

Квасній О. Р.

*аспірант кафедри економіки та менеджменту
Дрогобицького державного педагогічного університету
імені Івана Франка*

Kvasnii O. R.

*Postgraduate student of the Department
of Economics and Management
Drohobych State Pedagogical University named after Ivan Franko*

АВТОНОМІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД – ЗАПОРУКА ВИРІШЕННЯ «МІСЦЕВИХ ПИТАНЬ» СТОСОВНО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО ТА СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Анотація. У статті акцентовано увагу на питанні спроможної територіальної громади, котра може стати основою і міцним фундаментом для формування держави, сприятиме вирішенню всіх їхніх проблем та інтересів громадян, локотивом у системі життєзабезпечення не тільки окремої людини, а й суспільства у цілому. Доведено, що спроможна територіальна громада відіграє велику роль у забезпеченні її демократичного розвитку, формуванні громадянського суспільства, оскільки всі свої суспільні потреби кожен громадянин України задовольняє на рівні населеного пункту, де проживає. Враховуючи прогресивний характер моделі місцевого самоврядування, закріпленої Конституцією України, у країні необхідне проведення реформування організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових та інших засад місцевого самоврядування для забезпечення автономії у формуванні дієздатних територіальних громад та оптимального функціонування місцевого самоврядування.

Ключові слова: територіальна громада, децентралізація, місцеві питання, місцевий розвиток, суспільний розвиток, місцеві громади.

Вступ та постановка проблеми. У загальноживаному значенні слова під автономією розуміють відокремленість, самостійність, незалежність, обмежену самостійність у рамках системи управління. В. Борденюк, характеризуючи співвідношення функцій держави та функцій місцевого самоврядування, звертає увагу на те, що «під час аналізу природи органів місцевого самоврядування треба брати за основу не так той факт, що вони обираються територіальними громадами, як порядок їх заснування та формування, функції, повноваження, форми та методи діяльності цих органів, юридичну природу їхніх актів та багато інших чинників, які не дають підстав безапеляційно відносити їх тільки до органів територіальних громад. На відміну від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування властива певна правова, організаційна та фінансова автономія (самостійність), яка, проте, ніде не має абсолютного характеру. При цьому йдеться про автономію місцевого самоврядування не від держави у цілому, а про його автономію відносно центральних органів, насамперед виконавчої влади, межі якої визначаються Конституцією і законами України» [1, с. 114–115]. Підтримуємо думку М. Ядринцева, який уважає, що територіальні громади виступають частиною держави, тому їм потрібно якомога більше автономії, що дасть змогу якісно вирішувати «місцеві питання» для забезпечення динаміки свого розвитку, вагомого внеску в розвиток країни, адже без розвитку місцевих громад неможливий розвиток суспільства [2, с. 19]. У цьому зв'язку потребує подальшого дослідження питання автономії територіальних громад із погляду їхньої ролі у місцевому та суспільному розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін «територіальна громада» на сучасному етапі української науки є відносно новим, але «дух громади» та традиції «громадського» співіснування, спільного одноголосного прийняття рішень щодо питань, які стосуються розвитку громад та поліпшення добробуту їхніх членів, беруть

початок із сивої давнини. Науковець, який досліджував громади в Україні, І. Черкаський зазначив: «...про початок походження цієї установи ми не знаходимо жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. Із великою ймовірністю можна думати, що сільські громади постали за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню Південно-Західну Русь, ще не були об'єднані в державні спілки під зверхньою владою господарів» [3, с. 45].

Процес становлення територіальної громади з родин і родоходів та її динамічний розвиток в період Київської Русі досліджував М. Грушевський, у період перебування України у складі Австрії та Австро-Угорщини – В.С. Кульчицький та М.В. Никифорак. Про них згадувалося у Конституції Пилипа Орлика та Універсалі Центральної Ради, на них базувалося Магдебурзьке право. Ще у XIV–XVII ст. в Україні були впроваджені прогресивні моделі європейського самоврядування, які знищено Російською імперією у часи перебування країни у її складі [4], проте «ніде на землях під Росією не довелось зустрічати такого ясного і розумного розбору прав та інтересів сільської громади, як в українців. Витривалість і завзяття українських громад під час оборони своїх інтересів стали прислів'ям» [5]. Але, на нашу думку, дослідження автономії місцевого самоврядування знаходиться у постійному розвитку і залишається актуальним та потребує подальшого наукового обґрунтування.

