Трещов Мирослав Миколайович, начальник управління комунального майна Хмельницької міськради: &laquo;Управлін&shy;ня ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні&raquo; (25.00.04 - місцеве само&shy;врядування). Спецрада Д 08.866.01 у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Націо&shy;нальної академії державного управління при Президентові України

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

**Трещов Мирослав Миколайович**

УДК 352:336.14:005(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ Управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні**

1. 04 - місцеве самоврядування Галузь науки: державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і тексту інших авторів мають посилання на відповідне джерело М. М. Трещов

Науковий консультант Крушельницька Таїсія Анатоліївна, доктор наук з державного управління, доцент

Дніпро - 2019

17

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ 35

1. Ресурсний підхід у теорії публічного управління та ідентифікація системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів 35
2. Етапи трансформації ролі децентралізації влади у розвитку ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в Україні 59
3. Концептуальні засади управління ресурсним забезпеченням

місцевих бюджетів та еволюція ролі місцевого самоврядування 90

Висновки до розділу 1 120

РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЯ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ 127

1. Методологічні основи дослідження управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів 127
2. Мезо-конвергенція - системотворчий чинник управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів 156
3. Загальна технологія управління ресурсним забезпеченням

місцевих бюджетів 175

Висновки до розділу 2 189

РОЗДІЛ 3. СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ РЕСУРСНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ 194

* 1. Зарубіжний досвід формування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів 194
  2. Фінансова децентралізація через бюджетний федералізм та можливості його адаптації в Україні 207
  3. Інституційні складники управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в Україні 229

Висновки до розділу 3 250

РОЗДІЛ 4. ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ... 254

1. Зміна інструментів міжбюджетних трансфертів в Україні для

розвитку місцевого самоврядування 254

1. Удосконалення фіскальних інструментів ресурсного забезпечення

місцевих бюджетів 281

1. Формування інформаційно-аналітичної бази ресурсного

забезпечення місцевих бюджетів 316

Висновки до розділу 4 334

[РОЗДІЛ 5. КОНЦЕПЦІЯ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ 338](#bookmark1)

1. Концепція управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів і його агрегована модель 338
2. Організаційно-функціональний механізм стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів 357
3. Алгоритм формування та реалізації стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів територіальних громад.. 378

Висновки до розділу 5 401

[ВИСНОВКИ 407](#bookmark5)

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 415

ДОДАТКИ 469

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ,

СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

ВРП - валовий регіональний продукт

ДФРР - державний фонд регіонального розвитку

ОМС - органи місцевого самоврядування

ОТГ - об’єднана територіальна громада

ПДВ - податок на додану вартість

ПДФО - податок на доходи фізичних осіб

РЗМБ - ресурсне забезпечення місцевих бюджетів

США - Сполучені Штати Америки

ФРН - Федеративна Республіка Німеччина

EDRF - Європейський фонд регіонального розвитку

ВСТУП

Актуальність теми. Місцеве самоврядування є специфічною формою публічної влади, мета якої - досягнення цілей держави через діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад, зростання добробуту і безпеки громадян. Місцеве самоврядування впевнено набуває нового теоретичного та методологічного усвідомлення і практичного втілення у відповідь на значні суспільно- економічні, інноваційні, інформаційні надбання, розгортаючись під дією децентралізації влади у напрямі зміни характеру взаємовідносин державної влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу і громадян. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020», зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо децентралізації міжбюджетних відносин спрямовані на створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Отже, функціонування системи місцевого самоврядування упродовж років незалежності України до початку децентралізації влади обмежувалося наданням окремих публічних послуг, планування і витрачання місцевого бюджету в режимі пасивного очікування, а питання наповнення місцевого бюджету здебільшого є поза колом компетенцій місцевих рад.

Актуальність дослідження зумовлюється необхідністю критичного перегляду теорії і методології управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів на засадах еволюції ролі місцевого самоврядування у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації; потребою фундаментального переосмислення імперативів публічного управління у сфері формування місцевих бюджетів з урахуванням світових тенденцій становлення моделей спільної соціальної відповідальності влади і бізнесу щодо розвитку територіальної громади; недостатньою інституційною спроможністю місцевого самоврядування з питань формування бюджетів та необхідністю зміни парадигми суспільно-економічних відносин, застарілої системи понять, стереотипів, морально-етичних цінностей і мотиваторів членів громади в управлінні ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів з фокусом на досягненні громадою стратегічної мети економічного розвитку в умовах реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади в Україні.

Сьогодні зміцнення фінансової автономії територіальних громад є одним із пріоритетних завдань на порядку денному розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже реалізація їх правової і організаційної самостійності неможлива без належного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. У зв’язку з відсутністю усвідомлення єдності інтересів учасників місцевого розвитку уповільнюється розвиток місцевого самоврядування і територіальних громад. Водночас децентралізація зміщує акценти управлінського впливу на місцеві бюджети, чим доводить необхідність застосування до управління системного, стратегічного і ресурсного підходів з метою досягнення позитивного результату, який матиме довготривалий, накопичуваний у часі ефект. Тому ідентифікація системи «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів», визначення її змісту, інституційного та інноваційного складників, особливостей управління та визнання чільної ролі у розвитку місцевого самоврядування дозволять розширити можливості науково- практичного пошуку вирішення проблем використання земельних, соціальних, фінансових ресурсів, стимулювання підприємництва, участі в управлінні громадою тощо.

Зміна умов функціонування органів місцевого самоврядування, нові економічні і соціальні виклики, пов’язані із впровадженням реформи децентралізації влади, набуття ними нових функцій і повноважень та визначення сфери їх безпосередньої відповідальності у розвитку територій і формуванні добробуту мешканців громади сформували наукову проблему, що розв’язується у цій дисертації, а саме: недостатня сформованість теоретико- методологічних засад управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади та його науково-методичного інструментарію, застарілі стереотипи суспільно-економічних відносин і обмеженість практичного досвіду діяльності у цій сфері.

