

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

КОРОТЕНКО Денис Олександрович

УДК 352.07:342. (477)

**ФОРМУВАННЯ ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДИ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Харків 2024

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті цивільного захисту України.

Науковий консультант

доктор наук з державного управління, професор
АЖАЖА Марина Андріївна,
Запорізький національний університет, професор
кафедри менеджменту організацій та управління
проектами Інженерного навчально-наукового
інституту ім. Ю.М. Потебні

Офіційні опоненти:

доктор наук з державного управління, професор
Заслужений працівник освіти України
ЛОПУШИНСЬКИЙ Іван Петрович,
Івано-Франківський національний технічний
університет нафти і газу, завідувач кафедри
публічного управління та адміністрування

кандидат наук з державного управління
МАРУЩИН Юрій Віталійович,
Хмельницький університет управління та права
імені Леоніда Юзькова, старший викладач кафедри
публічного управління та адміністрування

Захист відбудеться «02» травня 2024 р. об 14.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.707.03 Національного університету цивільного захисту України за адресою: 61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28, ауд. 3 (1-й поверх).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету цивільного захисту України за адресою: 61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94.

Автореферат розісланий «02» квітня 2024 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



С.А. Мороз

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Сучасне українське суспільство знаходиться у безперервному процесі соціально – політичної, економічної і культурної трансформації, триває пошук оптимальної моделі гармонійного поєднання державних і громадських механізмів публічного регулювання. Ключове значення в зв'язку з цим набуває функціонування місцевого самоврядування, що є одночасно специфічним інститутом і держави, і громадянського суспільства, оскільки на рівні місцевого самоврядування забезпечується взаємодія публічних і громадських форм управління, здійснюється облік загальнодержавних інтересів і потреб місцевого співтовариства при ухваленні владних рішень.

Політичні перетворення, що відбуваються в нашій країні, вимагають здійснення збалансованої політики на лінії «децентралізація - демократизація» публічного управління. Однією з ключових ланок в ланцюжку перетворень, що відбуваються, є реформа системи місцевого самоврядування, оскільки особливості політичних змін, що відбуваються на місцевому рівні, багато в чому зумовлюють тенденції політичного розвитку сучасної України. Оптимізація системи громадського управління потребує науково обґрунтованого правового забезпечення, запровадження у практику роботи наукових методів. Після встановлення Конституцією України самостійності місцевого самоврядування як рівня громадської влади та подальших кроків муніципальної реформи постало питання про збереження єдності громадського управління та контролю як його невід'ємної інструментальної функції.

При загальному розумінні важливої ролі, яку відіграє державний контроль, забезпечуючи злагоджену роботу механізмів публічного регулювання, не можна не визнати, що будь-яка контрольна діяльність держави щодо місцевого самоврядування може бути розцінена як зазіхання на її самостійність. Саме тому дуже важливо створити систему правового публічного регулювання контролю, обравши оптимальні його форми, на основі українського та зарубіжного досвіду громадського управління.

Розробкою концепції муніципального менеджменту в системі взаємодії «держава - місцеве самоврядування - громадянське суспільство», а також дослідженням проблеми впливу на процес становлення автономної моделі місцевого самоврядування займається американська муніципальна школа, основними представниками якої є: Х.Ф. Альдерфер, Д. Ветзель, Дж. Данн, Дж. Драйзек, В. Гострому, Т. Л. Холмс, Ч. Едріан., а також англійські дослідники Д. Гарнер, М. Гудвін, С. Дункан, Д. Рос, та вчені франко - бельгійської школи Ф. Дельпері, Д. Днома, М. А. Фламма, Г. Бребан, Же. Ведель, Р. Драго, Е. В. Дюран.

Питання надання державної підтримки громадам в Україні, як

опосередковано, так і безпосередньо, досліджуються в працях таких учених, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бодрова, В. Кампо, П. Любченко, О. Лялюк, М. Пітришина, М. Пухтинський, С. Серьогіна, К. Соляник та інші.

Значний вклад в розвиток системи аналізу та обґрунтування механізмів публічного регулювання підтримки і розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні внесли такі українські учені, як: В. Бабаєв, М. Біль, О. Берданова, В. Вакуленко, О. Василенко, Н. Гринчук, В. Ємельянов, В. Ковальчук, В. Колтун, В. Куйбіда, Ю. Марушин, В. Мамонова, Т. Сахно, В. Стрельцов, А. Ткачук, І. Лопушинський, І. Парубчак, Е. Щепанський, О. Якимчук та інші.

Водночас питання, пов'язані із сучасним станом реалізації законодавства, яке регулює надання державної підтримки та розвитку громад в Україні, формування і механізмів реалізації публічного регулювання а також розвитку механізмів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад на сучасному етапі військового стану досліджено недостатньо, що акцентує увагу на важливості цієї проблематики та зумовлює її актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах науково-дослідної роботи «Розробка наукових основ державного управління у сфері безпеки ринку соціально-економічних послуг України з точки зору цивільного захисту» (державний реєстраційний номер 0112U002587), що розробляється навчально-науково-виробничим центром Національного університету цивільного захисту України. Конкретно дисертантом проаналізовано заходи вдосконалення механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Мета і завдання роботи. Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення таких *завдань*:

- визначити, на основі системного аналізу механізми регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні;
- систематизувати міжнародний досвід публічного регулювання на місцевому рівні;
- проаналізувати ефективності організації та діяльності представницького органу місцевого самоврядування;
- охарактеризувати інституціональний механізм забезпечення розвитку фінансово-економічної системи громади;
- обґрунтувати стратегічні цілі та перспективи розвитку механізмів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад;

– окреслити основні напрямки підвищення ефективності механізмів регулювання власності громади.

