

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОРОТЕНКО Денис Олександрович

УДК 352.07:342. (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ФОРМУВАННЯ ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДИ**

Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

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

_____ Д.О. Коротенко

Науковий керівник: Ажажа М.А.. –доктор наук державного управління, професор

Харків 2024

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.

Об'єкт дослідження виступає публічне регулювання діяльності громади, а предметом дослідження - формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності 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.

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, справедливість 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.

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 роботі 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, та 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.

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 methodological basis of the work is general scientific methods of research and special methods based on modern scientific principles of management, economics and related sciences. The methodology of the research was based on a systematic approach, the methodological specificity of which is determined by the fact that it focuses the research on revealing the integrity of the object and the mechanisms that ensure it, on the selection of various types of connections of a complex object and their reduction into a single theoretical picture.

The author used a number of scientific methods, in particular: the hypothetical-deductive method of forming the methodology of the dissertation research, which made it possible to form the hypothesis of the research, to build heuristic models of the formation of effective mechanisms of public regulation of community activities.

The deductive proof of the put forward research hypothesis not only confirmed the correctness of the formation of its methodology, the validity of the conclusions, but also made it possible to put forward and verify practical recommendations for improving the object under study, as well as:

to conduct a structural and functional analysis, the essence of which is to highlight the elements of the system of public regulation of community activities;

to determine a number of comparative methods that made it possible to analyze the standards and mechanisms of public regulation of community activities;

implement: a statistical method that made it possible to reveal real and accurate facts about the state of the object under study;

a prognostic method, with the help of which the more distant prospects of its development are determined;

the theoretical-conceptual method that determined the direction of the research, embodied in the analysis of the functions, structure and parameters of the object, and made it possible to identify, understand, describe and compare the role of mechanisms of public regulation of community activities in Ukraine, clarify their functions in the activity of each of the subsystems, evaluate the results of managerial influence, identify perspectives and mechanisms.

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.

In the dissertation, the institutional mechanism for ensuring the development of the financial and economic system of the community through the functional orientation and specific competences of local self-government, as well as the definition of the primary subject of the rights to exercise by communities the category of local community, which indicates the dominance in the essential characteristics of the institution of the civil component, has gained further financial development, as well as ways of effective organization and activity of the representative body of local self-government through the elimination of shortcomings in the existing system of local self-government, and the improvement of its structural elements, which will allow it to act more effectively, and to optimize the system of local self-government with the joint participation of the state as the main actor of formal institutional

changes, received further development and the local community - the main subject of political activity and the initiator of local government decisions.

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.

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. /Д. О. Коротенко/ *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. ІІІ Міжнародна науково-практична конференція “Глобальна безпека та асиметричність світового господарства в умовах нестабільного розвитку економічних систем”. м. Кропивницький, 8 грудня 2023 року.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДИ	22
1.1 Основи організації публічної влади на місцевому рівні	22
1.2 Механізми регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні	38
1.3 Система публічного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування територіальної громади	60
Висновки до першого розділу	80
РОЗДІЛ II. АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДИ	83
2.1 Міжнародний досвід публічного регулювання на місцевому рівні	83
2.2. Оцінка ефективності організації та діяльності представницького органу місцевого самоврядування	106
2.3 Інституціональний механізм забезпечення розвитку фінансово-економічної системи громади	119
Висновки до другого розділу	131
РОЗДІЛ III. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДИ	134
3.1. Стратегічні цілі та перспективи розвитку механізмів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад	134
3.2. Основні напрямки підвищення ефективності механізмів регулювання власності громади	153
3.3 Удосконалення механізмів публічного управління соціально-економічним розвитком об'єднаних територіальних громад	173

	13
Висновки до третього розділу	188
ВИСНОВКИ	191
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	195
ДОДАТКИ	

ВСТУП

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 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 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, справедливість 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 сучасних засад державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

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. 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: 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 XXI 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.

РОЗДІЛ І.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДИ

1.1. Основи організації публічної влади на місцевому рівні

Публічна влада на місцевому рівні може бути організована двояким чином. З одного боку, в адміністративно-територіальних одиницях можуть бути призначені «згори» центральним апаратом, вищими державними органами посадовці загальної компетенції (голови обласних рад та голови облдержадміністрацій, керівники управлінь, голови селищних рад і так далі). З іншого боку, в об'єднаних територіальних громадах, межі яких можуть співпадати, або не співпадати з межами адміністративно-територіальних одиниць, існують формовані населенням органи місцевого самоврядування. В данному випадку призначені посадовці загальної компетенції, хоча можуть бути передбачені державні чиновники галузевої компетенції.

Механізм становлення місцевого самоврядування в його сучасному значенні як в Україні, так і в зарубіжних державах, зайняв значний період в історії розвитку суспільства. Ще в процесі остаточного оформлення державності стало проявлятися розділення публічної влади між двома публічно-територіальними рівнями - державним і місцевим. При цьому спочатку публічна влада здійснювалася у рамках локального територіального колективу – громади [189].

Самоврядування, спочатку властиве людському суспільству, завжди було основним елементом системи управління в суспільстві. У науці відзначається, що аналізуючи родоплемінну організацію у багатьох європейських народів, можна дійти висновку, що місцева влада є першою формою управління як у рамках певної локально-територіальної спільності, так і в людському

суспільстві в цілому. У зв'язку з цим стверджується, що початковою стадією розвитку місцевого самоврядування виступає проста саморегуляція життя людського колективу, що переходить від стадності до родообщинної організації. Проте навряд чи правомірно говорити про місцеве самоврядування того періоду у власному значенні цього поняття. Видається коректнішим твердження про певну форму родоплемінного самоврядування у рамках окремо взятого територіального публічного колективу. Таке самоврядування не можна розглядати в його повноцінній якості, але можливо визначити його зародження. При цьому, на думку Л. Є. Лаптевої, тільки в традиційній общині самоврядуванню властивий природний з точки зору права характер, а усі інші його форми так чи інакше опосередковані державним актом. В зв'язку з цим можна говорити про громадське самоврядування як про прообраз майбутнього місцевого самоврядування. Такий підхід міститься і в роботах відомих державознавців ХІХ-ХХ століть, що відмічали що «багато функцій майбутніх соціально-політичних систем, інститутів виконувалися спорідненими стосунками, сімейною організацією і громадськими зв'язками». Таким чином, до виникнення державності саме інститути самоврядування в різних формах залишалися основним елементом управління суспільством. Безумовно, держави виникали у зв'язку з об'єднанням самоврядних територіальних публічних співтовариств. Проте, дуже суперечливим бачиться висловлювання Л.Т. Чіхладзе, що «примітивна форма самоорганізації, заснована на громадському характеру регулювання соціальних і господарських процесів, вже на ранній стадії свого розвитку мала ознаки сучасної державної структури». Як представляється, правильнішим було б стверджувати, що на цій стадії розвитку самоорганізація колективу мала ознаки такої публічної влади, яка близька до громадської влади в її сучасному розумінні [155, с.83].

У міру зміцнення держав, відбувалося їх відчуження від суспільства. Л. Є. Лаптева відмічає, що тільки «з позиції теорії відчуження можна протиставляти

державне управління громадському самоуправлінню, оскільки, по суті, йдеться про явища однорідні. У літературі неодноразово відзначалося, що загальною закономірністю виникнення сучасних держав було їх формування в умовах боротьби з різними проявами громадського самоврядування». Сільські і міські громади, виникнувши природним чином, виступають в ролі вищої ланки регулювання діяльністю суспільством, служать основою місцевого самоврядування.

Термін «муніципальний» означає «самоврядна громада». І.В. Видрін і О.Н. Кокотов пояснюють, що в історичному ракурсі «похідні від нього поняття «муніципії», «муніципалітет» означають, відповідно, місто з правами самоврядування в давньоримській державі і орган місцевого самоврядування [103, с.33].

Трансформація громадської влади в муніципальну була пов'язана, більшою мірою, з адміністративно-територіальною реорганізацією міст-полісів. Л.Т. Чіхладзе вказує: «Особливістю місцевої влади в містах-полісах стало її включення в систему публічної влади. Наслідком цього могло бути закріплення державною владою загальнообов'язкових правил поведінки для усіх суб'єктів правових стосунків, у тому числі і для громад, територія яких після виникнення перших державних утворень стає частиною загальної державної території, а населення - частиною певного народу». З таким підходом можна погодитися з урахуванням того, що муніципальна влада сама по собі являється, публічною владою, хоча основи її організації і діяльності регулюються державною владою.