Теоретико-методологічною основою дослідження стали наукові праці з теорії і методології державного управління В. Бакуменка [[13;](#bookmark16) [15;](#bookmark18) [16;](#bookmark19) [82;](#bookmark76) [200;](#bookmark181) [201;](#bookmark182) [202]](#bookmark183), Є. Бородіна [[377]](#bookmark311), Ю. Волошиної [[55]](#bookmark49), В. Воротіна [[87]](#bookmark80), Н. Гончарук [[306]](#bookmark272), С. Загороднюка [[202]](#bookmark183), О. Кілієвича [[135]](#bookmark124), В. Князєва [[200;](#bookmark181) [331]](#bookmark293), С. Кравченка [[152]](#bookmark140), В. Лугового [[157]](#bookmark145), Г. Одинцової [[332]](#bookmark295), С. Серьогіна [[306;](#bookmark272) [307;](#bookmark273) [377]](#bookmark311), Ю. Сурміна [[81;](#bookmark75) [199;](#bookmark180) [201;](#bookmark182) [328]](#bookmark291) та ін. Проблеми розвитку теорій місцевого самоврядування вирішувались у роботах О. Бобровської [[30;](#bookmark31) [31]](#bookmark32),

Н. Бондарчук [[35]](#bookmark35), В. Вакуленка [[87]](#bookmark80), К. Ващенка [[81;](#bookmark75) [202;](#bookmark183) [210]](#bookmark190), П. Ворони [[58;](#bookmark51) [59]](#bookmark53), І. Дробота [[91]](#bookmark84), О. Коваля [[87]](#bookmark80), В. Колтун [[139;](#bookmark128) [140;](#bookmark129) [141]](#bookmark130), Т. Кравченко [[153]](#bookmark141), В. Куйбіди [[170]](#bookmark155), А. Левицького [[216]](#bookmark195), В. Мамонової [[190;](#bookmark172) [191;](#bookmark173) [192]](#bookmark174), С. Саханенка [[101]](#bookmark91), О. Сушинського [[330]](#bookmark294) та ін.; інтеграції стратегічного та проектного підходів, проблеми забезпечення результативності діяльності і антикризового управління на різних рівнях публічної влади - 3. Виноградової [[51]](#bookmark47), В. Горбуліна [[71]](#bookmark65), В. Козак [[136]](#bookmark125), Т. Маматової [[189]](#bookmark171), О. Молдован [[214;](#bookmark193) [215]](#bookmark194), Н. Сментиної [[313]](#bookmark278), Т. Циби [[391]](#bookmark322), І. Чикаренко [[394;](#bookmark326) [395;](#bookmark327) [396]](#bookmark328), Ю. Шарова [[401;](#bookmark332) [403;](#bookmark334) [404;](#bookmark335) [405]](#bookmark336); побудови суспільно-економічних відносин взаємодії держави і суспільства - А. Гальчинського [[61]](#bookmark55), В. Зубкаря [[114]](#bookmark103), Л. Івашової [[118]](#bookmark107), С. Квітки [[130]](#bookmark119), В. Сиченка [[310]](#bookmark276) та ін.

З початком децентралізації влади в Україні акценти наукового пошуку розширились у напрямі вирішення проблем місцевого економічного розвитку і зміни підходів до управління місцевими фінансами. В цих питаннях чільні місця посідають роботи як зарубіжних учених (Д. Аронсон [[417]](#bookmark345), Ш. Бланкарт [[420]](#bookmark348), X. Бухофер [[417]](#bookmark345), П. Курант [[433;](#bookmark358) [434]](#bookmark359), Р. Масгрейв [[463;](#bookmark378) [464]](#bookmark379), В. Оутс [[470;](#bookmark382) [471;](#bookmark384) [472]](#bookmark385), Г. Роузен [[483;](#bookmark396) [484]](#bookmark397), Ч. Тібу [[493]](#bookmark403), Б. Фрай [[441]](#bookmark363), Д. Хіллі [[417]](#bookmark345), У. Шумахер [[489]](#bookmark400) та ін.), так і вітчизняних, які зосередили пошук в теорії фінансів (В. Базилевич [[12]](#bookmark15), О. Василик [[50]](#bookmark46), П. Круш [[160]](#bookmark147), О. Сунцова [[326;](#bookmark289) [327]](#bookmark290), В. Федосов [[386;](#bookmark319) [333]](#bookmark296), С. Юрій [[333]](#bookmark296) та ін.). Питання особливостей децентралізації влади, делегування нових функцій і повноважень та зміни підходів до фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування розглядали О. Крайник [[154;](#bookmark142) [155;](#bookmark143) [156]](#bookmark144), Т. Крушельницька [[161;](#bookmark149) [162;](#bookmark150) [166]](#bookmark153),

1. Петренко [[245]](#bookmark220), Ю. Шемшученко [[408]](#bookmark339) та ін. Зарубіжний досвід бюджетно- фіскальної децентралізації й можливості його адаптації в Україні розглядали
2. Денисенко [[80]](#bookmark74), С. Дяченко [[95]](#bookmark87) та ін. Питання розширення джерел наповнення місцевих бюджетів, управління доходами та видатками, розширення дохідних джерел місцевих бюджетів та зміна ролі органів місцевого самоврядування в цих процесах стало в авангарді дослідницьких тенденцій в публічному управлінні (Я. Казюк [[126;](#bookmark115) [127]](#bookmark116), О. Ольшанський [[235;](#bookmark210) [236]](#bookmark211), С. Осадчук [[238;](#bookmark213) [239]](#bookmark214), В. Толкованов [[339]](#bookmark301) та ін.). Значна частка вітчизняних теоретичних напрацювань присвячена аналізу міжбюджетних відносин, їх державному регулюванню, питанням формування фінансової достатності громад. Ці питання досліджувалися у працях М. Лахижі [[179]](#bookmark163),
3. Лопушинського [[183]](#bookmark167), Ю. Молодожен [[216;](#bookmark195) [217]](#bookmark196), П. Покатаєва [[251]](#bookmark226), О. Семенової [[303]](#bookmark269), М. Чумаченко [[398]](#bookmark329), Н. Шаталової [[406]](#bookmark337) та ін. Питанням удосконалення бюджетного планування присвячені роботи В. Костовської [[147]](#bookmark135), В. Лозицького [[182]](#bookmark166) та ін. Але у роботах цих учених недостатньо висвітлені проблеми формування суспільно-економічних відносин щодо управління місцевими бюджетами, взаємодії органів місцевого самоврядування і активних громадян, формування проактивної ролі останніх у наповненні місцевих бюджетів.

Окремим напрямом досліджень є вивчення питань удосконалення управління ресурсами місцевого самоврядування, які висвітлені в роботах

О. Берданової [[22]](#bookmark25), А. Генової [[65]](#bookmark59), Г. Жигаєва [[107]](#bookmark97), О. Карпенка [[128]](#bookmark117) та ін. Розвиток проблем управління місцевими бюджетами як найбільш ліквідним видом ресурсів розглядали І. Алексєєнко, О. Жихор, Л. Кондусова,

1. Нескородєва [[378]](#bookmark312), С. Микитюк [[204]](#bookmark185), Р. Ободець [[232]](#bookmark208), А. Пелехатий [[378]](#bookmark312),

В. Платонов [[248]](#bookmark222) та ін.; акцентували увагу на податкових надходженнях місцевих бюджетів В. Андрущенко [[2]](#bookmark6), Г. Білецька [[64]](#bookmark58), 3. Варналій [[198]](#bookmark179),

Ю. Ганущак [[62;](#bookmark56) [63]](#bookmark57), В. Ільяшенко [[120]](#bookmark109), М. Кармаліта [[64]](#bookmark58), М. Куц [[64]](#bookmark58), С. Лекарь [[181]](#bookmark165), І. Луніна, Ц. Огонь, Л. Олійник, В. Суторміна [[329]](#bookmark292), Л. Трофімова [[370]](#bookmark305) та ін., при цьому досить обмежено висвітлюючи неподаткові надходження та інші альтернативні джерела наповнення місцевих бюджетів. Водночас «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» як окрема теоретична категорія у публічному управлінні досі не розглядалася.