Об'єкт дослідження – публічне регулювання діяльності громади;

Предмет дослідження – формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, економічної і споріднених з ними наук. В основу методології дослідження було покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину.

Автором використано низку наукових методів, зокрема: гіпотетико–дедуктивний метод формування методології дисертаційного дослідження, який дав змогу сформулювати гіпотезу дослідження, побудувати евристичні моделі формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади.

Дедуктивний доказ висунутої гіпотези дослідження не тільки підтвердив правильність формування його методології, справедливості висновків, а й дав можливість також висунути й верифікувати практичні рекомендації з удосконалення досліджуваного об'єкта, а також:

– провести структурно–функціональний аналіз, сутність якого полягає у виділенні елементів системи публічного регулювання діяльності громади;

– визначити ряд порівняльних методів, що надали можливість аналізу стандартів і механізмів публічного регулювання діяльності громади;

– впровадити: статистичний метод, що дав змогу розкрити реальні й точні факти стану досліджуваного об'єкта;

– прогностичний метод, за допомогою якого визначено більш віддалені перспективи його розвитку;

– теоретико–концептуальний метод, що визначив напрям дослідження, втілений в аналізі функцій, структури та параметрів об'єкта, та дав змогу позначити, осмислити, описати та порівняти роль механізмів публічного регулювання діяльності громади в Україні, уточнити їх функції в діяльності кожної з підсистем, оцінити результати управлінського впливу, виявити перспективи й механізми.

Інформаційну базу дисертаційного дослідження становили нормативно–правові акти, праці зарубіжних і вітчизняних учених, Інтернет–ресурси, статистична інформація Державної служби статистики України та інших центральних органів виконавчої влади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні наукового завдання щодо розвитку теоретичних засад та обґрунтуванні науково-прикладних рекомендацій щодо формування дієвих механізмів

публічного регулювання діяльності громади.

Найсуттєвіші результати дисертаційного дослідження, які містять наукову новизну, полягають у тому, що:

вперше:

– обґрунтовано стратегічні цілі та перспективи розвитку механізмів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад на основі оптимізації фінансово-економічного елементу і елементу розподілу повноважень, що є комплексним, взаємозалежним процесом, основним напрямом у вказаному аспекті повинне стати прискорене нарощування відтворювального потенціалу муніципальних громад. з залученням населення до підприємницької діяльності, створення підприємницьких зон, корпорацій та об'єднань;

удосконалено:

– напрями впровадження міжнародного досвіду публічного регулювання на місцевому рівні, на основі систематизації моделей організації підтримки та розвитку громад, реалізованих за кордоном, що обумовлює різноманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, дослідження досвіду реформування територіальної організації в державах, та методи заохочення громад відповідно до наявного рівня фінансово-економічної забезпеченості місцевого самоврядування;

– засоби підвищення ефективності механізмів регулювання власності громади через виявлення особливостей функціонування формалізованих механізмів системи в реальних політичних умовах на основі оцінки ефективності і напрямів їх подальшого вдосконалення;

набуло подальшого розвитку;

– інституціональний механізм забезпечення розвитку фінансово-економічної системи громади через функціональну спрямованість і специфічні компетенції місцевого самоврядування, а також визначення в якості первинного суб'єкта прав на здійснення громадами категорії місцевого співтовариства, що свідчить про домінування в сутнісній характеристиці інституту громадянської складової фінансового розвитку;

– шляхи ефективності організації та діяльності представницького органу місцевого самоврядування через усунення недоліків в системі місцевого самоврядування, що склалася, і вдосконалення її структурних елементів, що дозволить їй функціонувати ефективніше, та оптимізувати системи місцевого самоврядування при спільній участі держави як основного актора формальних інституціональних змін і місцевого співтовариства – головного суб'єкта політичної активності і ініціатора місцевих владних рішень.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення й висновки дисертації можуть використовуватися фахівцями під час написання підручників і навчальних посібників, створення навчально-методичної літератури; в роботі органів державної влади та у процесі формування дієвих

механізмів публічного регулювання діяльності громади.

Пропозиції щодо вдосконалення механізмів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад використані в організаційній роботі Широківської сільської ради Запорізького району Запорізької області (довідка 0148/18 від 04.01.2024 р.) та Якимівської селищної ради Мелітопольського району Запорізької області (довідка 04/04-10 від 04.01.2024 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною науковою працею, теоретичні та прикладні результати якої отримано особисто здобувачем. Конкретний внесок здобувача в науковій праці, підготовленій у співавторстві, зазначений у списку опублікованих праць за темою дисертації.

Особистий внесок здобувача. Теоретичні обґрунтування, практичні рекомендації, висновки, пропозиції та рекомендації, у тому числі й ті, що характеризують наукову новизну, мету й завдання, методичні підходи до їх вирішення, теоретичну цінність роботи та практичне значення одержаних результатів, отримані здобувачем особисто в ході дослідження.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й результати дисертації доповідались і обговорювались на конференціях, конгресах і семінарах, зокрема: X Міжнародній заочній науково-практичній конференції «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (м. Запоріжжя, 2022 р.), Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених (м. Харків, 2022), VI Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні аспекти та практичні проблеми управління, економіки та природокористування в Україні» (м. Київ, 2022 року), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні питання сучасної стратегії розвитку України: виклики, пріоритети та прогнози» (м. Київ, 2022 р.), IX Міжнародній молодіжній науково-практичній інтернет-конференції «Наука і молодь у ХХІ сторіччі» (м. Полтава, 2023 року), III Міжнародній науково-практичній конференції “Глобальна безпека та асиметричність світового господарства в умовах нестабільного розвитку економічних систем” (м. Кропивницький, 2023 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи опубліковано в 11 наукових працях, у тому числі – 5 статтях в наукових фахових виданнях, із них 1 стаття – в зарубіжному виданні, 6 – тез конференцій. Загальний обсяг публікацій автора за темою дослідження – 3,85 др.арк.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації 222 сторінки. Список використаних джерел включає 212 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність досліджуваної теми та розкрито ступінь її розробленості; сформульовано мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; визначено зв'язок дисертаційної роботи з тематикою наукових досліджень Національного університету цивільного захисту України; представлено наукову новизну; показано теоретичну та практичну значимість отриманих результатів, наведено відомості щодо їхньої апробації.