Уперше правове оформлення самоврядування було проведене в I ст. до н.е. в процесі перетворення Риму на велику державу зі значною територією: Тоді в 45 р. до н.е. Юлієм Цезарем були встановлені певні правила регулювання влади на місцях. Відповідно до ухваленого закону муніципальному управлінню була надана досить широка самостійність в місцевих питаннях. Організація територіального пристрою на місцях, по суті, відтворювала державний устрій

Риму. Найвищим органом вважалося народне зібрання усіх громадян общини. У свою чергу воно включало місцеві курії (збори курій) : Загальні збори обирали магістратів і займалося рішенням, загальних питань місцевого життя. У кожному місті, також як і в Римі, обирався муніципальний сенат з 100 чоловік. Муніципальний магістрат здійснював адміністративну і судову владу [73, с.369].

У Київській Русі, на думку дореволюційних і радянських істориків, правове положення міст було порівнянне з містами античного світу, і передусім, древній Греції. Місто розглядалося як центр міської волості і по суті, було державним утворенням громадського типу.

В. В. Єремян відмічає, що у слов'ян, так само як і у деяких інших древніх народів, саме міста-держави були однією з ранніх форм територіально-політичної організації, «в яких самоврядні територіальні громади входили в певні адміністративно-ієрархічні структури, а декілька територіальних громад в сукупності складали общину-державу або групувалися навколо центральної громади-міста». Найвищим органом влади було міське віче, що приймає обов'язкові для виконання рішення. У передмістях також формувалися віче, якими обиралися органи і посадовці. Вулиці, на які ділилося місто, мали аналогічну систему регулювання (віче, посадовців). Місто було політичним центром, що визначав основну стратегічну лінію; на рівні передмість, що мали відносну самостійність, здійснювалося місцеве громадське самоврядування [91, с.201].

Можна констатувати в публічному регулюванні громад того періоду поєднання форм безпосередньої демократії (віче, зібрання) і представницької демократії, що реалізовується через виборних посадовців, що обираються на віче. Одночасно вони могли здійснювати і функції виконавчих органів, наприклад, старости [186, с.28].

Самоврядування в Україні існувало і на рівні селянської громади

упродовж усієї її історії. Термін «грумада» (община) стосовно форми громадського управління сільського рівня включає три різновиди громади - родова, сусідська (індивідуальна) і громада як орган, місцевого самоврядування. Перший вид громади зберігався в основному у кочових племенах і характеризувався збереженням певних патріархальних і родових цінностей. Для цього виду громади (общини) не завжди характерна прихильність до певної території, основне значення має родова приналежність.

Для другого виду характерне відділення певних управлінських і судових функцій від сімейно-родової організації, існування індивідуальних форм володіння при збереженні громадського володіння. На думку Л. Бадаляна необхідна умова існування такої громади - ринок як форма обміну між індивідуальними виробниками. Грумада (община) як орган територіального (місцевого) самоврядування складається з жителів, що проживають на певній території, зацікавлених в рішенні загальних місцевих проблем, для чого потрібне усвідомлення себе в якості місцевого співтовариства, публічно-територіального колективу. А. Теквіль писав: «В Массачусетсі громада - це основа основ регулювання діяльності суспільством. Вона є тим центром, де зосереджені як усі інтереси, так і усі почуття людей. Проте положення істотно міняється, коли потрапляєш в штати, де люди менш освічені і, отже, община в цілому менш здатна до розумних дій і у неї менше можливостей забезпечити належне управління» [98, с.131].

У європейських державах розвиток самоврядування в середні віки здійснювався по двох напрямках. У країнах Південної Європи - Італії, Іспанії, Франції, Португалії місцеве самоврядування формувалося як наслідок «комунальних революцій», що ставлять метою скидання влади сеньйорів. В результаті цього поступово затверджувалося комунальне самоврядування. Трансформувалося і саме поняття комуни. З асоціації городян, в середні віки пов'язаних необхідністю взаємодопомоги, що має певні свободи (передусім,

правом на самоврядування і захист наданих свобод) при дотриманні зобов'язань перед сеньйором, комуна перетворюється в публічну організацію з владними повноваженнями і власною структурою управління та регулювання діяльності у вигляді виборних органів міського самоврядування, чому сприяє процес перетворення міст в «держави в державі» в результаті поступового звільнення їх від зобов'язань перед сеньйорами.

У країнах центральної і північної Європи - Німеччині, Англії, Скандинавських державах самоврядування в містах формувалося у зв'язку з наданням ним самостійності ("вільностей"). Містам надавалися повноваження створювати власні органи управління. Пізніше з XIII століття міста наділяються правом на власні судові органи, здійснюючі і поліцейські функції. Значно посилювалася фінансова і господарська самостійність. В той же час, і в першому, і в другому випадку передбачено обов'язкове існування виборних міських правителів, міських органів (рад), наділених правом приймати загальнообов'язкові рішення, і народних зібрань [82].

Закономірності розвитку місцевого самоврядування в Україні обумовлюються складними процесами історико-культурного, державно-правового та суспільно-політичного характеру. Доктринальне та правове осмислення такого складного та багатогранного феномену як місцеве самоврядування передбачає вивчення еволюції теоретичних поглядів, понятійного апарату та правових установлень, а також значної кількості факторів, що впливають на аналізований правовий інститут.

Можна погодитись з думкою відомого українського вченого О.В. Батанова про те, що формування науки про місцеве самоврядування є складним, а найчастіше і суперечливим процесом. Досягнення мети найповнішого охоплення історичних та юридичних аспектів місцевого самоврядування сприяє розгляду відповідних ідей та наукових концепцій про походження та сутність місцевого самоврядування [12, с.48].

На думку Н.В. Камінської, наука про місцеве самоврядування бере свій початок від спроби вирішити важливу проблему: чи має громада відмінну від державної влади, будучи незалежною від держави публічно-правовою корпорацією, або включена в державний організм і виконує функції органу держави.

На нашу думку, відсутність єдиного теоретичного підходу до природи місцевого самоврядування породжує суперечності у його організації та взаємовідносинах з державною владою.

У сучасному розумінні цього значення місцеве самоврядування сформувалося внаслідок конституційних і муніципальних реформ кінця XVIII - початку XIX століття, пов'язаних з переходом від феодальної формації до індустріального суспільства. Саме міста, що боролися за надання їм більшій автономії в регулюванні діяльності місцевими справами, стали опорою буржуазії, що народжувалася. Як писав відомий радянський державознавець Г. В. Барабашев, середньовічні міста з їх адміністративними, фінансовими і судовими привілеями, практично, несли в собі "зародки муніципалізму". Це було обумовлено вимогами надання самостійності місцевим співтовариствам : Ідея «вільної громади» лежала в основі концепції муніципальної автономії в європейських державах. Місцеве самоврядування як інститут публічної влади базувалося на вченні про природне право, що має на увазі, що держава головна, в якості гаранта природних прав і свобод людини. Це вчення широко використовувалося американськими і французькими політичними діячами і знайшло відображення в американській Конституції 1787 року.

Представник української політико-правової думки М.І. Туган-Барановський також дотримувався державної концепції місцевого самоврядування. Вчений вважав, що система муніципальних органів має йти поруч із системою органів державних, причому муніципалітети повинні створювати «певну ієрархію, починаючи від великих організацій, що

охоплюють великі райони та великі групи населення, до найменших, з населенням у кілька тисяч чи навіть сотень людей».

В основі компетенції органів місцевого самоврядування, на його думку, лежить принцип «все, що може бути виконано муніципалітетами, покладається на них, а центральна державна влада має брати лише те, що не під силу муніципалітету»[47, с.54].