У своїх розробках учені зосереджують увагу на різних аспектах діяльності органів місцевого самоврядування щодо розвитку власного фінансового забезпечення територіальних громад, які проводяться за окремими напрямами: податки, управління майном територіальної громади, оцінювання ефективності використання бюджетних коштів, ресурсні платежі, програмно- цільовий метод бюджетування, середньострокове планування бюджету, бюджет розвитку та ін. Проте недостатньо досліджень, які б об’єднали ці елементи в єдину систему, що не дозволяє повною мірою розкрити питання формування самодостатності територіальних громад, основу якої становлять місцеві бюджети та їх ресурсне забезпечення. Отже, необхідність теоретико- методологічного, методичного та практичного вирішення зазначених проблем зумовлює актуальність та затребуваність цієї дисертації.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційну роботу виконано в Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за комплексним науковим проектом «Державне управління та місцеве самоврядування» (державний реєстраційний номер 0199U002827) за темами: «Генеза податкової політики в антикризовому управлінні в державному секторі (державний реєстраційний номер 0115U002887), «Інноваційні інструменти стратегічного управління розвитком територій» (державний реєстраційний номер 0115U001265), «Управління потенціалом сталого розвитку територій в умовах децентралізації влади» (державний реєстраційний номер 0116U002651), «Державно-управлінські засоби забезпечення інноваційного розвитку регіону» (державний реєстраційний номер 0114U000780). Зокрема, визначено стратегічні пріоритети та інноваційний складник управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, удосконалено адміністрування найбільших податкових джерел надходжень місцевих бюджетів, сформульовано концептуальні засади стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

**Мета дослідження** полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні та розробці його науково-методичного інструментарію.

Відповідно до поставленої мети основну увагу зосереджено на конкретизації та вирішенні таких завдань:

* здійснити ідентифікацію системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів (підсистеми місцевого самоврядування) та розкрити її сутність як теоретичної категорії;
* розкрити роль децентралізації влади у розвитку ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та виділити етапи трансформації відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з часів незалежності України;
* проаналізувати еволюцію ролі органів місцевого самоврядування в процесах управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів і концептуалізувати основні поняття та категорії дослідження;
* сформувати методологічні основи системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів;
* визначити системотворчий чинник системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та сформувати стратегічні пріоритети розвитку управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації;
* обґрунтувати загальну технологію управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;
* узагальнити тенденції формування ресурсної бази місцевих бюджетів на основі світового досвіду та національних особливостей;
* охарактеризувати теоретичний зміст і перелік інституційних складників управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;
* запропонувати напрями розширення ресурсної бази місцевих бюджетів за рахунок удосконалення інструментів ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та урізноманітнення джерел її формування;
* розробити концепцію управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів для територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні та запропонувати заходи з її легітимізації;
* побудувати агреговану модель управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, організаційно-функціональний механізм стратегічного управління ним та економетричну модель для прогнозу доходів бюджету;
* запропонувати алгоритм формування, прийняття та поетапної реалізації стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів для використання на рівні територіальних громад.

*Об'єктом дослідження* є процеси ресурсного забезпечення місцевого самоврядування.

*Предметом дослідження* є управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні.

**Методи дослідження**. Для розв’язання поставлених завдань дослідження та реалізації поставленої у дисертації мети використані такі фундаментальні підходи, загальнонаукові та спеціальні методи наукових досліджень, як: системний підхід використаний для теоретичної ідентифікації ресурсного забезпечення як складної відритої системи - підсистеми місцевого самоврядування, а також виокремлення системотворчого чинника - мезо- конвергенції (пп. 1.1 і 2.2); організаційно-функціональний підхід застосовано для визначення поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» у публічному управлінні, а також для формування організаційно-функціональної структури ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та організаційно- функціонального механізму стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів (розділ 5); діалектичний метод пізнання та компаративний - аналіз для вивчення теоретичних рамок управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів (розділ 1); порівняльно-історичний метод дозволив узагальнити історичну ретроспективу розвитку обраної проблематики в Україні та світі (пп. 1.2, 3.1 - 3.2); застосування стратегічного підходу до управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів обумовлене впровадженням фінансової децентралізації в Україні з метою досягнення відтермінованого у часі очікуваного результату ресурсного забезпечення місцевих бюджетів через вплив пролонгованої накопичувальної дії зовнішніх і внутрішніх чинників (пп. 1.3 і 2.1, розділ 5); звернення до методології конвергенції та застосування її мезо-рівні дозволило переформатувати суб’єкт (орган місцевого самоврядування) - об’єктних (члени громади, бізнес, інститути громадянського суспільства) відносин у об’єкт (орган місцевого самоврядування) - об’єктні (громадяни - джерело влади) через зближення їх інтересів і зусиль для реалізації стратегічної мети розвитку громади (пп. 2.2 - 2.3 і 3.3, розділи 4 і 5); метод графів застосовано для побудови мережевої моделі управлінських і фінансових відносин стейкхолдерів в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів (п. 2.3); метод моделювання використано для побудови моделей управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів (пп. 2.2, 5.1 - 5.2); метод економетричного прогнозування покладено в основу формування чотирифакторної моделі прогнозування доходів місцевих бюджетів на три наступні за плановим роки (п. 5.2); SWOT-аналіз і Force Field-аналіз дозволили визначити сильні та слабкі сторони ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні (п. 4.3); інституційний підхід використаний для представлення інституційної підтримки управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів (п. 3.3), а також для характеристики інституційних складників системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів (п. 3.3); функціональний аналіз - для розроблення структурно-функціональної моделі адаптації зарубіжного досвіду реформування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів (пп. 3.1 - 3.2). У роботі також використані класичні наукові принципи об’єктивності та історизму, дослідницькі методи, що ґрунтуються на них: інструментальний, інституційний, соціологічний, аксіологічний, статистичної обробки, емпіричний, особистого спостереження тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному розв’язанні прикладної наукової проблеми теоретико-методологічного обґрунтування засад управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні з метою розробки комплексу методів, засобів і форм доцільного використання науково-методичного інструментарію для забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку територіальних громад. Теоретичні та прикладні результати, що становлять наукову новизну дослідження, полягають у тому, що:

*уперше:*

* обґрунтовано теоретико-методологічні засади управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади: здійснено ідентифікацію системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів; розкрито її теоретичну сутність як відкритої системи (підсистеми місцевого самоврядування), що складається з гетерогенних суб’єктів управління, які маючи ієрархічні і фрагментарно гетерархічні взаємозв’язки, об’єднуються за рахунок мезо-конвергенції та реалізують управління специфічними об’єктами (інститути, наявні і потенційні ресурси територіальних громад, джерела наповнення місцевих бюджетів та суспільно-економічні відносини щодо формування дохідної бази місцевих бюджетів) з використанням запропонованих інституційних складників;
* визначено сутність мезо-конвергенції у двох площинах: як еволюційного явища виникнення і розвитку систем, що робить її системотворчим чинником ресурсного забезпечення місцевих бюджетів і як інституційного механізму, який реалізується через сукупність суб’єкт- об’єктних і об’єкт-об’єктних відносин, що регулюють процеси наповнення місцевого бюджету за рахунок застосування інструментів сприяння становленню організаційно-функціональної й фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, формування економіко-правової і суспільної обізнаності громадян та реалізуються на основі ефективної взаємодії і зближення інтересів учасників процесу ресурсного забезпечення місцевих бюджетів (органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів);

- запропоновано організаційно-функціональний механізм стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів як сукупність взаємопов’язаних елементів у їх взаємодії, що забезпечують процес формування і підтримки організаційно-функціональної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування з урахуванням економічних, соціально-культурних, демографічних, екологічних, інституційних норм щодо надходжень місцевих бюджетів. В основу механізму покладено довгострокове бюджетне планування на п’ять та сім років, базою якого є довгостроковий прогноз доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), визначений за допомогою авторської економетричної моделі, що дозволило розробити концепцію управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів для територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні, метою якої є посилення організаційно-функціональної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування щодо ресурсного забезпечення місцевих бюджетів; запропоновано план її реалізації та заходи легітимізації шляхом внесення змін до чинного законодавства; *удосконалено:*

- концептуальні засади управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів з позиції її усвідомлення як системи поглядів щодо ролі органів місцевого самоврядування у розвитку територій, орієнтирів їх діяльності в умовах децентралізації, що окреслюють у загальному вигляді сукупність інституцій, які включають не лише формальні (виконавчий комітет і місцева рада), а й неформальні (окремих людей, групи, їх об’єднання та інші, визначені нами як стейкхолдери) інститути, правила, норми, які сприятимуть інтеграції нового масиву знань в існуючі пізнавальні рамки, а також визначені предиктори як прогнозні параметри ефективності управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, на підставі яких представлено змістове наповнення циклу управління з виділенням теоретичних прогалин, які виникли в умовах децентралізації влади і повинні бути ліквідовані, що дозволило розкрити сутність системи стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів як сукупності інституцій, організаційно-функціонального і структурно-компетентнісного (в межах кола компетенцій) впливу на процес формування і розширення дохідної бази місцевих бюджетів з урахуванням дії зовнішніх і внутрішніх чинників з метою забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування і розвитку на довгостроковий період;

* методологічний підхід до формування і розвитку системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, здійснено виокремлення концептуального, методичного та інструментального рівнів дослідження, та, згідно з ними, доведена необхідність застосування системного, стратегічного та ресурсного підходів, що дозволило: обґрунтувати наявність ієрархічних і гетерархічних взаємовідносин елементів у системі ресурсного забезпечення місцевих бюджетів; довести системотворчу роль мезо-конвергенції у формуванні інформаційно-комунікативної інтегрованості об’єктів системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів у суспільно-економічні процеси в умовах децентралізації; розробити технологію управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, яка є сукупністю заздалегідь спланованих етапів, дій і процедур, спрямованих на безпосереднє здійснення процесу управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів для досягнення управлінських цілей;
* понятійно-категоріальний апарат ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, зокрема, структуровано поняття за предметом дослідження за підпорядкованістю та уточнено сутності таких понять: «ресурсна (дохідна) база місцевих бюджетів» - сукупність джерел місцевих бюджетів та особливості їх формування в умовах децентралізації; «місцеві бюджети» - грошовий вираз фінансового, соціального і політичного компромісу інтересів органів місцевого самоврядування, громадян, політичних сил, громадських діячів щодо використання фінансових ресурсів і надання публічних послуг, що дозволило розробити глосарій;
* підхід до управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, а саме: побудована відповідна агрегована модель з урахуванням організаційно- функціональної структури ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади; елементами агрегованої моделі є такі авторські моделі і систематизовані форми: модель управлінських і фінансових відносин стейкхолдерів у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів; процесна модель формування ресурсного потенціалу територіальної громади; модель консолідації управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів і управління розвитком територіальної громади; модель інформаційно- аналітичних потоків щодо фінансових ресурсів місцевого самоврядування; система параметрів оцінювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів; система індикаторів стану та потенційних можливостей ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, яка розроблена за використання методичного підходу на основі запропонованих чотирьох груп індикаторів (фінансової компетенції органів влади; фінансової стійкості органів місцевого самоврядування; фінансового потенціалу; інвестиційного потенціалу), відповідних їм параметрів, системи коефіцієнтів та розрахунку фінансового потенціалу бюджету території з урахуванням величини податкового і неподаткового потенціалу території, обсягу позик, кредитів і відсотків, що надійшли в місцевий бюджет за користування банками тимчасово вільними коштами, які розміщувались на депозитних рахунках;
* механізм визначення стратегічних пріоритетів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів за рахунок розширення структурно-логічних складників, упровадження додаткових для національної практики принципів (прозорості, партисипативності, збалансування з економічними реаліями, динамічного реагування, «живого партнерства», спільного розуміння, опори на сучасні концепції тощо) та завдяки йому виявлено ключові пріоритети в умовах децентралізації (забезпечення організаційно-функціональної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, домінування економічних платформ сприяння зближенню інтересів учасників системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, формування правової зрілості і економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів), що дозволило розробити алгоритм формування та поетапної реалізації стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів для використання на рівні територіальних громад, до структурних складників якої віднесено розроблений ресурсний профіль громади, який є характеристикою ресурсного потенціалу і наявних ресурсів у розрізі їх видів, розроблену структуру цілей, опціональну структуру плану інвестицій в розвиток ресурсного потенціалу території;
* елементи технології управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів та визначені етапи її реалізації в межах таких циклів: малий (щорічний, відповідає поточному рівню управління), середній (кожні три роки, відповідає середньостроковому рівню управління) і великий (кожні 5 або 10 років, відповідає стратегічному рівню управління), що дозволило сформувати індикативний план дій розробки стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, який включає групи дій у календарній черговості їх виконання, до кожної з яких визначені основні завдання, спрямовані на їх виконання та перехід до наступного етапу відповідно до технології управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів; здійснено синхронізацію заходів поточного, середньострокового і стратегічного бюджетного планування, які виконуються у межах одного фінансового року з урахуванням чинного законодавства;
* інституційні складники управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, які є сукупністю елементів системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, що забезпечують трансформацію визначених управлінських пріоритетів, цілей і завдань у практичні дії і процедури, а саме: базисні інститути - суб’єкти управління (органи місцевого самоврядування, їх існуючі (змінені), утворені підрозділи, об’єднання стейкхолдерів (робочі групи) тощо; нормативно-правове забезпечення, норми й інструменти реалізації технології управління; структурно-компетентнісна складова (у межах кола компетенцій) формування суспільно-економічних відносин; апробовані в інших сферах суб’єкти управління (міжсекторальні комітети при органах місцевого самоврядування, робоча група з ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, освітні центри муніципальної майстерності), що дозволило розробити пропозиції щодо запровадження процедурних правил, орієнтованих на довгостроковий результат;