Метою статті є дослідження автономії територіальних громад як запоруки вирішення питань стосовно місцевого та суспільного розвитку в контексті розпочатої реформи місцевого самоврядування.

Результати дослідження.

Як територіальне об'єднання громадян для нашого народу громада виникла ще задовго до здобуття Україною незалежності та постала як «осередок української інтелігенції культурницького та суспільно-політичного спрямування» [6, с. 53], «джерело суспільного життя, центр єднання роду на основі спільних для його представників цінностей» [7, с. 89], як частина місцевого самовря-

дування, про що зазначено в Конституції від 24 квітня 1918 р. Територіальна громада виступає основним засобом здійснення народовладдя, спілкою вільних осіб.

Соціальною молекулою у макротілі людства відображена громада у працях М. Драгоманова, І. Франка, П. Куліша [8]. Аналогічної думки дотримується прихильник державницької теорії місцевого самоврядування Ю. Панейко, наголошуючи, що «головним предметом науки про самоврядування ... є громада» [9]. «Протягом усієї історії його існування якраз довкола громад будувалося соціальне життя, через них людина входила у це життя і здійснювала зв'язки з широкими соціальними інститутами, як-от держава або політичні партії, рухи» [10, с. 6]. До складу «громадівців» входили студенти, вчителі, молоді вчені, які проводили культурно-просвітню роботу, започатковували україномовні недільні школи, видавали журнали, газети, брошури та читали лекції. «Серед них були такі відомі пізніше діячі національно-культурного руху, як П. Чубинський (автор гімну «Ще не вмерла Україна»), майбутній мовознавець П. Житецький, Т. Рильський (батько видатного поета), Б. Познанський, О. Левицький» [6, с. 53].

Провідні політичні діячі кінця XIX – початку XX ст. розробляли ідеї автономних територіальних громад, розвиток яких «відбувався за відсутності власної державності, регулювався нормативними актами інших держав» [11].

Ідеї громади відводиться не остання роль і в концепції місцевого самоврядування М. Драгоманова, яка є актуальною й сьогодні, відповідає сучасним вимогам щодо об'єднання територіальних громад, тобто є її прототипом, та стала основною базою Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона виникла та розвивалася в час, який автори наукової праці «Концепція М. Драгоманова щодо ролі самоврядної громади в системі державних відносин» охарактеризували як «добу підготовки українських сіл до боротьби за незалежність, як добу «соборності» України» [12, с. 33]. У цій концепції закладена модель, у якій територіальним одиницям відводиться провідне місце в демократичній державі, оскільки вони формують її основу. На думку мислителя, влада в державі повинна діяти за принципом «знизу догори, де всі інститути самоврядні та діють за схемою: громадянин – громада – волость – повіт – область – держава» [13]. У своїх наукових роботах такі терміни, як «громада» та «товариство», він асоціює з «народом», оскільки саме народ є одним із трьох складників, які формують державу, саме «народ (велике товариство) має складатися з невеликих громад, об'єднаних на основі спільного інтересу і прагнення до колективного вирішення проблеми» [11, с. 161].

Прихильником громадівського руху був й Іван Франко, який у своїх працях аналізував проблемні питання розвитку територіальних громад у Галичині та Буковині, вважаючи їх найменшою складовою одиницею держави [13], та наголошував на великому їх значенні у розбудові української державності: «...коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перше і найголовніше завдання тих, що управляють державою, краями, повітами, повинне би бути таким, щоб добре впорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазить, то очевидно, ще й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий» [14, с. 175].

І.Р. Тимечко виокремлює територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування [15]. Еволюцію територіальної громади можна порівняти з еволюцією суспільства – від родинних одиниць, невеликих, однорідних культурних або соціальних одиниць до сучас-

них спроможних територіальних громад, до таких великих громад, як Європейський Союз, що тісно пов'язано з духовою спадщиною нашого народу, формуванням громадянського суспільства [14], історією національної революції, яка стала початком нового етапу процесу формування української нації та державної ідеології, боротьбою українців за свою незалежність, підсумувала розвиток національного руху XIX – початку XX ст. та врахувала історичні традиції українського народу, у тому числі громадські традиції та традиції самоврядування [16].