На наш погляд, тут можна простежити наступність ідеї субсидіарності в організації місцевої влади, вперше сформульовану на початку XVII століття Й. Альтузіусом. Німецький державознавець Йоханнес Альтузіус на початку XVII століття, полемізуючи з теорією абсолютизму, розробив федеральну теорію народного суверенітету та субсидіарності в організації влади, тобто вперше сформулював принцип субсидіарності у здійсненні місцевого самоврядування. На думку Й. Альтузіуса, союз індивідів, які добровільно об'єднувалися у сім'ї та корпорації, створює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій та міст – державу. Суверенітет при цьому належить всьому народу. Вся ієрархічна система соціально-політичних структур з низового рівня до рівня держави розумілися йому як система федеративних утворень і спілок, створених і діючих на договірних началах. Ця теорія передбачала наявність у децентралізованих політичних одиниць низового рівня якнайбільшої автономії у реалізації своїх прав. І тільки якщо громади були не в змозі виконати поставлені перед ними завдання, то їх компетенція повинна була переходити до відповідного вищого політичного об'єднання [176, с.24]. Ідеї Й. Альтузіуса були прогресивними і не втратили своєї актуальності і нині.

У XIX столітті спостерігається зміцнення автономії місцевого управління. Так, наприклад, Конституція Баварського Королівства 1818 року передбачала розширення повноважень громад "шляхом повернення їм можливості регулювання діяльності, що стосується їх власних інтересів", що, по суті, означало закріплення основ місцевого самоврядування на конституційному

рівні і привело до підвищення ролі місцевих громад (співтовариств) в європейських державах. У зв'язку з цим концепція місцевого самоврядування стала розглядатися як "продукт ліберально-демократичної держави ХІХ століття". З середини ХІХ століття таке управління на рівні місцевих співтовариств стало відоме як місцеве самоврядування в сучасному розумінні цього значення.

Теоретичною основою місцевого самоврядування, що формується, стала ідея громадського договору, що розглядався в якості джерела походження держави і правової основи її діяльності. Ліберальна теорія (теорія вільної громади), що узяла за основу американський досвід, отримала відображення в працях Алексіс де Токвіля, Дж. С. Милля, Турі та ін. Основою їх доктрини, супротивної затвердженням Г. Гроція, Д. Локка, Ш. Монтеск'є, І. Канта, Б. Спінози про державу (або народ) як джерело влади, було твердження, що влада похідна від співтовариства індивідів, що добровільно об'єдналися для ведення своїх загальних діл. У основі цієї теорії було протиставлення громадських інтересів інтересам політичним і в цілому, місцевих територіальних публічних колективів державі. Суб'єктами самоврядування були не державні органи, а самі місцеві співтовариства, населення «вільної громади» в цілому. У відповідність з цією теорією місцеве самоврядування розглядалося в якості форми самоорганізації місцевих жителів певної території. На підставі вказаного підходу сформувалася «громадська теорія» місцевого самоврядування. Її головним обґрунтуванням, на думку О.М. Лімонова, служило те, що громада (община) є первинною по відношенню до держави, вона створена раніше держави, в силу чого публічний закон не створює її, а лише фіксує її наявність та регулює її діяльність. У Європі боротьба за розширення комунальних прав громади була складовою частиною боротьби з абсолютизмом. У працях німецьких учених у зв'язку з цим розвивалася думка про «неприпустимість поліцейської опіки над громадою» [204].

Основний зміст теорії «вільної громади» базується на наступних відомих принципах:

а) органи публічного управління регулюють діяльність громад, а місцеве самоврядування управляє власними справами громади, суть яких відмінна від державних питань;

б) розділення питань, що знаходяться у веденні громади, на власні питання і питання, що передаються їй державою;

в) недержавний характер органів місцевого самоврядування;

г) невтручання державних органів в компетенцію громади.

Уявлення про об'єктивно існуюче природне право громади, що визнається потім авторитетом держави, виникло у Бельгії в роки боротьби проти пригноблення нідерландським парламентом і знайшло відображення в нормах Конституції Бельгії 1831 року, що проголосила окрім трьох гілок влади - владу громади «*rouvoig municipal*». Як вказував Г. В. Барабашев, у той час громади вважалися «як би четвертою владою, пов'язаною законом і судовим контролем, але не підлеглим уряду і його органам в центрі і на місцях». Поступово теорія «вільної громади» трансформувалася в «суспільно-господарську» теорію, яка також виходила з протиставлення держави і громади. Основу цієї теорії також склав підхід, згідно з яким місцеве самоврядування не перетинається з державним регулюванням : перше займається місцевими питаннями, друге - загальнонаціональними, хоча на практиці повністю розмежувати такі питання досить складно. У науковій літературі відзначається, що, наприклад, організація освіти, дорожнє будівництво, охорона громадського порядку, місцеві податки, охорона здоров'я т.п. «не можуть вважатися чисто громадськими справами і протистояти справам державним». Такі питання є істотними як для усієї держави, так і для місцевого співтовариства [100].

Цікаво (з огляду на сучасний стан правової регламентації місцевого самоврядування в Україні), що Закон від 14 грудня 1789 року уніфікував

муніципальний устрій - усі без винятку громади (як невеликі сільські, так і великі міські) отримали однакову муніципальну організацію під назвою «municipalite» і, як наслідок, однакові повноваження. Це дуже нагадує ситуацію в сучасній Україні, де згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» організація територіальних громад також повністю уніфікована [138].

На зміну громадської теорії прийшла так звана "державна" теорія самоврядування, зміст якої розкривався в роботах німецьких учених XIX століття Л. Штейна і Р. Гнейста і знайшло підтримку серед таких відомих державознавців як В. П. Безобразов, А.Д. Градовський, Н.І. Лазаревський, І.А. Тарасов [94, с.141].

Поширення «державної» теорії самоврядування було викликане процесами урбанізації і індустріалізації в другій половині XIX - початку XX століття, які привели до зниження ізольованості і самозабезпечення окремих територій. Використання досягнень науково-технічного прогресу, різкий стрибок розвитку промисловості у великих містах і розвиток торгівлі спричинили залежність окремих територіальних утворень від загальнодержавної політичної стратегії і від ситуації в інших територіальних співтовариствах. Концепція найменшого втручання уряду була замінена ідеєю «держави загального добробуту», в якому центр не повинен обмежуватися лише регулюючими і захисними функціями. Відповідно до цієї концепції держава повинна надавати допомогу місцевим співтовариствам, внаслідок чого вони підпадали в залежність і підконтрольність від центру у фінансово-економічних питаннях. Як відмічає О. Черкасов, «центральний уряд, таким чином по відношенню до місцевої влади виступав все більше направляючою і контролюючою інстанцією». Н.І. Лазаревський, визначаючи суть місцевого самоврядування в той період, вказував, що самоврядування реалізує державні завдання на місцях за дорученням держави, а органи самоврядування є органами і представниками самої держави. В. П. Безобразов, обґрунтовувавши

свою точку зору про те, що самоврядування і бюрократичне управління є двома сторонами єдиного державного управління, звертав увагу на їх владний характер і суть - в «управлінні за законами і через закони». Б.Н. Чичерін також бачив в місцевому самоврядуванні наявність двох начал - урядового і громадського, а відомий адміністративіст А.І. Єлістратов навіть стверджував, що згідно «державної» теорії «самоврядування є форма державного управління» [108].

Таким чином, місцеве самоврядування до кінця XIX століття стало розглядатися не як одне з природних прав і громадських свобод, а як засіб вирішення місцевих питань і здійснення на місцях загальнодержавної політики.

Поширення «державної теорії» зробило вплив і на законодавство. Так, якщо відповідно до Положення про земства 1864 р. земські органи цілком залежали від самих земств, то в пізнішому Положення 1890 року земські управи були істотно обмежені в правах і поставлені в повну залежність від губернатора, що призначався з центру. Подібне зближення місцевого самоврядування і місцевого публічного регулювання було характерне і для європейських держав, де сформувалася дуалістична концепція громадської влади, заснована на поєднанні виконання власних функцій доручених населенням по предметах ведення, що стосуються інтересів безпосередньо місцевого співтовариства і функцій, що доручені на основі законодавства державою, стосуються питань державного значення, що представляють інтерес як для держави, так і для місцевого співтовариства. В той же час, слід зазначити, що в країнах Північної Європи і Великобританії «державна теорія» отримала менше поширення, у зв'язку з чим прийнято виділяти декілька систем місцевого самоврядування залежно від впливу той чи іншої концепції - англосакську, романо-германську (континентальну) і іберійську, що характеризуються різною мірою проникнення держави в діяльність місцевого самоврядування. Найбільша віддаленість від державних органів властива англосакській моделі, де особливо велика роль

виборних представницьких органів і виборних посадовців місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, які займають домінуюче положення в апараті місцевї влади (при цьому виконавчо-розпорядчі органи, частенько не передбачені). У континентальній моделі (французькій, германській) простежується певне проникнення державних структур на рівень муніципальної влади (контроль за законністю місцевих актів через представників держави, узгодження кандидатур мерів, бургомістрів і ін.) і сильні позиції глав місцевого самоврядування, обраних населенням, в порівнянні з представницькими органами (включаючи право вето на рішення депутатів). Але найбільш очевидна присутність держави в іберійській моделі, в якій затверджений на посаді центральним апаратом глава місцевого самоврядування очолює діяльність і представницького і виконавчого органів місцевого самоврядування, при цьому здійснюючи функції представника держави на місцях [209, с.726].