У **першому розділі** – *Теоретичні засади публічного регулювання діяльності громади* – охарактеризовано основи організації публічної влади на місцевому рівні, визначено механізми регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні, окреслено систему публічного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування територіальної громади.

Визначено, що організаційна система територіальної громади як публічно-правове об'єднання передбачена Конституцією України і на її основі включає елементи територіального облаштування місцевого самоврядування, його фінансово-економічні основи, форми демократії при реалізації питань місцевого значення і безпосередньо систему органів місцевого утворення.

Виходячи з проведеного наукового аналізу, необхідно відмітити, що:

– муніципальна влада одна із видів громадської влади територіального громадського колективу на низовому рівні межах об'єднаної територіальної громади. Соціальним джерелом такої влади є населення (спільнота) територіальної громади, але її правові основи, можливості та межі визначені державою її Конституцією та законодавством. Населення територіальної громади реалізує існуючу владу або безпосередньо через різні інститути прямої демократії, або опосередковано через органи місцевого самоврядування та окремих виборних посадових осіб. Серед таких органів першорядне значення має представницький орган, який формується місцевою спільнотою:

– необхідність вдосконалення організації та функціонування представницьких органів, уточнення їх місця та ролі у структурі органів публічної влади, компетенції та форм діяльності в даний період є одним із першочергових завдань. Будучи максимально наближеними до населення, місцеві представницькі органи є первинним рівнем організації публічної влади, що забезпечує зрештою стійкість і демократичний характер всієї системи владних інститутів у територіальних громадах. У зв'язку з цим проблеми в організації та функціонуванні представницьких органів місцевого самоврядування негативно позначаються на стан того чи іншого муніципального співтовариства і в кінцевому рахунку всього суспільства.

У ході проведеного дослідження виявлено такі основні проблеми та недоліки у становищі та системних зв'язках місцевого представницького органу

з іншими органами публічної влади територіальної громади в Україні:

- відсутність сучасної науково обґрунтованої концепції статусу представницького органу місцевого самоврядування як органу народного представництва місцевого публічно-територіального колективу, що багато в чому зумовлено недостатньою увагою до цієї проблеми з боку таких фундаментальних наук, як теорія держави та права, філософія, політологія, соціологія;

- недостатня розвиненість і навіть суперечливість правової основи місцевого самоврядування, прогалини правового регулювання, відсутність необхідних державних законів та водночас множинність підзаконних нормативних правових актів на державному, регіональному і місцевому рівнях;

- неврегульованість особливостей порядку формування представницьких органів місцевого самоврядування різних територіальних видів, що часто призводить до неможливості належним чином реалізовувати функцію народного представництва і тягне за собою відторгнення громадян від участі в управлінських процесах, прояв суспільної пасивності і в кінцевому результаті відчуження населення від органів публічної та муніципальної влади;

Окреслено актуальність теми контролю у сфері публічного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад в нинішніх умовах державно-правових перетворень, що набуває нового змісту. Однозначно можна дійти згоди у тому, що контроль у функціонуванні держави є необхідною складовою для забезпечення законності та ефективності публічного регулювання.

Виходячи з того, що однією з демократичних вимог суспільства до організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування є критерій публічності, важливим завданням сучасного вдосконалення державного механізму є запровадження дієвої системи публічного контролю.

В Україні поки що не склалося таке єдине системне регулювання публічного контролю у сфері місцевого самоврядування територіальних громад. Окремі сфери контролю регулюються галузевими нормативними правовими актами різного рівня з урахуванням різних принципів з допомогою неузгоджених методів тощо. У цьому можливе як дублювання функцій, і виникнення прогалин у діяльності контролюючих суб'єктів.

Для формування ефективної системи регулювання публічного контролю у сфері місцевого самоврядування необхідне узагальнення існуючого нормативного матеріалу та вироблення на основі цього рекомендацій щодо його вдосконалення та напрямків подальшої нормотворчості.

Також можна стверджувати, що система регулювання публічного контролю у сфері місцевого самоврядування почала формуватись як на державному, так і на регіональному рівні

У другому розділі – Аналіз формування механізмів публічного

регулювання діяльності громади – систематизовано міжнародний досвід публічного регулювання на місцевому рівні, оцінено ефективності організації та діяльності представницького органу місцевого самоврядування, проаналізовано інституціональний механізм забезпечення розвитку фінансово-економічної системи громади.

Поточний період розвитку системи публічного управління нашої держави можна назвати досить динамічним. Реформується система державної влади та місцевого самоврядування. Як завжди у такі періоди, найгострішими є питання взаємодії та самостійності окремих підсистем публічного управління. Істотне місце у міжрівневій взаємодії займає формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності територіальних громад.