Практика доводить, що сутністю місцевого самоврядування є гарантоване право територіальної громади та її органів вирішувати частину місцевих справ та брати участь в їх управлінні, діючи згідно із законом в інтересах населення та беручи на себе відповідальність за наслідки управління. При цьому функціональна запорака виокремлення системи органів місцевого самоврядування полягає у фактичній доцільності регулювання локальних справ громади територіально приналежними органами місцевої влади, котрі здатні прийняти найбільш правильне й оптимальне рішення стосовно будь-якої проблеми, що виникла в територіальній громаді.

Найважливішими ознаками органів місцевого самоврядування вважаємо їхню правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономію.

Під правовою автономією розуміємо наділення органів місцевого самоврядування своїми власними повноваженнями, у межах яких вони мають повну свободу дій відповідно до Конституції України та чинного законодавства.

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування означає можливість самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру відповідно до місцевих потреб та забезпечувати ефективне управління їхнім розвитком. Контроль над органами місцевого самоврядування проводиться виключно для забезпечення законності їхніх дій.

Під матеріальною та фінансовою автономією органів місцевого самоврядування розуміємо їх право володіти і розпоряджатися коштами та майном територіальної громади для реалізації своїх функцій та повноважень.

Із погляду систем територіальна громада асоціюється з живою істотою, що складається з різних частин, які мають специфічні функції, дії чи інтереси, кожна з яких працює в певних межах для задоволення потреб громади. Наприклад, у школах основна увага приділяється освіті, транспортний сектор спрямований на переміщення людей і товарів, економічні суб'єкти зосереджені на підприємництві та зайнятості, релігійні організації – на духовному і фізичному добробуті людей, а заклади охорони здоров'я націлені на профілактику й лікування хвороб і травм. Уважаємо, що для того щоб громада добре функціонувала, кожна частина повинна ефективно виконувати свою роль стосовно всього її організму. У здоровій громаді добре пов'язані, взаємозалежні сектори, які поділяють відповідальність за визнання і вирішення проблем та підвищення його добробуту. Успішне вирішення складних проблем громади вимагає інтеграції, співпраці та координації ресурсів з усіх боків.

Відомі науковці Л.К. Абрамов та Т. Азарова наділили громаду соціальним часом у вигляді минулого, теперішнього і майбутнього. Минуле – це все те, що з плином часу та в результаті динамічного розвитку та прогресу втратило свою актуальність, проте деякі важливі елементи минулого (мистецтво, література, наукові відкриття тощо), відіграють неабияку роль і на сучасному етапі. Теперішнє – це життя членів спільноти сьогодні, пов'язане з його діяльністю стосовно вирішення невідкладних питань місцевого значення з життя громади, підвищення його якості та розвитку регіону. Щодо майбутнього громади, то воно прояв-

ляється у різних маркетингових стратегіях розвитку, проєктах, планах, програмах, інноваціях, які здатні забезпечити зростання добробуту населення територіальної одиниці та її розвитку. При цьому науковці виділяють найбільш характерні ознаки громади: «Спільність території, на якій проживають люди; наявність взаємодії та спілкування між членами громади; цілісність і сталість громади як певного єдиного цілого; автономність і самодостатність, самоуправління, саморегуляція та саморозвиток; здатність підтримувати й відтворювати високу інтенсивність внутрішніх зв'язків; певний рівень розвитку культури з усталеною системою норм, цінностей, які лежать в основі соціальних зв'язків між людьми» [10, с. 7, 10].

Місцева громада складається із соціальних груп та індивідів (елементів підсистем), представлених у вигляді соціальних інститутів, у яких беруть участь її члени, вони є тими рушійними механізмами, що забезпечують функціонування та збереження соціальної системи, об'єднаних соціальними, економічними, політичними та духовними відносинами, це складно організована система, яка має власну структуру у вигляді сукупності стійких зв'язків цієї спільності та становить системну цілісність, що складається з єдності компонентів, які входять до її складу, та інтегрована в місцеву економіку, обирає місцеву владу і взаємодіє з нею, має уявлення про історичне минуле держави та своєї території зокрема. Тобто, з одного боку, місцева громада формує місцеву владу або бере участь в її формуванні, з іншого – місцева влада сама регулює діяльність місцевої громади. У соціально-політичному ракурсі вона розглядається як форма цивільного суспільства, як основа для територіальної самоорганізації самоврядування громадян, як суб'єкт соціального управління муніципального простору. Саме місцеве самоврядування має свою систему, до складу якої входять територіальна громада, сільська чи селищна рада, сільський селищний чи міський голова виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради. Місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, а саме сільські, селищні, міські ради та органи їх виконавчої влади.