До кінця XIX століття в багатьох західноєвропейських державах, практично відбувається поєднання місцевого управління та місцевого самоврядування, що дозволяє говорити про існування дуалістичної муніципальної концепції.

Дослідження процесу становлення і розвитку місцевого самоврядування показує, що у міру зміцнення державності самоврядування на місцях на первинному етапі ставиться в певну залежність від державних структур, але згодом під впливом боротьби з абсолютизмом отримує широку автономію, в основі якої покладена доктрина природного права і свободи. Ще Н.І. Лазаревський вказував, що розвиток місцевого самоврядування пов'язаний з крахом абсолютизму і поширенням конституційних ідей. У останній період, починаючи з кінця XIX - початку XX віків через підвищення участі населення у вирішенні державних питань відбувається зближення місцевого самоврядування с системою державного управління. Таким чином, місцеве самоврядування стає

одним з рівнів публічного управління, на підставі чого місцева влада цілком обґрунтовано розглядається як різновид публічної влади в суспільстві і державі, що реалізовує власну компетенцію [33, с.28].

Головна відмінна риса місцевого самоврядування полягає в тому, що його органи обираються населенням, користуються певною автономією у взаємовідносинах з центральною владою і не знаходяться в прямій супідрядності з вищестоящими органами (у тому числі органами місцевого утворення більш високого територіального рівня). Виконавчі органи громади формуються або безпосередньо населенням, або при його участі і діють у рамках власних повноважень, що реалізуються залежно від фінансових можливостей (комунальне господарство, будівництво, зміст і ремонт житлового фонду, створення підприємств комунально-побутового призначення, організація, транспортного обслуговування населення, підтримка соціально незахищених категорій жителів, призначення із засобів місцевого бюджету доплат до пенсій та грошова допомога, організація видовищних заходів, розвиток фізичної культури, організація роботи спортивних майданчиків, театрів, бібліотек і ін.).

Разом з власними (факультативними) повноваженнями за виконавчими органами громад закріплюються обов'язкові (встановлені державою) і делеговані повноваження, реалізація яких підконтрольна державі. Обов'язкові повноваження здійснюються при участі і під контролем держави, оскільки саме держава, маючи верховний суверенітет, покладає на органи самоврядування певний мінімум повноважень, від виконання яких органи місцевого самоврядування не мають права відмовитися. При цьому законом передбачена як виняток можливість передачі окремих питань іншому рівню місцевого самоврядування або державі у зв'язку з очевидною неможливістю місцевих органів реалізувати встановлені повноваження. В законодавстві як зарубіжних країн так і України виділяють також делеговані (передані) державою

повноваження, які по своєму функціональному значенню близькі до обов'язкових повноважень, але фінансуються із засобів державного бюджету [70].

До обов'язкових або делегованих повноважень, як правило, відносяться життєво важливі для публічно-територіальних колективів місцевого рівня питання, що мають одночасно загальнодержавне значення. До них можна віднести організацію утворення населення на різних східцях, підтримку громадського порядку, протипожежну охорону, територіальне планування, управління землекористуванням, контроль за забрудненням довкілля, зміст місць поховання, організацію роботи установ охорони здоров'я, утримування доріг.

У сучасних умовах основу концепції місцевого самоврядування складає ідея безпосередньої участі жителів в регулюванні діяльності і управлінні громадськими справами як один з проявів реалізації принципу народовладдя. Місцеве самоврядування здійснюється на низовому територіальному рівні за допомогою громадських виконавчих органів, що обираються жителями. У цій якості місцеве самоврядування не можна розглядати як форму децентралізації влади - воно саме є формою публічної влади, що реалізовується жителями відповідної території безпосередньо або через обрані ними органи. При цьому найважливішою складовою частиною місцевого самоврядування є представницький орган, що формується населенням у більшості випадків шляхом прямих виборів. Абсолютно справедливо стверджує В. В. Еремян, що «суть філософії місцевого самоврядування другої половини ХХ століття полягає в тому, що муніципалітет як суб'єкт місцевого самоврядування - це не орган державної власності регулювання діяльності на містах, а місцевий колектив, тобто самі люди, що становлять населення самоврядних одиниць» Місцеве самоврядування як різновид публічної влади здійснюється безпосередньо жителями громадських об'єднань з використанням форм прямої або

представницькій демократії. Як писав Г. В. Барабашев : «... місцеве самоврядування є влада місцевого населення в справах місцевого значення, здійснювана громадянами безпосередньо або через виборні органи, у рамках закону, але без втручання центральної влади» [85, с.455].

Проте функціонування органів місцевого самоврядування на виборній основі не означає повної незалежності від державної влади. Відомий вчений В. Є. Чиркін підкреслює: "автономія місцевого самоврядування має і не може не мати відносного характеру". Місцеве самоврядування вбудоване в систему громадських стосунків функціонування суспільства в конкретній державі. Слід враховувати і ту обставину, що і самі принципи організації і діяльності місцевого самоврядування, встановлюються державною владою.

Державна влада здійснюється на усій території держави як влада загальнодержавного публічного колективу, усього народу. Вона реалізується і в місцевих утвореннях через закони і територіальні органи виконавчої влади, вирішальні питання загальнодержавного значення на місцевому територіальному рівні (окрім низової, громадської ланки). Разом з цим в кожній територіальній громаді діє публічна (недержавна) влада цього територіального співтовариства, що реалізується їм безпосередньо або через місцеві органи, що не входять в систему державних органів. Проте держава має право делегувати місцевим органам громад окремі державні повноваження з одночасною передачею матеріальних і фінансових ресурсів для їх здійснення [183].

Громади можуть здійснювати своє право самостійно (через форми прямої демократії) або через органи місцевого самоврядування: представницькі (сільські, селищні, міські ради) та виконавчі. Ці суб'єкти діють на первинному (базовому) рівні місцевого самоврядування.

Представляється правомірним говорити про те, що і державна влада, і місцеве самоврядування є різними, але взаємозв'язаними і доповнюючими один

одного формами публічної влади, у зв'язку з чим їх «взаємодія очевидно і навіть виправдано.

1.2. Механізми регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні

Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) є системою організаційних та правових засобів, за допомогою яких забезпечується ефективне управління діяльністю ОТГ з приводу забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері адміністративного права. Основними структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання діяльності ОТГ в Україні, на нашу думку є:

а) адміністративно-правові норми, що закріплюють права та обов'язки суб'єктів управлінської діяльності ОТГ;

б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами управління у сфері публічної діяльності ОТГ;

в) акти реалізації адміністративно-правових норм, що знаходять свій вираз у виконанні положень нормативних актів у сфері адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів, що беруть участь у процесі управління діяльністю ОТГ.

Сучасні вітчизняні вчені такі як: С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.І. Веремеєнко, В.В. Галуцько, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, А.П. Коренєв, О.І. Остапенко, С.Г. Стеценка, Х.П. Ярмак визначають адміністративно-правовий механізм як сукупність адміністративно-правових

засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави [92, с.348].

Місцеве самоврядування, будучи одним з видів публічно-правових утворень, є певною системою, що складається з окремих взаємозв'язаних елементів. У тлумачному словнику української мови під системою розуміється «щось ціле, що є єдністю закономірно розташованих частин, що знаходяться у взаємному зв'язку, сукупність організацій чужорідних по своїх завданнях, або установ, організаційно об'єднаних в одне ціле». Це визначення розбивається В. Д. Самігуллінім, який стверджує, що «...у найзагальнішому сенсі система (від грецького «сполучення» або «з'єднання» – це деяка сукупність певних елементів, що знаходяться в зв'язках і стосунках між собою і що утворюють відому цілісність, структурно-функціональну єдність» [154]. У науковій літературі висловлюються і інші різні точки зору відносно поняття системи місцевого самоврядування.

