акумулюється в державному бюджеті, хоча саме органи місцевого самоврядування забезпечують надання найвагоміших соціальних послуг населенню. Доходи місцевих бюджетів утворюються за рахунок надходжень від сплати фізичними і юридичними особами податків, зборів та інших обов'язкових платежів, надходжень з інших джерел, встановлених законодавством

України. Фінансові ресурси місцевих органів влади можна визначити як фонди коштів, що створюються і використовуються на соціальний і економічний розвиток регіонів. Важливою є структуризація джерел формування місцевих фінансових ресурсів [8].

Неможливо заперечувати важливість фінансових ресурсів для розвитку території, на якій здійснюється організаційно-господарча діяльність органів місцевого самоврядування, однак ця діяльність неможлива без кадрового ресурсу. Специфіка посадових осіб органів місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах та обласних рад), обумовлена їх виборністю і відповідно, їх постійній змінюваності. Тому особливої актуальності набуває проблема забезпечення фаховості цих структур через створення системи підвищення кваліфікації (40 відсотків сільських, селищних та міських голів, 40–60 відсотків депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше). Інша складова – це формування кадрів для структур відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Згідно з діючим Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» ці призначення віднесені до компетенції сільських, селищних, міських голів, голів районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі [10]. Більш того, законодавством надається право головам районних, районних у містах, обласних рад, самостійно без проведення конкурсу приймати на службу своїх помічників, радників. Такі положення унеможливають здійснення дієвого контролю за добром кадрів, створюють умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади. У свою чергу, населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на кадрову політику органу місцевого самоврядування при наявності фактів низького професійного, фахового рівня посадовців.

Правовий ресурс органів місцевого самоуправління характеризується їх адміністративно-правовим статусом. Це означає, що органи місцевого самоврядування мають визначену нормами адміністративного права компетенцію – предмети відання, права і обов'язки (повноваження), несуть відповідальність за дії або бездіяльність в межах власної чи делегованої ком-

петенції, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвоільно-реєстраційні, контрольні функції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру, тобто володіють певним правовим ресурсом.

Конституція України передбачає можливість надання органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади (частина третя ст. 143) та делегування повноважень районних і обласних рад місцевим державним адміністраціям (частина четверта ст. 118). Закон про місцеве самоврядування містить перелік вісімдесяти таких повноважень і близько сімдесяти – власних щодо органів місцевого самоврядування [9].

Сучасні дослідники стану місцевого самоврядування в Україні велику увагу приділяють формуванню місцевих ресурсів, але це питання залишається суперечливим та не вирішеним. Серед актуальних проблем формування ресурсів розвитку місцевого самоврядування визначимо наступні:

- законодавча невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, надмірна централізація повноважень та ресурсів;
- економічна неспроможність органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- неефективне управління та нецільове використання коштів, майна та інших місцевих ресурсів;
- використання централізованої моделі формування доходів місцевих бюджетів;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

- брак професійних кадрів для публічного сектора на місцях; відсутність дієвої кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування [6].

## Висновки

Підсумовуючи вищенаведений матеріал, зазначимо, що ресурси – «інструменти» органів місцевого самоврядування для виконання їх головної функції – розвитку території, а головна задача органів місцевого самоврядування – обрати серед наявних такі ресурси, використання яких приведе до розвитку. Індикатором ефективності використання ресурсів мають стати показники соціально-економічного розвитку. Для цього необхідно перш за все на державному рівні здійснити наступні зміни:

- забезпечити законодавче врегулювання повноважень органів місцевого самоврядування щодо збільшення їх самостійності;
- визначити механізми контролю представницької влади, державної влади і громадськості за якістю надаваних місцевим самоврядуванням і гарантованих законом послуг;
- забезпечити обсяг місцевих бюджетів, достатній для якісного надання послуг органами місцевого самоврядування, гарантованих законом управлінських і громадських послуг;
- визначити на довготерміновій основі джерела місцевих бюджетів, забезпечивши законодавчо механізм належного формування останніх на базі затверджених Кабінетом Міністрів України соціальних стандартів.