Проведено аналіз зарубіжного досвіду, який побудований як на групуванні країн як за системами місцевого самоврядування, так і за моделями побудови взаємодії між центральною та місцевою владою. Обґрунтовано обрано Великобританію та США, як представників англосаксонської системи місцевого самоврядування та Німеччину, як представника змішаної системи, Францію, як представника континентальної системи. Докладно проаналізовано їх досвід організації взаємодії держави та місцевого самоврядування. У зарубіжному досвіді відзначені тенденції розвитку механізмів непрямого контролю, які б були доцільні у українському застосуванні. Запропоновано узагальнення досвіду та розглянуто питання про позитивні та негативні аспекти публічного запозичення.

Основним принципом відбору запозичення зарубіжного досвіду, на думку автора, має бути здійснення публічного регулювання формування зацікавленості територіальних громад у партнерській взаємодії з органами державної влади.

На основі проведеного дослідження можна стверджувати, що інститут представницького органу місцевого самоврядування потребує подальшого дослідження та осмислення. Актуальними залишаються питання вдосконалення державного і регіонального законодавства з питань статусу представницьких органів місцевого самоврядування як органів публічної влади, особливо у сфері порядку його формування та організаційно-функціональної спрямованості. Продовжується пошук оптимальних моделей взаємовідносин представницьких органів з іншими органами територіальної громади, тому що представницьким органам територіальної громади відведено особливу роль реалізації муніципальної демократії – одному з найважливіших інститутів демократичної організації сучасного суспільства та правової держави. Багато в чому це залежить від залучення та участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Усвідомлення місцевою спільнотою своєї власної відповідальності за рівень життєзабезпечення, готовність безпосередньо або опосередковано вирішувати проблеми, що виникають, є обов'язковою умовою формування справжнього місцевого самоврядування.

Проведено аналіз інституціонального механізму розвитку фінансово-економічної системи громади. Обґрунтовано, що побудова ефективної системи місцевого самоврядування є важливим завданням як політичних, так і економічних причин. Вона покликана, з одного боку, розділяти владні повноваження різних органів влади та підвищувати прозорість та підзвітність їх діяльності, а з іншого – сприяти встановленню відповідності між пропонованими суспільними благами та послугами, потребами та перевагами місцевого населення. Для планомірного вирішення проблем подолання дисбалансу фінансових потоків потрібна розробка, орієнтованого на практику, підходу до формування дієвого механізму регулювання фінансових потоків регіонів та територіальних громад та адаптація методичних розробок до умов територіального розвитку у нових реаліях.

Визначено, що сучасний інституціональний механізм публічного регулювання можна розглянути як дві взаємозалежні частини:

- регулювання поточною діяльністю;
- стратегія розвитку публічного регулювання.

Ці частини базуються на відповідних підсистемах загальної системи регулювання: структурно-функціональної та інноваційно-евристичної. Поданий механізм діє за допомогою:

- по-перше, базових функцій, до яких необхідно віднести функцію «дослідження», яка грає певну роль у механізмі вивчення, аналізі та прогнозуванні різних соціально-економічних процесів у територіальних громадах;

- по-друге, основних методів регулювання, серед яких можна виділити деякі специфічні методи, що належать до прогресивних механізмів (програмно-цільові та інноваційно-евристичні методи, що впливають на забезпечення прискореного розвитку соціально-економічних систем).

Варто зазначити, що сучасний інституціональний механізм публічного регулювання передбачає пошук, апробування та впровадження у практику місцевої діяльності ефективних соціально-економічних та організаційних, процесуальних та правових прийомів, які високою мірою відповідають умовам економічної дійсності та ведуть до досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку громади.

Розвиток інституціонального механізму публічного регулювання діяльності територіальних громад має розглядатися як процес поступового переходу з одного стану в інший, що розгортається в часі, більш якісно, що несе при цьому характерні перетворення у функціонування системи в цілому або привносить в регулювання діяльністю якісно нові елементи, властивості або каталізatori, що спонукають реагувати певним чином інші частини (ланки) системи, про те, щоб забезпечити адекватну муніципальну діяльність, спрямовану на місцевий соціально-економічний розвиток.

Ми пропонуємо класифікувати складові інституційного механізму

публічного регулювання діяльності територіальних громад, підрозділивши їх на фінансово-економічні, організаційні, правові та процесуальні, ментальні (Рисунок 1).