Висновки. З наведеного напрашується висновок, що місцева (територіальна) громада – це об'єднана територією проживання, відкрита соціальна система, здатна як

суб'єкт управління до самозбереження і розвитку, поліпшення якості життя людини як первинної ланки системи. Саме від громади як соціального явища залежать зміни, що відбуваються у місцевому самоврядуванні, адже соціальні та економічні зміни радикально змінюють стиль та якість життя членів громади, викликаючи низку різних проблем, які, як правило, вирішуються на державному рівні. Проте практика цивілізації показує, що глобальні, загальнонаціональні рішення є дуже дорогими і не завжди продуктивними. Слід зазначити, що найбільш часто й ефективно громади долають особисті (мікро) проблеми та проблеми суспільства у цілому (макро), забезпечуючи розвиток на місцевому та суспільному рівнях. Чим більш зрозумілою є сутність і сенс самоврядувальної громади, тим більша ймовірність швидше і дешевше вирішити проблеми життя кожної людини, що призведе до більш повного задоволення її духовних і матеріальних потреб. Це не так просто, адже щоб визначити та класифікувати самовряду громаду та соціальні зміни всередині або навколо неї, у багатьох питаннях є ще багато суперечок. Соціологи, теоретики та практики місцевого самоврядування по-різному описують ці критерії. Різні інтерпретації поняття «громада» пов'язані з величезним обсягом вмісту, накопиченого в європейській культурі впродовж століть. Існує широкомасштабна дискусія щодо сімейних, міських, сільських, сусідніх, територіальних, традиційних, сучасних та інших видів громад. Це також вносить певну плутанину в термінологію. У зарубіжній та вітчизняній науці накопичено значний доробок у дослідженні розвитку громад. Із погляду конкретних відносин усередині територіальних спільностей людей громада розглядається як первинний осередок суспільства, де виникають основні соціально-політичні і економічні відносини. Відповідно, самоврядна громада є гарантією захисту особистості від державного централізму.

Враховуючи прогресивний характер моделі місцевого самоврядування, закріпленої Конституцією України, вважаємо за необхідне проведення реформування організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових та інших основ місцевого самоврядування, що сприятиме забезпеченню автономії у формуванні дієздатних територіальних громад та оптимальному функціонуванню місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних джерел:

1. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. М.: Проспект, 2012. 560 с.
2. Батанов О.В. Конституційно – правовий статус територіальних громад в Україні: монографія. К.: ІнЮре, 2003. 512 с.
3. Черкаський І. Громадський (копний) суд на Україні – Русі XVI–XVIII ст.: праці комісії для вивчення історії західноруського та українського права. Вип. 4: Збірник соціально-економічного відділу Української академії наук. 1928. № 13. 255 с.
4. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Аналітична доповідь. К.: НІСД, 2016. 61 с.
5. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення: монографія / за заг. ред. В.М. Князева. К., 2010. 219 с.
6. Історія України: словник-довідник для студентів вищих навчальних закладів / М.В. Яцок, Л.М. Жванко, О.Л. Рябенко, Г.Г. Фесенко. Х.: ХНАМГ, 2010. 247 с.
7. Сила Т.І. Сталий розвиток громад у соціально-психологічному вимірі. Наукові праці ВНЗ – партнерів Проєкту ЄС: ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». 2014. 332 с.
8. Сила В.Г. Соціальна роль громади в умовах трансформації українського суспільства: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. Чернівці, 2012. С. 65–69.
9. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування. Л.: Літопис, 2002. 196 с.
10. Абрамов Л.К., Азарова Т.В. Центр місцевої активності для розвитку громади. Кіровоград: ІСКМ, 2012. 144 с.
11. Лушагіна Т. Політична думка кінця XIX – поч. XX ст. щодо ролі громади у розбудові публічної влади: політологічний аналіз. Матеріали I Міжнародної конференції молодих вчених НУ «Львівська політехніка». Львів: Львівська політехніка, 2009. С. 160–163.
12. Євтушенко О.Н. Концепція М. Драгоманова щодо ролі самоврядної громади в системі державних відносин. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія «Державне управління». 2010. Т. 130. Вип. 117. С. 32–36.