Згідно з чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР місцеве самоврядування складає одну з основ конституційного ладу України, признається, гарантується і здійснюється на усій території держави. Місцеве самоврядування розглядається як форма здійснення народом своєї влади, що забезпечує в межах, встановлених Конституцією України, державними законами. Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють

спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (стаття 2) [131].

Названий Закон передбачив здійснення місцевого самоврядування на усій території України в міських, сільських поселеннях. У рамках адміністративно-територіальної одиниці може бути створена муніципальне утворення - об'єднана територіальна громада (ОТГ) — це спеціальне адміністративно-територіальне утворення, яке було створене в Україні під час реформи децентралізації у 2015–2020 роках шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст (відповідних сільських, селищних та міських рад). Об'єднані територіальні громади утворювалися відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. під № 157-VIII, і урядової методики формування спроможних територіальних громад за погодженням із обласними органами державної влади і самоврядування.

Для цього потрібний певний набір характеристик. Передусім, це має бути населена територія, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування. До таких територій можуть бути віднесені різні види територіальних одиниць, де є «територіальний публічний колектив. Серед них:

- окремі поселення, наприклад, міста, селища, хутори і інші населені пункти міського і сільського типу;
- сільські поселення, які об'єднують у своєму складі дещо дрібніші сільські поселення, що не мають статусу муніципальних утворень;
- райони - території, у межах яких знаходиться декілька окремих поселень (населених пунктів), міста (міські поселення), що об'єднують у своєму складі, селища, села, хутори і інші (сільські поселення) [126].

Очевидно, що не завжди вищеперелічені населені території можуть розглядатися як ОТГ. Щоб визнаватися такими, потрібні і інші ознаки, а саме: закріплення загальної власності місцевого колективу (власності громади), місцевого бюджету, органів місцевого самоврядування, наявність статуту. Населення цієї території формує органи місцевого самоврядування (або

безпосередньо або опосередковано - через представницькі органи, які беруть участь у формуванні інших органів місцевого самоврядування - виконавчого (місцевої адміністрація), її керівника (випадок - конкурсний відбір), контрольного органу, виборчої комісії громади та ін.), юрисдикція яких обмежена відповідними територіальними межами і вирішенням питань місцевого значення. Конституція України (розділ III ст. 71) гарантує населенню право самостійно визначати структуру органів місцевого самоврядування. Слід зазначити неоднозначну трактовку поняття «Структура органів місцевого самоврядування», оскільки ні Конституція України, ні законодавство ні дають конкретної відповіді на питання, що слід розуміти під структурою органів, і як це поняття співвідноситься з системою органів місцевого самоврядування. Дослідники також по-різному підходять до трактування термінів, не даючи однозначної відповіді [187, с.142].

Окремі автори розглядаючи поняття "Структура органів місцевого самоврядування", підкреслюють його неоднозначність, бо воно може тлумачитися у вузькому і широкому сенсі. У вузькому сенсі під структурою органів місцевого самоврядування розуміється система, що включає органи що мають самостійний статус, утворюють конкретну організаційну модель самоврядування. У широкому сенсі аналізоване поняття охоплює, крім того, внутрішні підрозділи органів, наділений самостійним статусом. Інші автори розуміють під структурою місцевого самоврядування їх сукупність і стосунки між ними, їх думка, дає повну картину організаційного облаштування місцевої влади [181, с.53].

Представляється переконливішою позиція І.В. Видріна. Він вважає, що термін «структура органів місцевого самоврядування» не зовсім точний. Структура - це сукупність внутрішніх елементів того або іншого об'єкту. Тому питання про структурне облаштування місцевих органів слід було б вирішувати в статутах територіальних громад, правових документах, що регулюють

організацію місцевого самоврядування (регламентах, положеннях і так далі). А конституційне і поточне законодавство повинне обмежитися закріпленням права населення самостійно визначати систему органів місцевого самоврядування (представницькі, виконавчі органи, глави територіальних громад та ін.). Майже аналогічної позиції дотримується і А.В. Колесніков, відмічаючи, що «...система органів місцевого самоврядування повинна розумітися як сукупність органів, що мають самостійний статус, мають власну компетенцію, які на цій території здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування... Структура органів місцевого самоврядування є внутрішньою будовою кожного органу окремо» . Н.М. Коніні міркує в такому ж напрямі: «в систему органів місцевого самоврядування входять як представницькі, так і виконавчі органи місцевого самоврядування..., а структура адміністрації визначається територіальною громадою самостійно залежно від об'єму повноважень і предметів ведення» [44].

Підтвердженням виправданості подібного підходу служать і визначення в словниках. Відповідно до них система (від грецького *systema* - ціле, складене з частин, з'єднання) - безліч елементів, що знаходяться в стосунках і зв'язках один з одним, що утворюють певну цілісність, єдність (тобто сукупність органів). Структура (від латинського *structura* - будова, розташування, порядок) - сукупність стійких зв'язків об'єкту, що забезпечують його цілісність і тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх і внутрішніх змінах, іншими словами - внутрішня єдність органа, що визначає його суть. При такому підході до термінів «система» і «структура» відсутні протиріччя між Конституцією України (розділ XI ст. 140) і статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» відповідно до якої структуру (слід розуміти систему) органів місцевого самоврядування складають представницький орган територіальної громади, глава територіальної громади, місцева адміністрація (виконавчо-розпорядчий орган), контрольний орган

територіальної громади, інші органи і виборні посадовці місцевого самоврядування, що передбачені статутом територіальної громади і мають власні повноваження за рішенням питань місцевого значення.

У науці муніципального права сформульовані декілька визначень поняття "Орган місцевого самоврядування". Н. Нижник та визначає їх як обрані безпосередньо населенням і (чи) утворювані представницьким органом територіальної громади, наділені власними повноваженнями за рішенням питань місцевого значення [105, с.79]. Аналогічне визначення є і у О.І. Остапенка «Органи місцевого самоврядування це органи об'єднаних територіальних громад, якими вони формуються і перед якими несуть відповідальність за належне здійснення своїх повноважень» [109, с.348]. Якнайповнішим видається визначення органу місцевого самоврядування, запропоноване С.Г. Стеценко відповідно до якого він визначається як орган публічної влади, що не входить в систему органів державної влади, діючий на території об'єднаної територіальної громади, має внутрішню організаційну структуру, наділений власними повноваженнями за рішенням питань місцевого значення виходячи з інтересів населення з урахуванням історичних і інших місцевих традиції [84, с.7].

Поняття "Органи місцевого самоврядування" міститься і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» це виборні органи (ради), які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення - обрані безпосередньо населенням і (чи) утворювані представницьким органом громади, наділені власними повноваженнями за рішенням питань місцевого значення (розділ II стаття 1). Як вже говорилося вище, наявність в системі органів місцевого самоврядування представницького органу муніципального утворення місцевої адміністрації є обов'язковою. Представницькі органи, будучи частиною механізму здійснюють завдання місцевої влади і займають в

системі органів місцевого самоврядування значне місце. Як відмічає Х.П. Ярмач, діє в законодавстві України і міжнародна практика необхідності наявності представницьких органів місцевого самоврядування, формування цього органу є не просто необхідним, але і обов'язковим. Це обумовлюється суттю самих представницьких органів і їх функціональним значенням, оскільки вирішення питань місцевого значення за допомогою представництва є найбільш демократичним і максимально представляючим інтереси місцевого населення. Обов'язкова наявність представницьких органів місцевого самоврядування передбачена Європейською хартією місцевого самоврядування. Закріплюючи права місцевого самоврядування в рішенні державних справ, Хартія встановлює, що права ці здійснюються радами або зборами, що складаються з членів, обраних представників вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування (стаття 3) [205].

На підставі міжнародно-правових норм українське законодавство закріплює аналогічні положення. Так, обов'язковість формування представницьких органів місцевого самоврядування передбачена у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до ч. 3 ст. 11 сільські, селищні та міські (міст районного значення) громади мають представницькі органи (ради) та їхні виконавчі комітети. Сільська рада у громаді, що налічує менше 500 мешканців, має право утриматися від формування виконавчого комітету. Проте вони мають обмежені можливості для здійснення прямих міжбюджетних відносин із центральною владою. Зокрема, Бюджетний кодекс України не зобов'язує Верховну Раду України визначати окремими пунктами розподіл дотацій вирівнювання для зазначених громад. Проте це слугує обмеженням їх фінансової самовстійності [140].