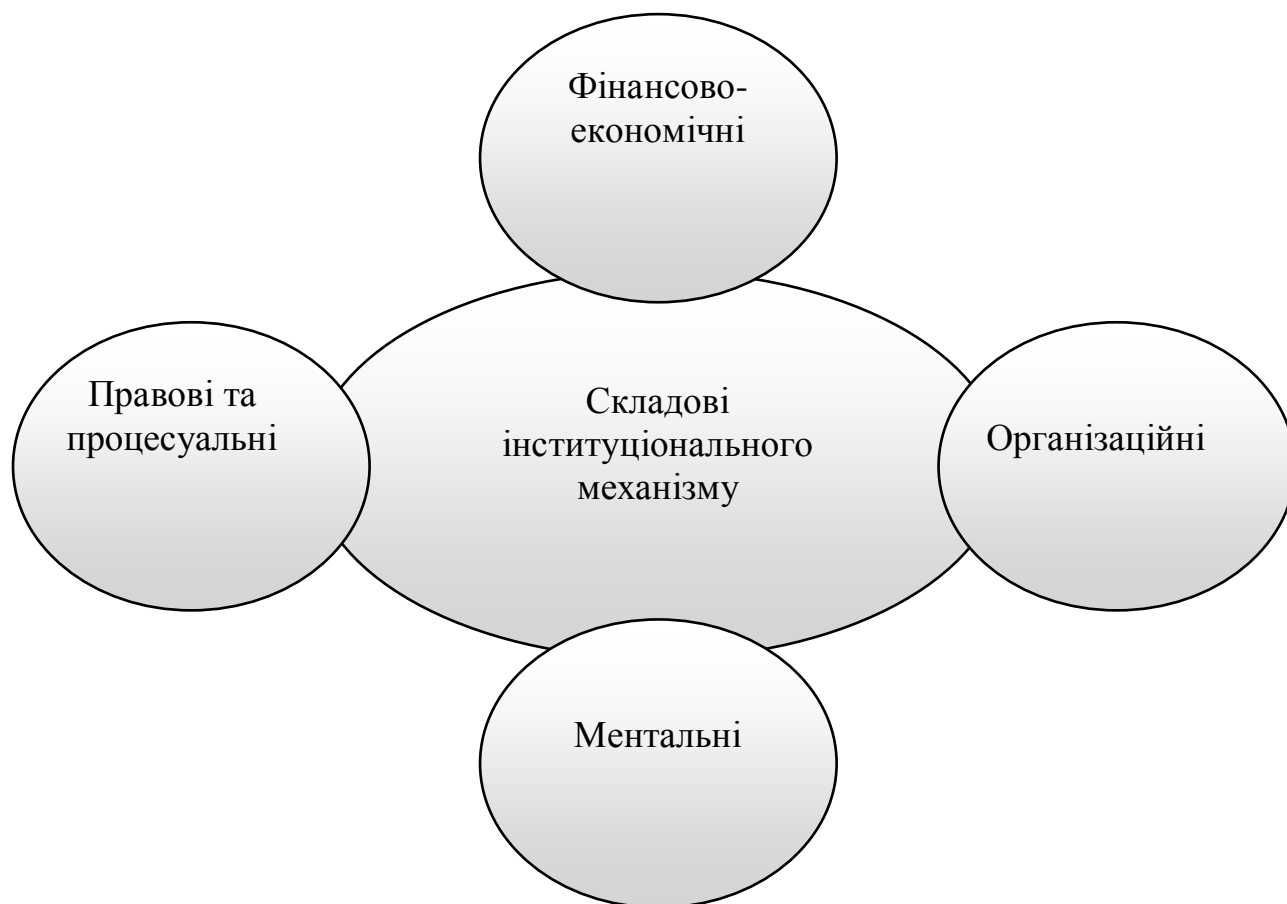


Рис. 1. Складові інституціонального механізму публічного регулювання діяльності територіальних громад

У третьому розділі – *Основні напрямки формування механізмів публічного регулювання діяльності громади* – обґрунтовано стратегічні цілі та перспективи розвитку механізмів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад, окреслено основні напрямки підвищення ефективності механізмів регулювання власності громади, визначено напрями удосконалення механізмів публічного управління соціально-економічним розвитком об'єднаних територіальних громад.

Визначено, що програма соціально-економічного розвитку територіальних громад одна із елементів безперервного планування розвитку регіону. Такий підхід дозволяє забезпечити спадкоємність виконавчої та законодавчої місцевої влади, раціонально формулювати пріоритети місцевого розвитку, спираючись досвід розвитку регіону. Основною метою розробки та реалізації програми територіальної громади соціально-економічного розвитку є

ефективне використання та розвиток природного, виробничого, трудового та інтелектуального потенціалу регіону, переваг його участі в національному та міжнародному поділі праці, а отже, досягнення сталого рівня розвитку території, забезпечення умов для повноцінного та всебічного розвитку громадян, які проживають на території регіону, підвищення рівня та якості їхнього життя.

Соціально-економічне становище регіонів України відрізняється одне від одного, що зумовлено їх диференціацією по географічному положенню, наявними можливостями для нарощування економічного потенціалу, забезпечення комфортного довкілля для мешканців.



Рис. 2. Принципи розробки та реалізації програм соціально-економічного розвитку територій.

Розробка комплексної програми розвитку економічної та соціальної сфери територіальної громади є найбільш складною проблемою через необхідність урахування специфіки природно-ресурсних, соціально-демографічних (демографічні, соціальні та трудові характеристики населення), економічних (розвиток транспорту та кредитно-фінансової сфери регіону, купівельні здібності населення та ін.) умов кожного регіону, яка визначає його власні соціально-економічні інтереси, що інтегрують соціально-економічні інтереси населення, що проживає на даній території.

Виконавцями програми розвитку територіальних громад можуть бути органи виконавчої влади (державні органи) органи місцевого самоврядування

громади, організації, на які покладено відповідальність за реалізацію заходів обласної програми, а також юридичні та фізичні особи, визначені відповідно до Бюджетного кодексу України та законодавства держави про розміщення замовлень для державних та муніципальних потреб. Одним із найважливіших інструментів реалізації програми соціально-економічного розвитку територіальних громад є моніторинг її результатів. Варто зазначити, що якщо раніше пріоритет щодо показників реалізації програми віддавався простому перерахуванню ключових статичних показників соціально-економічного розвитку громади, то дотепер у більшості програм соціально-економічного розвитку планованого досягнення показників загального розвитку та показників, що відображають успішність реалізації заходів, поділено.

Таким чином, виходячи з проведеного дослідження, необхідно відмітити, що:

– істотний вплив на формування прибуткової частини місцевих бюджетів роблять зміни у державному і регіональному бюджетному і податковому законодавстві. Це стосується змін в нормативах відрахувань від регулюючих податків, відміни дії або введення нових податків. Так, в результаті зарахування до державного бюджету ПДВ в повному об'ємі, сталася централізація грошових коштів у бюджетах вищих рівнів, що привело до зниження об'єму фінансових ресурсів місцевих бюджетів;

– місцевий бюджет формується в основному за рахунок надходжень від регулюючих податків;

– доля неподаткових доходів в загальному об'ємі надходжень досить мала і це говорить про неефективне управління об'єктами комунальної власності.