13. Лушагіна Т.В. Поняття «грумада» у вітчизняних концепціях державотворення кінця XIX – початку XX ст. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Політологія». 2010. Т. 131. Вип. 118. С. 35–38.
14. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? : у 50 т. Т. 44. Кн. 2. К. : Наук. Думка. 985 с.
15. Тимечко І. Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України. URL: <http://www.msu.edu.ua/vist/wp-content/uploads/2017/05/1-7-1-2017-27.pdf>.
16. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук № Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Л., 2009. 40 с.

АВТОНОМИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ – ЗАЛОГ РЕШЕНИЯ «МЕСТНЫХ ВОПРОСОВ» В ОБЕСПЕЧЕНИИ МЕСТНОГО И ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье акцентировано внимание на вопросах способной территориальной общины, которая может стать основой и прочным фундаментом для формирования государства, способствовать решению всех местных проблем и интересов граждан, выступить локомотивом в системе жизнеобеспечения не только отдельного человека, но и общества в целом. Доказано, что способная территориальная община играет большую роль в обеспечении ее демократического развития, формировании гражданского общества, поскольку все свои общественные потребности каждый гражданин Украины удовлетворяет на уровне того населенного пункта, в котором проживает. Учитывая прогрессивный характер модели местного самоуправления, закрепленной Конституцией Украины, необходимо реформирование организационных, нормативно-регулятивных, материально-технических, бюджетно-финансовых и других основ местного самоуправления для обеспечения автономии в формировании дееспособных территориальных общин и оптимального функционирования местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: территориальная община, децентрализация, местные вопросы, местное развитие, социальное развитие, местные общины.

AUTONOMY OF TERRITORIAL COMMUNITIES – SETTING UP OF “LOCAL QUESTIONS” ON LOCAL AND SOCIAL DEVELOPMENT

Summary. The article focuses on the issue of a capable territorial community, which can become the basis and solid foundation for the formation of the state, will contribute to solving all their problems and interests of citizens, the locomotive in the system of life support of not only an individual but also society as a whole. It is proved that a capable territorial community plays an important role in ensuring its democratic development and the formation of a civil society, since all its social needs every citizen of Ukraine satisfies the level of the locality in which he lives. Taking into account the progressive nature of the model of local self-government, enshrined in the Constitution of Ukraine, we consider it necessary to reform the organizational, normative-regulatory, material and technical, budget-financial and other foundations of local self-government, which will contribute to ensuring autonomy in the formation of effective territorial communities and the optimal functioning of local self-government in Ukraine.

Key words: territorial community, decentralization, local issues, local development, social development, local communities.

УДК 657

Кемарська Л. Г.
*кандидат економічних наук,
доцент, доцент кафедри фінансів та обліку
Дніпровського державного технічного університету*

Kemarska L. G.
*Ph.D, Associate Professor
Associate professor of Finance and Account Department
Dniprovsky State Technical University*

ПРОБЛЕМИ МЕТОДОЛОГІЇ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ

Анотація. У статті виділено проблеми методології бухгалтерського обліку доходів і витрат суб'єктів державного сектору. Проведено критичний аналіз понять «доходи», «витрати» та «видатки» згідно з національними, міжнародними стандартами та бюджетним законодавством. Проаналізовано їх класифікацію для облікового відображення різних господарських операцій суб'єктів державного сектору.

Ключові слова: доходи, витрати, видатки, суб'єкт державного сектору, положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі.

Вступ та постановка проблеми. Бухгалтерський облік суб'єктів державного сектору має багато особливостей, пов'язаних із фінансуванням їхньої діяльності та

витрачанням виділених коштів для виконання покладених на них функцій. Особливими об'єктами бухгалтерського обліку є доходи, видатки, витрати та фінансові резуль-