Представницький орган місцевого самоврядування - це, по-перше, виборний орган, що має право представляти інтереси, населення і приймати від його імені рішення, діюче на території територіальних громад; по-друге,

виборний орган, наділений повноваженнями на вирішення питань місцевого значення і що не входить в систему органів державної влади.

Стаття 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпила обов'язковість виборного органу місцевого самоврядування в територіальній громаді, а стаття 1 уточнювала, що представницький орган місцевого самоврядування складається з депутатів, що обираються на основі загального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні відповідно до державних законів України. Таким чином, у вказаному Законі 1997 р. поняття "представницький" і "виборний" практично ототожнювалися.

Процедура формування представницького ОТГ така:

1) може складатися з глав поселень, що входять до складу територіальної громади, і з депутатів представницьких органів вказаних поселень, обраних представницькими органами поселень зі свого складу відповідно до рівної незалежно від чисельності населення поселення нормою представництва, визначеною в порядку, встановленому статтею 10 цього Закону;

2) може обиратися на місцевих виборах на основі загального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. при цьому число депутатів, що обираються від одного поселення; не може перевищувати дві п'ятих від встановленої чисельності представницького органу територіальної громади.

Таким чином, передбачено два можливих варіантів формування представницького органу територіальної громади:

- 1) - за допомогою муніципальних виборів, тобто прямим голосуванням;
- 2) - шляхом делегування, тобто «непрямим», опосередкованим голосуванням в цьому випадку, очевидно, що всякий виборний орган являється представницьким.

Представницькі органи обираються безпосередньо самими жителями

територіальної громади і покликані виражати їх волевиявлення при виконанні своїх функцій. І тільки члени представницьких органів (інших виборних органів) і виборні посадовці місцевого самоврядування згідно із законодавством несуть відповідальність перед населенням через процедуру відгуку. Представницькі органи наділені винятковими повноваженнями, які не можуть здійснюватися ніякими іншими органами місцевого самоврядування, що також підкреслює їх пріоритет. У числі якого - здійснення контролю за іншими органами місцевого самоврядування [175, с.46].

І нарешті, слід зазначити передбачену можливість формування саме представницьким органом таких місцевих органів як виборча комісія територіальної громади і контрольних органів, а також призначення на посаду керівника місцевої адміністрації у разі використання процедури конкурсного відбору. Важливе значення мають і особливі правотворчі функції цього органу як органу публічної влади – прийняття статуту і право законодавчої ініціативи в законодавчому (представницькому) органі державної влади України.

Місцеве самоврядування як низовий рівень публічної влади у державі найбільш наближений до населення яке, реалізуючи принцип народовладдя, безпосередньо чи через виборні та інші органи місцевого самоврядування бере участь у вирішенні питань місцевого значення. У Декларації Європейського Союзу про основні права та свободи встановлюється:

1. Вся публічна влада походить від народу і має здійснюватися відповідно до принципів панування права.

2. Кожна публічна влада має обиратися безпосередньо або повинна бути підзвітною парламенту, обраному безпосередньо.

Європейська Хартія про місцеве самоврядування також передбачає здійснення місцевого самоврядування поряд із формами прямої демократії «порадами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного таємного рівного прямого та загального голосування. Поради або збори можуть

мати у своєму розпорядженні підзвітні ним виконавчі органи» (стаття 3) [37].

Формування представницького органу в виборах в ОТГ є переважним способом. Такий підхід передбачено і в зарубіжних країнах, де представницькі органи обираються громадянами в більшості випадків за мажоритарною системою за одномандатними, іноді багатомандатними виборчими округами терміном від одного до шести років. У деяких країнах, де термін повноважень досить тривалий 4-6 років, може застосовуватися ротація. У Франції, наприклад, генеральні поради оновлюються кожні три роки наполовину. Обов'язкове формування представницького органу безпосередньо населенням, тобто шляхом виборів. 16 липня 2020 року Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства” так вибори депутатів сільських, селищних, міських рад (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади [167, с.48].

Поняття «вибори», як зазначає Г.Д. Садовнікова, можна розглядати у трьох аспектах:

- у політичному – як спосіб формування представницького органу чи наділення повноваженнями виборної особи шляхом вільного голосування громадян;
- у організаційному (технологічному) – сукупність строго регламентованих процедур, що забезпечують легітимацію влади;
- у правовому – законодавче забезпечення політико-правового явища.

Сутність виборів, на думку Н.С. Бондаря та А.А. Джагаряна, не зводиться, до формальної процедури волевиявлення та відвідування у встановлений день виборчої ділянки і внесення до бюлетеня певних позначок, вона включає складну систему відносин щодо організації процесу заміщення складу органів

публічної влади [78, с.568].

Система правового регулювання формування представницьких органів місцевого самоврядування нині включає державне законодавство і регіональну та місцеву правотворчість - статути та інші правові акти територіальних громад. Конституція України від 28 червня 1996 р. гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до інституцій місцевого самоврядування. Конституційне положення закріпило можливість реалізувати право жителів громади на участь в управлінні справами місцевого самоврядування через отримання мандату депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови чи статусу посадової особи в органах місцевого самоврядування. Обрання сільських, селищних, міських голів, місцевих рад, що складаються з депутатів, утворення депутатських комісій, фракцій, груп, формування виконавчих органів цих рад неможливе без участі громадян у місцевих виборах [122].

На державному рівні процедура виборів регулюється Виборчим кодексом України від 19.12.2019 № 396-IX, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, «Про внесення змін до Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" щодо порядку утворення районних рад» Закон України від 07 вересня 2010 року №2500-VI [120]. Пріоритетне місце в системі органів місцевого самоврядування займають сільські, селищні, міські голови та місцеві ради. Їх провідна роль забезпечується тим, що місцеві голови та депутати місцевих рад обираються безпосередньо територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Представницькі органи місцевого самоврядування виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язковий характер та здійснюють місцеву владу від її імені та в її інтересах. Саме через представницькі органи місцевого самоврядування та депутатів, які входять до їх

складу, громадяни здійснюють владу на місцевому рівні, реалізуючи своє право брати участь в управлінні місцевими справами через своїх представників. Стаття 11 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” визначила, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи підконтрольні і підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Так, виконавчі комітети рад є колегіальними органами загальної компетенції, вони є юридичними особами, мають встановлену радою структуру, матеріальну та фінансову основу для забезпечення виконання своїх повноважень тощо [69].

Особливостями місцевих виборів можна назвати встановлення після тривалої перерви у українському законодавстві можливості непрямих виборів. Спосіб непрямих (непрямих і багатоступінчастих виборів), що застосовується на ранніх етапах радянської держави та в окремих зарубіжних країнах. У оновленому Виборчому кодексі вже немає згадки про прямі вибори старост. Спосіб обрання та повноваження старост об'єднаних територіальних громад тепер зазначені лише у статті 54 Закону України “Про місцеве самоврядування”. Згідно з прописаними у статті нормами, старост об'єднаних громад обираються на непрямих виборах. Однак, такий спосіб обрання жодним чином не схожий на процедуру призначення чиновників.

Старост обирають новообрані депутати рад ОТГ за поданням голови відповідної громади. Ця процедура називається “непрямими виборами” й вона є “природною” для демократій. Принцип її дії простий: виборці делегують повноваження своїм представникам – депутатам, а ті зі свого боку обирають старост. “Ланцюг” повноважень та відповідальності під час вищеописаних процесів не порушується [26].

Має свою специфіку та принцип змагальності кандидатів. Цей принцип

бажаний, але не обов'язковий при формуванні представницьких органів громад. Під час виборів представницьких органів місцевого самоврядування голосування може проводитися і з однієї кандидатури. І тут застосовується мажоритарна система абсолютної більшості. Введення цієї норми є цілком виправданим, особливо щодо нечисленних сільських поселень.