На сьогодні необхідного рівня власних доходів, що потрібно територіальним громадам, ні закон, ні податковий кодекс не гарантують. Органи місцевого самоврядування не мають повноважень встановлювати розміри процентних відрахувань від регулюючих доходів.

Істотною проблемою є той факт, що закріплений за рівнем місцевого самоврядування перелік витратних зобов'язань не відповідає існуючим повноваженням по формуванню податкової складової прибуткової частини бюджету територіальної громади. Органи місцевого самоврядування реально мають в розпорядженні на сьогодні два закріплені податки: на майно фізичних осіб і податку на землю.

Підвищення економічних можливостей територіальних громад у вирішенні питань, віднесених до їх повноважень, можливо, на наш погляд, шляхом збільшення питомої ваги місцевих податків і доходів від використання комунального майна. Таким чином, проявляється необхідність в знаходженні шляхів по підвищенню рівня бюджетної забезпеченості громад з метою забезпечення їх фінансової стійкості і забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань, віднесених до їх повноважень.

В умовах сучасної економіки основний акцент робиться на зміцнення місцевого рівня, оскільки саме від розвитку економіки і сільського господарства об'єднаних територіальних громад залежить формування усіх доходів, які згодом поступають на вищі рівні бюджетної системи України.

Визнання в Україні місцевого самоврядування і правової гарантованості самостійності його фінансової діяльності, дозволяють виділити в системі публічних фінансів особливу категорію – фінанси територіальних громад.

Актуальним питанням в області вдосконалення фінансових і податкових стосунків між органами державної влади і органами місцевого самоврядування являється послідовне підвищення рівня бюджетного самозабезпечення територіальних громад. Діюча система міжбюджетних стосунків не повною мірою відповідає принципам державного облаштування України і вимогам ринкової економіки. Істотними недоліками системи, що склалася, є невідповідність прибуткових джерел місцевих бюджетів витратним зобов'язанням, покладеним законодавством на органи місцевого самоврядування. На сучасному етапі виникла необхідність у вирішенні питань, пов'язаних з оптимізацією структури витрат місцевих бюджетів і вдосконаленням механізму регулювання власністю громад.

У сучасних умовах усі більшою мірою місцеві органи влади покликані забезпечити комплексний розвиток територій, пропорційний розвиток виробничої і невиробничої сфер. Значно зростає їх роль в економічному і соціальному розвитку регіонів. Ці чинники викликають необхідність подальшого розширення і зміцнення фінансової бази і рішення ряду проблем, пов'язаних з вдосконаленням методів формування і використання фінансових ресурсів територіальних громад.

ВИСНОВКИ

У дослідженні запропоновано розв'язання актуальної проблеми, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій, щодо формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади.

Результати проведених досліджень уможливають отримання таких висновків:

1. Визначено, на основі системного аналізу, механізми регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні, які відзначаються інноваційним потенціалом дослідження процесу формування ефективної системи громад, та містять в собі положення сучасних наукових теорій: комунітарної, неінституціональної, демократичного транзиту, громадянського суспільства, демократії і ефективної децентралізації. Наукові теорії для дослідження громад дозволяють розглядати організаційні і функціональні зміни, що відбуваються на рівні місцевого самоврядування, в якості одного з

основних проявів процесу трансформації політичної системи.

2. Систематизовано міжнародний досвід публічного регулювання на місцевому рівні. Визначено що в демократичних суспільствах сувереном влади є громада, і саме народ на основі вільних, демократичних та періодичних виборів формує державну владу. Однак громади виконують повноваження, які в принципі могли б виконувати органи виконавчої влади, але з метою ефективності та кращої адаптації до місцевих умов на основі законів та відповідно до місцевих традицій держава децентралізувала ці повноваження і передала їх на виконання органам, які обираються громадами і є політично відповідальними саме перед місцевими жителями, що мають право голосу на місцевих виборах.

3. Проаналізовано ефективності організації та діяльності представницького органу місцевого самоврядування. Аналіз досвіду функціонування громад демонструє глибокий розрив між належним затвердженням автономної, заснованої на демократичних началах організації місцевого самоврядування і реальним станом справ. У дисертації розкриті причини неефективного функціонування цього елемента:

- небажання владних структур в процесі реформування системи місцевого самоврядування усвідомити і прийняти громадський статус місцевого самоврядування як базовий;

- низька «громадська ідентичність» суспільства, що проявляється в неготовності місцевого співтовариства активно використати для реалізації своїх інтересів надані державою механізми і канали;

- відсутність в суспільстві культури активної політичної участі, невизначеність і характер відсилання нормативної інституціоналізації механізмів громадської участі.

4. Охарактеризовано інституціональний механізм забезпечення розвитку фінансово-економічної системи громади. З метою виявлення специфічних інституціональних ознак громад в дисертації актуалізується необхідність встановлення процедури взаємовідносин державних і громадських елементів в структурі інституту, характеристики функціонального призначення місцевого самоврядування, визначення первинного суб'єкта політичних стосунків локального рівня. Аналіз концептуальних основ громади сучасної політичної системи дозволяє нам зробити висновок про подвійне смислове навантаження досліджуваного інституту. Державну суть місцевого самоврядування відбиває його дефініція як нормативно закріпленої форми здійснення народовладдя через встановлені державою механізми ухвалення владних рішень. Проте акцент на безпосереднє самостійне і під свою відповідальність рішення населенням питань місцевого значення недвозначно вказує на статус громади, як елемента громадянського суспільства.