*дістали подальшого розвитку:*

* етапи започаткування і формування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів на основі вивчення впливу децентралізації і відповідної трансформації бюджетних відносин державної і місцевої влади з часів незалежності України, зокрема виділено такі етапи: «ручне» управління місцевими бюджетами (1992 - 2001 pp.); виникнення поняття «бюджети місцевого самоврядування» та створення передумов ресурсного забезпечення місцевих бюджетів (2002 - 2010 pp.); бюджетні новації і становлення системи місцевих бюджетів (2011 - 2014 pp.); децентралізація та кардинальна зміна підходів до ресурсного забезпечення місцевих бюджетів (2015 - до сьогодні);
* напрями розширення ресурсної бази місцевих бюджетів за рахунок впровадження інструментів модернізації міжбюджетних відносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади (запровадження муніципальних контрактів, зміни порядку використання державного фонду регіонального розвитку, запровадження оперативного управління коштами місцевих бюджетів тощо) та удосконалення фіскального складника (формування місцевої податкової політики на принципах оптимальної «прибутковості» податку, мінімізація фіскальних ризиків, зміна порядку адміністрування податків на доходи фізичних осіб, за землю, на нерухомість і на прибуток підприємств);
* узагальнення тенденцій розвитку ресурсної бази місцевих бюджетів у провідних країнах, серед яких виділено такі: використання стратегічного підходу до розвитку територіальних громад та інкрементальний підхід до впровадження змін; орієнтація місцевої бюджетної політики на споживача як платника податків та реалізація пріоритетів місцевого розвитку у відповідності з їх запитом; формування суспільно-економічних відносин у сфері місцевих бюджетів на основі мезо-конвергенції органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів; побудова ресурсного забезпечення місцевих бюджетів на основі принципів бюджетного федералізму, що дозволило оновити основні принципи розвитку територій (фінансова самостійність громад і відповідальність держави за забезпечення рівних умов життя населення на всій території країни) та обґрунтувати доцільність упровадження моделі кооперативного бюджетного федералізму в національну практику, яка посилить ефективність управління місцевими бюджетами та, завдяки суттєвому розширенню повноважень органів місцевого самоврядування у бюджетно-фіскальній сфері, забезпечить мультиплікативний, довготривалий, накопичувальний ефект розвитку територіальних громад.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені й обґрунтовані основні теоретичні положення, висновки та рекомендації дисертації можуть бути впровадженні у практичну діяльність органів місцевого самоврядування під час розробки заходів щодо посилення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів і розширення управлінського впливу органів місцевого самоврядування щодо мобілізації ресурсного потенціалу територіальних громад, а також під час наукових досліджень у відповідних галузях науки з публічного управління та адміністрування.

Основні положення дисертаційного дослідження були використані у практичній діяльності: Івано-Франківської обласної ради при формуванні стратегічних напрямів розвитку обласного та місцевих бюджетів Івано- Франківської області, зокрема щодо удосконалення стратегічного підходу до управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів (акт № 9-217/664- р/210 від 17.03.2016); департамента економічного розвитку Дніпропетровської обласної державної адміністрації під час формування стратегічних напрямів розвитку ресурсного забезпечення місцевих бюджетів Дніпропетровської області в контексті сталого економічного розвитку (акт № 1090/0/31-16 від 22.06.2016); виконавчого комітету Хмельницької міської ради під час формування, розподілу та використання коштів бюджету м. Хмельницького, зокрема щодо побудови системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів (акт № 02-13-411 від 14.03.2016); виконавчого комітету Орджонікідзевської міської ради Дніпропетровської області, зокрема комплексний методологічний підхід до визначення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів впроваджено у діяльність фінансового управління для оцінювання рівня ресурсного забезпечення міського бюджету та пропозиції щодо удосконалення стратегічного підходу до управління формуванням місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування під час формування основних стратегічних напрямів розвитку дохідної бази міського бюджету (довідка № 17/61-13306/16 від 18.03.2016); комунальної установи Хмельницької міської ради «Агенція розвитку Хмельницького» для прогнозування показників інвестиційних проектів, побудови відносин з потенційними інвесторами і залучення додаткових коштів для реалізації проектів розвитку міста відносин із потенційними інвесторами (довідка № 131 від 26.11.2018); виконавчого комітету Шепетівської міської ради під час формування бюджету міста на 2018 та 2019 роки, зокрема сформована система стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів як поетапний процес її формування із урахуванням обмежень на кожному етапі та застосовано запропоновані інструменти стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів за відповідними напрямами (довідка № 01­27/3962 від 17.12.2018); Шаровечківської сільської ради Хмельницького району Хмельницької області під час формування бюджетної політики новоствореної об’єднаної територіальної громади, розробки проектів з метою залучення додаткових надходжень до бюджету громади (довідка № 670 від 28.11.2018). Результати дисертаційного дослідження були також запроваджені

Хмельницьким інститутом соціальних технологій ВНЗ «Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» у навчальний процес кафедри права і кафедри інформаційної діяльності та економічних дисциплін під час розробки навчально-методичних комплексів дисциплін і проведення аудиторних занять (довідка № 9 від 09.01.2019).