Окремо слід зупинитися на особливостях виборчих систем, застосованих на муніципальних виборах, так як ефективна діяльність представницького органу місцевого самоврядування великою мірою залежить від рівня узгодженості дій його членів під час вироблення тих чи інших рішень, що у своє чергу пов'язані з оптимальним вибором виборчої системи у його формуванні. Основним критерієм при виборі тієї чи іншої виборчої системи, як зазначається в науковій літературі, слід вважати можливість формування на її основі органу, що максимально відображає спільні інтереси територіальної громади. У цьому застосовувана виборча система має забезпечити представницькому органу, з одного боку його постійну взаємодію з населенням і з іншого - вираження загального інтересу населення громади. До повноважень органів державної влади України віднесено встановлення гарантій виборчих прав громадян під час виборів органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідні державні закони містять норми, що встановлюють гарантії виборчих прав громадян за будь-якої з можливих виборчих систем.

Органи державної влади вправі встановлювати порядок проведення місцевих виборів, законодавство неспроможне обмежувати права місцевого самоврядування. Крім того, встановлення порядку проведення місцевих виборів означає регламентування виборчих процедур (дій) - призначення та оголошення дати виборів, складання списків виборців, порядку реєстрації кандидатів, проведення передвиборчої агітації, правил голосування на виборчих дільницях, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів, але не рішення питання про застосування у громаді тієї чи іншої виборчої системи [106].

Загальні засади формування органів місцевого самоврядування визначаються ст. 141 Конституції України, відповідно до якої жителі сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років обирають депутатів відповідної ради. На таких же засадах обираються сільський, селищний, міський голова. Порядок організації і проведення місцевих виборів визначається Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Відповідно до цього Закону при регулюванні виборів до органів місцевого самоврядування повинні встановлюватися види виборчих систем та порядок їх застосування, а статутом територіальної громади визначається та виборча система, яка використовується при проведенні виборів у данній громаді. Таким чином, як зазначають дослідники, передбачаються можливість застосування пропорційної та змішаної виборчих систем під час виборів представницьких органів місцевого самоврядування. Але при цьому вказується на необхідність урахування особливостей кожної громади під час запровадження тієї чи іншої виборчої системи - чисельність виборців, вид територіальних громад та інші обставини. Закріплюється, що відповідно до встановлених законів України видами виборчих систем статутом територіальної громади визначається та виборча система, яка застосовується при проведенні місцевих виборів у данній громаді.

Нині найпоширенішою системою для формування представницьких органів місцевого самоврядування є мажоритарна виборча система по одномандатним округам. Правильне твердження, що обрані за цією системою депутати найбільш наближені до своїх виборців добре знають інтереси мешканців своїх округів. В свою чергу виборці округу знайомі зі своїми депутатами, їхніми особистісними та політичними якостями. Основним же недоліком такої виборчої системи є відсутність у сформованого на її основі представницького органу місцевого самоврядування єдиного проекту розвитку ОТГ, тому що кожен депутат прагнутиме в першу чергу до вирішення

проблем виборців свого округу [61].

Поряд з мажоритарною виборчою системою по одномандатних округах при виборах органів місцевого самоврядування застосовуються пропорційна (рідко і лише у великих територіальних громадах), змішана та мажоритарна системи виборів у багатомандатних округах. Пропорційна система, зазвичай, застосовується у поєднанні з мажоритарною системою в багатомандатних округах, хоча з'явилися громади (особливо великі міста), де депутати обираються за партійними списками [156].

На думку окремих учених, пропорційна система, заснована на списках кандидатів, найбільш пристосована для вирішення головного завдання представницького органу місцевого самоврядування - відображення загального інтересу виборців та розробки цілісного проекту розвитку територіальної громади. Разом про те, необхідно враховувати відсутність розвиненої партійної структури на муніципальному рівні.

На думку сучасних вчених, зокрема А.П. Коренєва «У більшості територіальних громад – одномандатна система виборів до представницького органу. Доцільною є постановка питання про зміну цієї системи, особливо у великих територіальних громадах. У разі активного партійного будівництва є підстави участі партій у формуванні представницького органу, обрання депутатів за партійними списками. Виборці у багатьох випадках не мають думки щодо кандидатів до представницького органу місцевого рівня. Партійна приналежність є певним орієнтиром. При цьому пропорційну систему виборів доцільно використовувати у великих громадах (міських округах та муніципальних районах), де депутати віддалені від виборців, які їх практично не знають. У невеликих поселеннях з малою кількістю виборців та депутатів практично неможливий розподіл мандатів відповідно до кількості голосів, отриманих партійними списками, у зв'язку з чим у них залишено можливість використання мажоритарної виборчої системи» [198].

Слід зазначити, що під час використання пропорційної системи списки кандидатів у депутати відповідно до законодавства складаються не лише політичними партіями, а й іншими громадськими об'єднаннями, оскільки основна функція місцевого самоврядування – вирішення питань, пов'язаних із життєзабезпеченням населення – господарська діяльність, благоустрій, комунальне господарство, а не вирішення політичних завдань, якщо підходити до запровадження пропорційної (змішаної) системи вибірково, вона може принести позитивні результати.

Дискусії про переваги та недоліки використання тієї чи іншої виборчої системи у науці ведуться тривалий час, стільки ж, скільки існують самі виборчі системи. Законодавці також продовжують пошук оптимальних виборчих моделей. Так, враховуючи недоліки пропорційної виборчої системи, пов'язані з тим, що виборці не знають більшої частини кандидатів з партійного списку, Закон України передбачив можливість відкритих списків. За такого підходу виборці голосують не лише за ідеологію тієї чи іншої партії, а й за найактивніших її представників, які користуються найбільшою довірою. При цьому застосовується рейтингове голосування, коли виборець має можливість за допомогою визначення своїх переваг змінювати пріоритетність партійного списку. З погляду ефективності вирішення питань місцевого значення для муніципальних виборів краще мажоритарна виборча система у невеликих громадах, так як пропорційна система віддаляє депутатів від виборців, не дозволяючи враховувати конкретні інтереси та потреби окремих мешканців чи їхніх груп [203].

Політичні партії виконують важливу функцію у вирішенні проблеми політичної структуризації суспільства, однак, їх участь у виборчій кампанії можна реалізувати через висування партійних кандидатів в одномандатних округах та змагання з кандидатами, висунутими непартійними громадськими організаціями, що відстоюють інтереси конкретних громад, та у разі

використання лише пропорційної системи необхідно встановити у державному та регіональному законодавстві організаційні гарантії для реалізації громадянами пасивного виборчого права. Що ж до великих громад, то в них доцільно використовувати пропорційну виборчу систему з багатомандатними округами і преференціальним вотумом (з прізвищами кандидатів у бюлетені для голосування) [99].

Процес організації формування представницьких органів місцевого самоврядування є досить трудомістким і включає в себе кілька стадій, передбачених виборчим законодавством, таких як призначення виборів, дільниць та формування виборчих комісій, складання списків виборців; висування та реєстрація кандидатів. в органи місцевого самоврядування; проведення передвиборчої агітації; голосування та визначення результатів виборів. У науковій літературі зустрічаються й інші, найбільш конкретизовані підходи до стадій виборчого процесу, у тому числі на місцевих виборах. Так, Є.М. Хрустальов виділяє такі стадії виборчого процесу:

1) підготовча (офіційне опублікування рішення-уповноваженої посадової особи, органу місцевого самоврядування про призначення виборів; вчинення комплексу дій, пов'язаних зі створенням правових, організаційних та ін. передумов та умов для висування кандидатів та голосування, у тому числі формування виборчих округів, дільниць та складання списку виборців);

2) комплекс дій, пов'язаних із формуванням виборчих комісій;

3) висування кандидатів (включаючи збір підписів на їх підтримку);

4) реєстрація кандидатів;

5) передвиборча агітація; формування виборчих фондів;

6) голосування;

7) визначення підсумків голосування та виборів;

8) легітимація виборів (опублікування підсумків, складання обраною особою обов'язків, не сумісних з її статусом; вручення посвідчення про обрання

тощо) [115].

Водночас у науковій літературі відсутній єдиний підхід до поняття виборчого процесу. Деякі автори під виборчим процесом розуміють систему взаємопов'язаних та реалізованих у певній послідовності відносин, що опосередковують підготовку та проведення виборів. Інші розглядають його як технологічну інфраструктуру та форму реалізації конституційних принципів організації періодичних вільних виборів та забезпечення виборчих прав громадян у рамках передбаченої законом послідовності вчинення комплексу виборчих дій та виборчих процедур.