5. Обґрунтовано стратегічні цілі та перспективи розвитку механізмів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних

громад. Окреслено, що оптимізація системи громад багато в чому залежить від політичного, соціального, правового, економічного, культурного рівня розвитку суспільства, від міри його готовності до перетворень. Ключовим аспектом при визначенні ефективності системи місцевого самоврядування є розмежування в державних і громадських начал. Розглядаючи питання оптимізації публічного елемента, ми підкреслюємо, що цей елемент за горизонтальними каналами взаємодії з однорівневими управлінськими інститутами може бути охарактеризований як «змішаний», оскільки в його рамках управління вибудовується за схемою «мер – рада – керівник» і функціонує на основі принципів виборності і професійної відповідальності. Вказана схема є варіативною, оскільки може бути модифікована залежно від головної ланки в елементі публічного управління конкретного поселення. Особливе значення в процесі удосконалення управлінського елемента може мати широкий розвиток системи найму професійних керівників не лише на рівні виконавчого – розпорядливого органу в особі глави місцевої адміністрації, але і на рівні муніципальних підприємств і установ, а також підвищення управлінського професіоналізму усіх посадовців місцевого самоврядування.

6. Окреслити основні напрямки підвищення ефективності механізмів регулювання власності громади на основі ефективно функціонуючої системи місцевого самоврядування. Представляється, доцільним вдосконалення механізму передачі повноважень на місцевий рівень, облік особливостей конкретної території при визначенні її статусу, зміцнення фінансово – економічної бази громад, підвищення політичної активності місцевого співтовариства, налагодження стійких взаємозв'язків між органами місцевого самоврядування і інститутами громадянського суспільства.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації.

Статті у фахових виданнях:

1. Коротенко Д.О. Генезис, сутнісні характеристики та види місцевого самоврядування / *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління.* Вип. 1 (16). 2022. С. 232-238 <http://vdu-nuczu.net/ua/11-ukr/storinkaavtora/218-korotenko-d-o-genezis-sutnisni-kharakteristiki-ta-vidi-mistsevo-go-samovryaduvannya>

2. Коротенко Д.О. Ажажа М.А. Основні теоретичні підходи до дослідження адміністративно-політичних реформ у системі державного устрою / *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління.* Вип. 1 (18). 2023 с. 316-325 <http://vdu-nuczu.net/ua/11-ukr/storinkaavtora/312-azhazha-m-a-korotenko-d-o-osnovni-teoretichni-pidkhodi-do>

doslidzhennya-administrativnopolitichnikh-reform-u-sistemi-derzhavnogo-ustroyu

3. Коротенко Д.О. Шляхи розвитку і стимули до реформ у муніципальних системах європейських країн / *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. Вип. 2 (19). 2023.

4. Korotenko D.O. Foreign experience of organizing local self-government on the example of Finland / *Public administration and state security aspects Vol.1/2 2021* С. 207–217 URL: <http://passa.nuczu.edu.ua/en/archive/140-korotenko-d-foreign-experience-of-organizing-local-self-government-on-the-example-of-finland>

5. Korotenko D.O. Stages of reforming the institution of local selfgovernment on the example of the republic of Poland. *Public administration and state security aspects Vol.1/2 2021* С. 199–209 URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/14808/1/Korotenko.pdf>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

6. Коротенко Д. О. Механізми публічного регулювання діяльності територіальних громад. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: матеріали ювілейної X Міжнародної заочної науково-практичної конференції 25 листопада 2022 р. / за ред. В. М. Огаренка, О. В. Покатаєвої та ін. м. Запоріжжя: КПУ, 2022. с. 54-56

7. Коротенко Д. О. Особливості державного контролю у сфері місцевого самоврядування. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції молодих учених. м. Харків: НУЦЗУ, 2022. Українською та англійською. – с. 468- 469.

8. Коротенко Д. О. Механізми стимулювання розвитку територіальних громад. VI Міжнародна науково-практична конференція «Теоретичні аспекти та практичні проблеми управління, економіки та природокористування в Україні» 25-26 листопада 2022 року м. Київ. – с.131-132.

9. Коротенко Д. О. Інституціональний механізм забезпечення розвитку фінансово-економічної системи громади. Актуальні питання сучасної стратегії розвитку України: виклики, пріоритети та прогнози: збірник наукових праць / Яровой Т. С., Дабіжа В. В. та ін. м. Київ, 25 листопада 2022 р. – К.: Університет «Україна», 2022 р. – с. 115-119.

10. Коротенко Д. О. Взаємодія місцевого самоврядування та громадянського суспільства. . Наука і молодь у ХХІ сторіччі : збірник матеріалів ІХ Міжнародної молодіжної науково-практичної інтернет-конференції (м. Полтава, 30 листопада 2023 року). – м. Полтава : ПУЕТ, 2023.- с. 567-570

11. Коротенко Д.О. Публічні механізми регулювання соціально-

економічного розвитку територіальних громад. III Міжнародна науково-практична конференція «Глобальна безпека та асиметричність світового господарства в умовах нестабільного розвитку економічних систем». м. Кропивницький, 8 грудня 2023 року.

АНОТАЦІЯ

Коротенко Д.О. Формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національний університет цивільного захисту України. – Харків, 2024.

У дослідженні запропоновано розв'язання актуальної проблеми з обґрунтування теоретичних засад та розробки практичних рекомендацій щодо формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади.