Особистий внесок здобувана. Дисертаційне дослідження виконане автором самостійно, у ньому не використовувалися ідеї або розробки інших дослідників (О. Бобровської, О. Каховської, Т. Крушельницької, Т. Савостенко,

С. Серьогіна та ін.), у співавторстві з якими були підготовлені колективні монографії. Дисертація містить ідеї, положення, висновки та наукові результати, отримані безпосередньо автором. Сформульовані в дисертації висновки та рекомендації відповідають її змісту й випливають з основних результатів. У дисертаційному дослідженні не використовувалися матеріали кандидатської дисертації автора.

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї та положення дисертаційного дослідження були оприлюднені на міжнародних, всеукраїнських та регіональних конференціях, конгресах, круглих столах та інших науково-комунікативних заходах: «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи» (Одеса, 2014, 2015); «Економічний розвиток в процесі децентралізації» (Дніпропетровськ, 2015); «Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід» (Одеса, 2015); «Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення» (Дніпропетровськ, 2013, 2015 - 2017); «Публічне управління: стратегія реформ 2020» (Харків, 2015); «Становлення публічного адміністрування в Україні» (Дніпропетровськ, 2016); «Розвиток форм та методів сучасного менеджменту, економіки і права в умовах глобалізації» (Дніпропетровськ, 2016, 2017); «Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об’єднаних територіальних громад» (Дніпро, 2016); «Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи» (Харків, 2016);

«Економіка і менеджмент 2017: перспективи інтеграції та інноваційного

розвитку» (Дніпро, 2017); «Інституційний розвиток системи публічного управління та адміністрування» (Львів, 2017); «Проблеми управління

соціальним і гуманітарним розвитком» (Дніпро, 2018).

**Публікації**. Основні положення і результати дисертаційного дослідження висвітлено в 48 наукових публікаціях, серед них: 3 монографії, 19 статей у фахових виданнях України, 5 статей у зарубіжних виданнях, 4 статті в інших наукових виданнях, 17 публікацій у матеріалах науково-комунікативних

заходів.

**Структура і обсяг роботи**. Дисертація складається зі вступу, п’яти розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 499 сторінок, з них 414 сторінок основного тексту. Дисертація містить 25 рисунків, 28 таблиць, 8 додатків. Список використаних джерел складається із 501 найменування на 54 сторінках.

висновки

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове розв’язання актуальної наукової проблеми, яка полягає в обґрунтуванні теоретико- методологічних засад управління РЗМБ в умовах децентралізації влади в Україні та розробці його науково-методичного інструментарію задля підвищення результативності місцевого самоврядування. Одержані в процесі дослідження висновки свідчать про досягнення поставленої мети та дозволили сформулювати такі висновки, які мають теоретичне та практичне значення.

1. Здійснено ідентифікацію системи РЗМБ за об’єднання організаційно- функціонального і структурно'-компетентнішого підходів та визначено теоретичну сутність РЗМБ як відкритої системи (підсистеми місцевого самоврядування), що складається з гетерогенних суб’єктів управління, які маючи ієрархічні і фрагментарно гетерархічні взаємозв’язки, об’єднуються за рахунок мезо-конвергенції та реалізують управління специфічними об’єктами (інститути, наявні і потенційні ресурси територіальних громад, джерела наповнення місцевих бюджетів та суспільно-економічні відносини щодо формування дохідної бази місцевих бюджетів) з використанням запропонованих інституційних складників. Унікальними системотворчими ознаками РЗМБ також є специфічні: мета (максимізація наповнення місцевих бюджетів і розширення їх ресурсної бази), характер суб’єкт-об’єктних і об’єкт- об’єктних суспільно-економічних відносин, що визначається ієрархічністю і фрагментарно гетерархічністю, та склад основних елементів: суб’єкти (ОМС і стейкхолдери) і об’єкти управління розмежовані між ресурсним забезпеченням місцевого самоврядування і РЗМБ за метою управління та масштабами їх використання.

Проаналізовано категоріальний апарат РЗМБ, визначено і представлено в глосарії дотичні до «РЗМБ» поняття, зокрема: «ресурсна (дохідна) база місцевих бюджетів» - сукупність джерел місцевих бюджетів та особливості їх формування в умовах децентралізації; «місцеві бюджети» - грошовий вираз фінансового, соціального і політичного компромісу інтересів ОМС, громадян, політичних сил, громадських діячів щодо використання фінансових ресурсів і надання публічних послуг.

2\_ Розкрито роль децентралізації влади в розвитку системи РЗМБ і формуванні процесів управління нею, нарощуванні ресурсного потенціалу територій, посиленні ресурсної бази місцевих бюджетів, підвищенні ефективності використання ресурсів території у довгостроковій перспективі. Виникнення і становлення РЗМБ в Україні залежно від трансформації відносин між органами державної влади та ОМС узагальнено в таких етапах: відсутність РЗМБ як окремої функції, централізоване «ручне» управління місцевими бюджетами (1992 - 2001 pp.); створення передумов РЗМБ, введення поняття «бюджети місцевого самоврядування» (2002 - 2010 pp.); започаткування РЗМБ у результаті надання ОМС окремих повноважень, становлення системи місцевих бюджетів в Україні (2011 - 2014 pp.); перехід до децентралізованого управління РЗМБ, розширення повноважень ОМС, перехід бюджетів ОТГ на прямі відносини з державним бюджетом (2015 р. - до сьогодні).

3> Здійснено авторську концептуалізацію управління РЗМБ, яку подано як загальну систему поглядів, філософію щодо ролі ОМС у розвитку територій. Вона визначає фундаментальні орієнтири їх життєдіяльності, що окреслюють у загальному вигляді сукупність інституцій, які включають не лише формальні (виконавчий комітет і місцева рада), а й неформальні (окремих людей, групи, їх об’єднання та інші, визначені як стейкхолдери) інститути, правила, норми, що сприятимуть інтеграції нового масиву знань в існуючі пізнавальні рамки. Сформульовано тлумачення категорії «стратегічне управління РЗМБ» як сукупність інституцій, організаційно-функціонального і структурно- компетентнісного (в межах кола компетенцій) впливу на процес формування і розширення дохідної бази місцевих бюджетів з урахуванням дії зовнішніх і внутрішніх чинників з метою забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування і розвитку на довгостроковий період. Для запуску успішного функціонування системи стратегічного управління РЗМБ розроблені базові предиктори, які характеризують ступінь трансформації теоретичного та методологічного забезпечення РЗМБ в успішне стратегічне та оперативне управління й дозволяють представити змістовне наповнення циклу управління РЗМБ в умовах децентралізації влади з виділенням теоретичних прогалин, що потребують ліквідації при формуванні системи управління РЗМБ.