## Література

1. Гамаюнов, В. Г. Муниципальный менеджмент [Текст] / В. Г. Гамаюнов, А. С. Поважный, В. Ф. Янукович. – Донецк : Лад, 2000. – 339 с.
2. Базилевич, В. Д. Державні фінанси [Текст] : Навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик ; За заг. ред. В. Д. Базилевича. – К. : АТІКА, 2002. – 368 с.
3. Безверхнюк, Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади [Текст] : монографія / Т. М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 320 с.

## References

1. Gamaionov, V. G.; Povazhnyi, A. S.; Yanukovich, V. F. Municipal management. Donetsk: Lad, 2000. 339 p. (in Russian)
2. Bazylevich, V. D. (Ed.); Balastryk, L. O. Public finances. Textbook. Kyiv: ATIKA, 2002. 368 p. (in Ukrainian)
3. Bezverhniuk, T. M. Resources provision of regional manager: theoretic-methodological principles. Monograph. Odesa: ORIDU NADU, 2009. 320 p. (in Ukrainian)

4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс] : ратифікована Законом України від 15.07.1997 року за № 452/97-ВР // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
5. Конституція України (із змінами і доповненнями) [Текст]. – К. : Атіка, 2006. – 64 с.
6. Куйбіда, В. С. Місцеве самоврядування – необхідні зміни [Електронний ресурс] / В. С. Куйбіда // Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації : Український науковий журнал. – 2009. – № 3. – Режим доступу : [http://www.social-science.com.ua/публікація/139\\_Місцеве%20самоврядування%20-%20необхідні%20зміни](http://www.social-science.com.ua/публікація/139_Місцеве%20самоврядування%20-%20необхідні%20зміни).
7. Мамонова, В. В. Методологія управління територіальним розвитком [Текст] : монографія / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр», 2006. – 196 с.
8. Павлюк, К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України [Текст] : монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–432.
10. Про службу в органах місцевого самоврядування [Текст] : Закону України від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – С. 666–674.
4. European charter treaty of local government dated back to 15.07.1985: ratified by the Act of Ukraine dated back to 15.07.1997 for the number 452/97-BP. Accessed at: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036). (in Ukrainian)
5. Constitution of Ukraine (with amendments and additions). Kyiv: Atika, 2006. 64 p. (in Ukrainian)
6. Kuibida, V. S. Local government – necessary changes. In: *Education of regions: politics, psychology, communication: Ukrainian scientific review*, 2009, Number 3. Accessed at: [http://www.social-science.com.ua/публікація/139\\_Місцеве%20самоврядування%20-%20необхідні%20зміни](http://www.social-science.com.ua/публікація/139_Місцеве%20самоврядування%20-%20необхідні%20зміни). (in Ukrainian)
7. Mamonova, V. V. Management philosophy of spatial development. Monograph. Kharkov: Publishing House KharRINADU «Magistr», 2006. 196 p. (in Ukrainian)
8. Pavliuk, K. V. Budget and budget process under the conditions of transitive economy of Ukraine. Monograph. Kyiv: NDFI, 2006. 584 p. (in Ukrainian)
9. Law of Ukraine No. 280/97-BP dated back to May, 21, 1997 «Local governing of Ukraine». In: *Register of the Parliament of Ukraine*, 1997, Number 24, p. 379–432. (in Ukrainian) (in Ukrainian)
10. Law of Ukraine No. 2493-III dated back to June, 7, 2001 «About service in local government body». In: *Register of the Parliament of Ukraine*, 2001, Number 33, p. 666–674. (in Ukrainian)

**Генова Аліса Анатоліївна** – асистент кафедри менеджменту організацій Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Науковий напрямок: ресурсне забезпечення місцевого самоврядування.

**Генова Аліса Анатольевна** – асистент кафедри менеджмента організацій Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научное направление: ресурсное обеспечение местного самоуправления.

**Alisa Genova** – assistant of Management of Organization Department of the Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture. Scientific interests: provision of resources for local authorities.