Для досягнення визначеної мети було визначено, на основі системного аналізу механізми регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні, а також систематизовано міжнародний досвід публічного регулювання на місцевому рівні та проаналізовано ефективності організації та діяльності представницького органу місцевого самоврядування. Охарактеризовано інституціональний механізм забезпечення розвитку фінансово-економічної системи громади, та обґрунтовано стратегічні цілі та перспективи розвитку механізмів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад і окреслено основні напрямки підвищення ефективності механізмів регулювання власності громади.

Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, економічної і споріднених з ними наук. В основу методології дослідження було покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину.

Інформаційну базу дисертаційного дослідження становили нормативно-правові акти, праці зарубіжних і вітчизняних учених, Інтернет-ресурси, статистична інформація Державної служби статистики України та інших центральних органів виконавчої влади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні наукового завдання щодо розвитку теоретичних засад та обґрунтуванні науково-прикладних рекомендацій щодо формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади.

Автором вперше було обґрунтовано стратегічні цілі та перспективи розвитку механізмів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку

територіальних громад на основі оптимізації фінансово – економічного елементу і елементу розподілу повноважень, що є комплексним, взаємозалежним процесом, основним напрямом у вказаному аспекті повинне стати прискорене нарощування відтворювального потенціалу муніципальних громад. з залученням населення до підприємницької діяльності, створення підприємницьких зон, корпорацій та об'єднань.

В дисертації набуло подальшого розвитку інституціональний механізм забезпечення розвитку фінансово-економічної системи громади через функціональну спрямованість і специфічні компетенції місцевого самоврядування, а також визначення в якості первинного суб'єкта прав на здійснення громадами категорії місцевого співтовариства, що свідчить про домінування в сутнісній характеристиці інституту громадянської складової фінансового розвитку, а також шляхи ефективності організації та діяльності представницького органу місцевого самоврядування через усунення недоліків в системі місцевого самоврядування, що склалася, і вдосконалення її структурних елементів, що дозволить їй функціонувати ефективніше, та оптимізувати системи місцевого самоврядування при спільній участі держави як основного актора формальних інституціональних змін і місцевого співтовариства – головного суб'єкта політичної активності і ініціатора місцевих владних рішень.

Таким чином, у дослідженні запропоновано розв'язання актуальної проблеми, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій, щодо формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади. Результати проведених досліджень уможливають отримання обґрунтованих висновків.

Ключові слова: механізми публічного регулювання діяльності громади, місцеве самоврядування, інноваційний механізм публічне регулювання, фінансово-економічний механізм публічного регулювання, механізм бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад.

SUMMARY

Korotenko D.O. Formation of effective mechanisms for public regulation of community activities.

The dissertation on competition of a scientific degree of the PhD in public administration, specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – National University of Civil Defence of Ukraine. – Kharkiv, 2024.

The research proposes a solution to the current problem of substantiating theoretical foundations and developing practical recommendations for the formation of effective mechanisms for public regulation of community activities.

In order to achieve the specified goal, the mechanisms for regulating the activities of united territorial communities in Ukraine were determined on the basis of

a systematic analysis, as well as the international experience of public regulation at the local level was systematized and the effectiveness of the organization and activities of the representative body of local self– government was analyzed. The institutional mechanism for ensuring the development of the community's financial and economic system is characterized, and the strategic goals and prospects for the development of budgetary regulation mechanisms for the socio– economic development of territorial communities are substantiated, and the main directions for improving the effectiveness of community property regulation mechanisms are outlined.

The object of the research is public regulation of community activity, and the subject of research is the formation of effective mechanisms for public regulation of community activity.

The information base of the dissertation research was made up of legal acts, works of foreign and domestic scientists, Internet resources, statistical information of the State Statistics Service of Ukraine and other central executive authorities.

The scientific novelty of the obtained results lies in the solution of the scientific task regarding the development of theoretical foundations and the substantiation of scientific and applied recommendations for the formation of effective mechanisms for public regulation of the community's activities.

For the first time, the author substantiated the strategic goals and prospects for the development of mechanisms for budget regulation of the socio– economic development of territorial communities based on the optimization of the financial and economic element and the element of the distribution of powers, which is a complex, interdependent process, the main direction in this aspect should be the accelerated increase in the reproductive potential of municipal communities involving the population in entrepreneurial activities, creation of entrepreneurial zones, corporations and associations.

The research improved the directions of implementation of the international experience of public regulation at the local level, based on the systematization of models of the organization of support and development of communities implemented abroad, which determines the diversity of organizational forms of local self– government, the study of the experience of reforming territorial organization in states, and the methods of encouraging communities in accordance with the existing level of financial and economic security of local self– government, and the means of increasing the effectiveness of community property regulation mechanisms by identifying the peculiarities of the functioning of the formalized mechanisms of the system in real political conditions based on the assessment of effectiveness and directions their further improvement.

Thus, the research proposed a solution to the current problem, which consists in substantiating the theoretical foundations and developing practical recommendations for the formation of effective mechanisms for public regulation of the community's activities. The results of the conducted research make it possible to

obtain well–founded conclusions.

Keywords: mechanisms of public regulation of community activity, local self–government, innovative mechanism of public regulation, financial and economic mechanism of public regulation, mechanism of budgetary regulation of socio–economic development of territorial communities.

Відповідальний за друк *Ажажа М.А.*

Підписано до друку 17.03.2024 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Обл.– вид. арк. 0,9.
Гарнітура Таймс. Тираж 100 прим.

Віддруковано з оригінал– макета в друкарні ФОП Леонов Д.С.
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717– 28– 80.