Здійснено ретроспективний аналіз ролі ОМС у РЗМБ за основоположними нормативно-правовими документами з часів незалежності, який виявив її трансформацію від пасивної до активної, щоправда, наразі ще залишаються певні обмеження організаційно-функціонального і фінансового характеру. Для їх ліквідації доведена необхідність посилення функцій ОМС щодо наповнення, формування та розподілу коштів місцевих бюджетів, зокрема: фіскальної, регуляторної (архітектура і містобудування),

інвестиційної, консолідації, оптимізації, партисипативної, кооперації, стратегічного планування, стимулюючої та самостійності ресурсного забезпечення.

1. Сформульовано методологічні основи системи РЗМБ за теоретичним, правовим, інституціональним, організаційно-функціональним та фінансово- економічним напрямами дослідження. Опрацьовано наповнення методологічних рівнів дослідження розвитку системи РЗМБ (концептуальний, методичний та інструментальний рівні), які узагальнено у відповідній моделі. На концептуальному рівні доведено необхідність застосування системного, стратегічного та ресурсного підходів, визначено основну мету дослідження системи РЗМБ для продукування його теоретико-методологічного забезпечення та з’ясування природи і характеру взаємозв’язків суб’єкт-об’єктних і об’єкт- об’єктних відносин в нових умовах діяльності ОМС, визначено елементи системи РЗМБ, виявлено наявність ієрархічних і гетерархічних взаємовідносин між елементами та доведено системотворчу роль мезо-конвергенції у формуванні інформаційно-комунікативної інтегрованості елементів системи

РЗМБ у суспільно-економічні процеси в умовах децентралізації; на методичному рівні визначено принципи, форми і методи управлінського впливу в системі РЗМБ; на інструментальному рівні здійснено вибір інструментів функціонування системи РЗМБ.

1. Визначено системотворчий чинник системи РЗМБ - мезо- конвергенцію. Підставою для цього стали результати аналізу характеру і різноманітності взаємозв’язків, що виникають між учасниками РЗМБ, розгляд елементів системи РЗМБ через сукупність організаційно-функціональних процесів, які відбуваються під час управління РЗМБ, типізація й узгодження процесів взаємодії, виявлення закономірностей соціально-економічних відносин між об’єктами, візуалізованих у моделі управлінських і фінансових відносин, побудованій із використанням теорії графів. Отже, із застосуванням двох підходів визначено мезо-конвергенцію: по-перше, як еволюційне явище виникнення і розвитку систем, що робить її системотворчим чинником РЗМБ; по-друге, мезо-конвергенція є інституційним механізмом, який реалізується через сукупність суб’єкт-об’єктних і об’єкт-об’єктних відносин, що регулюють процеси наповнення місцевих бюджетів за рахунок застосування інструментів сприяння становленню організаційно-функціональної й фінансової

спроможності ОМС, економіко-правової та суспільної обізнаності громадян та формуються на основі ефективної взаємодії та зближення інтересів учасників процесу РЗМБ (ОМС і стейкхолдерів).

Двобічне розуміння мезо-конвергенції та детермінування управління РЗМБ з пріоритетними напрямами розвитку ресурсного потенціалу території дозволило обґрунтувати механізм визначення стратегічних пріоритетів управління РЗМБ в умовах децентралізації влади та виокремити серед них три базові, універсальні для територіальних громад пріоритети: становлення організаційно-функціональної і фінансової спроможності ОМС (інституційний пріоритет); домінування економічних платформ сприяння зближенню інтересів учасників системи РЗМБ (економічний пріоритет); формування правової зрілості і економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів (соціальний пріоритет).

1. Обґрунтовано загальну технологію управління РЗМБ, визначено її теоретичну сутність як сукупність спланованих етапів, дій і процедур, спрямованих на безпосереднє здійснення процесу управління РЗМБ для досягнення управлінських цілей. Її ідентифіковано за об’єктом, суб’єктом, принципами побудови, механізмом, видами організаційних структур, типом процесу управління, ступенем охоплення елементів управлінського циклу, визначеним переліком дій, особливостями їх документування, інструментами і технічними засобами їх здійснення. Узагальнений алгоритм реалізації технології управління РЗМБ включає етапи, згруповані в межах наступних циклів: малий (щорічний, відповідає поточному рівню управління), середній (кожні три роки, відповідає середньостроковому рівню управління) і великий (кожні п’ять або десять років, відповідає стратегічному рівню управління).
2. Узагальнено тенденції формування ресурсної бази місцевих бюджетів на основі світового досвіду, а саме: використання стратегічного підходу до розвитку територіальних громад та інкрементальний підхід до впровадження змін, за якого змінам піддаються лите неефективні елементи системи; орієнтація місцевої бюджетної політики на споживачів як платників податків та реалізація пріоритетів місцевого розвитку відповідно до їх запиту, що є елементом їх мотивації до діяльності на території громади; формування суспільно-економічних відносин у сфері місцевих бюджетів на основі мезо- конвергенції ОМС і стейкхолдерів з пропагуванням необхідності об’єднання зусиль для досягнення спільних інтересів; побудова РЗМБ на основі принципів бюджетного федералізму та оновлення основних принципів розвитку територій (фінансова самостійність громад і відповідальність держави за забезпечення рівних умов життя населення на всій території країни). Із урахуванням цих тенденцій обґрунтовано проекцію кооперативної моделі бюджетного федералізму на систему місцевого самоврядування України, що сприятиме розширенню кола повноважень ОМС щодо мультиплікації джерел ресурсної бази місцевих бюджетів та забезпечить їх довготривалий, накопичувальний ефект у розвитку територіальних громад.
3. Охарактеризовано теоретичний зміст інституційних складників управління РЗМБ як сукупності елементів системи РЗМБ, що забезпечують трансформацію визначених управлінських пріоритетів, цілей і завдань у практичні дії й процедури. До їх переліку віднесені інститути системи управління, які одночасно є суб’єктами управління РЗМБ (ОМС, їх існуючі (змінені, реорганізовані) і утворені підрозділи, об’єднання стейкхолдерів (робочі групи) тощо, а також норми, інструменти реалізації технології управління, формальні і неформальні правила взаємодії, що забезпечують формування суспільно-економічних відносин згідно зі структурою РЗМБ і компетенціями її суб’єктів. Запропоновано суб’єкти управління РЗМБ, які вже апробовані в Україні в інших напрямах розвитку місцевого самоврядування (міжсекторальні комітети при ОМС, робоча група з РЗМБ, освітні центри муніципальної майстерності). Для пропагування і мотивації зближення інтересів ОМС і стейкхолдерів щодо спільної вигоди розроблені пропозиції із запровадження процедурних правил, орієнтованих на довгостроковий результат.
4. Запропоновано напрями розширення джерел ресурсної бази місцевих бюджетів, а саме: впровадження муніципальних контрактів як угод між ОМС та державними органами влади щодо надання з державного бюджету фінансової підтримки для реалізації проектів місцевого значення на визначених умовах; зміна механізму розподілу коштів ДФРР (проект Закону України № 2991 від 02.06.2015 p.); запровадження оперативного управління коштами місцевих бюджетів; заходи щодо мінімізації фіскальних ризиків на місцевому рівні; удосконалення підходів до адміністрування ПДФО, плати за землю, податку на нерухомість та податку на прибуток підприємств; застосування принципів «ідеального податку» і оптимальної «прибутковості» податку.
5. Побудовано агреговану модель управління РЗМБ, яку представлено через систему моделей: модель управлінських і фінансових відносин стейкхолдерів у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів; модель формування ресурсного потенціалу територіальної громади; модель консолідації управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів і управління розвитком територіальної громади; модель інформаційно- аналітичних потоків щодо фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Для забезпечення комплексного бачення процесу управління РЗМБ до агрегованої моделі включено систему параметрів оцінювання РЗМБ; систему індикаторів стану та потенційних можливостей РЗМБ, яка розроблена на основі запропонованих чотирьох груп індикаторів (фінансової компетенції органів влади, фінансової стійкості ОМС, фінансового потенціалу, інвестиційного потенціалу), відповідних їм параметрів, системи коефіцієнтів та розрахунку фінансового потенціалу бюджету території з урахуванням величини податкового і неподаткового потенціалу території тощо.
6. Запропоновано організаційно-функціональний механізм стратегічного управління РЗМБ, який є сукупністю взаємопов’язаних елементів у їх взаємодії, що забезпечують процес формування й підтримки організаційно- функціональної й фінансової спроможності ОМС з урахуванням економічних, соціально-культурних, демографічних, екологічних, інституційних обмежень щодо надходжень до місцевих бюджетів. Механізм розроблено на підставі авторської економетричної моделі розрахунку прогнозу доходів місцевих бюджетів на три і більше років з урахуванням потреб довгострокового бюджетного планування (на п’ять та сім років), яке охоплює великий цикл процесу РЗМБ, і запропонованих управлінських інструментів: бюджетного регулювання; податкового адміністрування; розвитку підприємництва; адміністративно-територіального реформування; економічної інтеграції територій; інвестиційно-інноваційного розвитку; розвитку людського потенціалу.

Розроблено концепцію управління РЗМБ в умовах децентралізації влади в Україні, план її реалізації та заходи щодо легітимізації. Очікуваними результатами її прийняття стануть: розширення ресурсної бази місцевих бюджетів; дієвий розподіл повноважень і фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами; організаційна і фінансова самостійність громад; активізація ролі жителів громади у вирішенні питань місцевого значення та посилення комунікації між ОМС і стейкхолдерами; формування культури сплати податків серед населення; розвиток точок генерування ресурсного потенціалу території; поліпшення якості та доступності публічних послуг і зростання добробуту громадян.

1. Запропоновано алгоритм формування та реалізації стратегії управління РЗМБ для використання на рівні територіальних громад, до структурних складників якої віднесено характеристику ресурсного потенціалу і ресурсів у розрізі їх видів (ресурсний профіль), структуру цілей та поетапний алгоритм її реалізації. Для реалізації стратегії в межах технології управління розроблено опціональну структуру плану інвестування в розвиток ресурсного потенціалу території; сформовано індикативний план дій розробки стратегії, який включає комплекси дій, до кожного з яких визначені основні завдання, спрямовані на завершення дії та переходу до наступного комплексу; синхронізовано стадії поточного, середньострокового і стратегічного бюджетного планування в часовому просторі в межах фінансового року. Реалізація стратегії передбачає вирішення завдань побудови системи РЗМБ (підсистеми місцевого самоврядування) та досягнення інституційного, економічного і соціального результатів і ефектів як практичної реалізації стратегічних пріоритетів.

Список використаних джерел

L Аверьянов А. Н. Системное познание мира: методологические

проблемы / А. Н. Аверьянов. - М. : Издательство политической литературы, 1985. - 263 с.

1. Андрущенко В. Л. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми / В. Андрущенко, О. Кириленко // Підприємництво, господарство і право. - 2001 . - № 7. - С. 91 - 94.
2. Ансофф И. Стратегическое управление / И. Aнcoфф. - М. : Экономика, 1989. - 358 с.
3. Антонова Л. В. Державне регулювання соціо-еколого-економічного розвитку регіонів України на інноваційній основі / Л. Антонова // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Державне управління. - 2015. - Т. 263, Вип. 252. - С. 6 - 10.
4. Антонова О. В. Формування стратегічної компетентності державних службовців України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / О. В. Антонова ; ДРІДУ НАДУ. - Дніпро, 2018. - 36 с.
5. Архиереев С. Теоретические основы исследования парной структурно­технологической конвергенции / С. Архиереев // Економічна теорія. - 2015. - С. 19 - 37.
6. Атаманенко І. Б. Оцінка податкових ризиків при ухваленні управлінських рішень / І. Атаманенко // Вісник ЖДТУ. - 2010. - № 3 (53). - С. 16 - 20.
7. Ахинов Г. А. Экономика общественного сектора / Г. Ахинов, Е. Жильцов // [Электрон. ресурс]. - Режим доступа : <http://uchebnik.online/> sektora-obschestvennogo-ekonomika/ekonomika-obschestvennogo-sektora- infra.ht.m1.
8. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление /

В. Г. Афанасьев. - М. : Политиздат, 1981. - 432 с.

1. Багрій О. О. Податок на нерухомість як необхідний елемент податкової системи держави / О. Багрій // Макроекономічні аспекти сучасної економіки. - 2006. - № 6 (61). - С. 46 - 49.
2. Багров Н. В. Региональная геополитика устойчивого развития / Н. В. Багров. - К. : Лыбидь, 2002. - 256 с.
3. Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. - К. : Атака, 2002. - 368 с.
4. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні: Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. - К. : ВПЦ АМУ, 2011. - 116 с.
5. Бакуменко В. Д. Особенности управления экономическим

развитием регионов Украины [Электрон. ресурс] / В. Бакуменко, Н. Чалая //

Государственное управление. - 2012. - Вып. 35. URL: http://e-

journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35\_2012bakumenko\_chalaya.htm.

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень у державному управлінні : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко : у 2 ч. - Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики [Текст] : монографія / В. Д. Бакуменко; редкол. : В. М. Князєв, П. І. Надолішній, М. І. Мельник [та ін.] ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
3. Балацький Є. О. Концептуальні засади організації місцевих фінансів у зарубіжних країнах / Є. Балацький, С. Козьменко // Економічні інновації. -
4. - Вип. 44. - С. 28 - 33.
5. БаліцькаВ. В. Ресурсне забезпечення національної економіки: проголошені цілі і реальний стан / В. В. Баліцька // Актуальні проблеми економіки. - 2011. - № 12. - С. 73 - 84.