У підході, сформульованому Є.М. Кришталеvim, вказується його пов'язаність як і з правовими так і соціальними нормами. Виборчий процес є врегульований нормативно-правовими актами та іншими соціальними нормами, діяльність учасників виборчого процесу, що складається з взаємозалежних і побудованих у логічну послідовність стадій, що спираються на демократичні принципи виборчого права, та спрямовані на надання виборам легітимного характеру [76, с.132].

Дослідники звертають увагу і на недосконалість законодавства при реалізації процедури переформування представницьких органів ОТГ, раніше обраних з урахуванням загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Переформування представницького районного органу нерозривно пов'язані з зміною правового становища голови міського району. Складнощі виникають, коли представницький орган та голова громади обрані у час і терміни їх повноважень не збігаються. При цьому наголошується, що ситуація ще більше ускладнюється, коли наміри депутатів представницьких органів поселень, які прагнуть організації представницького органу по-новому, і прагнення депутатів районного представницького органу не збігаються.

Органи місцевого самоврядування самостійно і від імені населення громади формують і управляють власністю громади, яку складають будівлі,

споруди, різні підприємства, автомобільні дороги місцевого значення, підприємства транспортного обслуговування населення, житлово-комунального господарства, землі і природні ресурси, житловий і нежитловий фонд і так далі. Власність громади признається і гарантується Конституцією України разом з державною, комунальною, приватною і іншими формами власності [16, с.58].

Відповідно до Конституції України (стаття 142) комунальна власність признається і підлягає рівному правовому захисту нарівні з іншими формами власності; Подальший розвиток ці- конституційні положення отримали в Цивільному кодексі України де під комунальною власністю розуміється майно що належить на праві власності, міським, сільським поселенням (стаття 327).

Як впливає з цих актів, від імені власника його правомочності по управлінню комунальним майном здійснюють органи місцевого самоврядування, наділені необхідною компетенцією, але це не робить їх власниками цього майна. У поточному законодавстві за органами місцевого самоврядування закріплюється широкий об'єм прав як по управлінню, регулюванню так і за розпорядженням об'єктами комунальної власності.

У комунальну власність входить три категорії об'єктів - майно, призначене для вирішення питань місцевого значення, майно призначене для здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування, майно призначене для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих підприємств і установ. Органи місцевого самоврядування самостійно формують, стверджують і виконують місцевий бюджет. Проте наявність місцевого бюджету не спричиняє за собою повну фінансову незалежність від держави. Як правило, власних фінансових ресурсів недостатньо, і держава надає ОТГ різну фінансову допомогу у вигляді дотацій, субвенцій, кредитів, позик і так далі. «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку

розвитку об'єднаних територіальних громад» Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200 [132].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. під № 157-VIII дав змогу почати формувати спроможній базовий рівень місцевого самоврядування. За 2015-2019 роки в Україні добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 тисяч). Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти назвали дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів [32].

Підводячи підсумок вищесказаному можна констатувати, що ознаку ОТГ як публічно-правової громади слід сформулювати таким чином:

- наявність власної населеної території, у межах якої здійснюється місцеве самоврядування;
- реалізація на цій території принципу народовладдя в прямій і опосередкованій формі;
- наявність системи органів місцевого самоврядування і органів, що створюються відповідно до статуту;
- право встановлювати власну символіку, що відбиває історичні, національні, географічні, культурні і інші місцеві традиції;
- обов'язкова наявність статуту ОТГ і другиг місцевих правових актів;
- власна фінансово-економічна база, яку складає комунальне майно і фінансові кошти територіальної громади;
- наявність власної компетенції, яку складають встановлені для цього виду ОТГ питання місцевого значення і повноваження по їх реалізації;

- можливість здійснення окремих публічних повноважень [117].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» детально врегулював критерії створення окремих ОТГ. Відповідно до нього при утворенні територіальних громад повинні враховуватися такі принципи, як:

- здійснення місцевого самоврядування на усій території України;
- розмежування територія між міськими і сільськими поселеннями (окрім територій з низькою щільністю населення);
- включення до складу ОТГ територій усіх поселень і міжселених територій, що виникають в місцях з низькою щільністю населення;
- встановлення меж поселення, до складу якого входять де кілька населених пунктів, з урахуванням пішохідної доступності до адміністративного центру сільського поселення (відносно муніципального району з урахуванням транспортної доступності до адміністративного центру району);
- урахування соціальної, транспортної і іншої інфраструктури [130].

Вище перелічені критерії встановлені відносно громад, дозволяють провести відмінність між адміністративно-територіальними одиницями і територіальними громадами. Не всяка адміністративно-територіальна одиниця (селище, село, село і так далі) може розглядатися як територіальна громада, для цього необхідно мати власний бюджет, комунальну власність, статут і органи місцевого самоврядування. При невідповідності встановленим вимогам поселення є просто населеним пунктом (адміністративно-територіальною одиницею) у межах якої-небудь ОТГ.

Як вже відзначалося вище, основна функція муніципальної влади - забезпечення життєдіяльності населення, вирішення питань місцевого значення, що прямо встановлюється законодавством про місцеве самоврядування, визначаючи різні види ОТГ. Питання місцевого значення вирішуються населенням, проте, частина з них вирішується безпосередньо з використанням прямої демократії, а частину - опосередковано (у, формі представницької

демократії через органи місцевого самоврядування). При цьому використання різних форм прямої демократії на місцевому рівні є найбільш широким в системі публічної влади : разом із загальновикористовуваними формами демократії на усіх рівнях - виборами, референдумами, зверненнями жителів і так далі, такі форми як схід жителів, публічні слухання або територіальне громадське самоврядування властиві тільки низовому рівню публічної влади. Можливість відгуку місцевого депутата або іншого виборного посадовця місцевого самоврядування разом з правотворчою ініціативою в якості обов'язкових форм безпосередньої демократії також передбачена тільки на міському рівні [173, с.63].

Інша частина питань місцевого значення реалізується органами місцевого самоврядування. На підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система (структура) органів місцевого самоврядування обов'язково включає представницький орган, голову ОТГ, місцеву адміністрацію (виконавчо-розпорядчий орган). З набуттям чинності Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», в системі місцевого самоврядування з'явилася нова посадова особа – староста. З її появою в об'єднаній громаді виник і новий вид службових відносин: голова ОТГ - староста. Спільним між головою ОТГ і старостою є те, що посада і голови, і старости є виборною. Голова обирається усією об'єднаною територіальною громадою, а староста – жителями відповідного старостинського округу. Як голові, так і старості закон визначив чіткий перелік повноважень. Вони разом із наявними у кожного з них нормативно встановленими правами, утворюють їх правовий статус, що визначає напрями та зміст службових відносин голови ОТГ і старости в системі місцевого самоврядування [107].

Таким чином, організаційна система територіальної громади як публічно-правової освіти передбачена Конституцією України і на її основі законодавством, включає елементи територіального облаштування місцевого

самоврядування, його фінансово-економічні основи, форми демократії при реалізації питань місцевого значення і безпосередньо систему органів місцевого утворення.

Стаття 140 Конституції України проголошує самостійність місцевого самоврядування і його незалежність від органів державної влади в межах власних повноважень. Також називаються основні інститути, за допомогою яких в Україні здійснюється публічна влада на місцевому рівні - референдум, вибори, інші форми прямого волевиявлення населення, а також виборні і інші органи місцевого самоврядування.

Фінансово-економічні основи місцевого самоврядування встановлені статтею 142 Конституції України : Самостійне рішення населення з питань місцевого значення забезпечується наявністю інститутів комунальної власності і місцевого бюджету, що має власні джерела доходів. Як згадувалося вище, органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями, проте це обумовлюється передачею необхідних матеріальних і фінансових засобів.

1.3 Система публічного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування територіальної громади

Однією з основних категорій публічного регулювання є «контроль». Тому дослідження проблем його публічного регулювання слід розпочати з визначення цієї категорії у її управлінському та правовому сенсі. Ця категорія використовується у різних сферах діяльності, і тому сутність контролю як явища об'єктивної дійсності досить докладно описана у загальній теорії управління, соціології, економіки та юриспруденції. Багатогранність цього

явища змушує дослідників аналізувати його з різних позицій. Майже кожен автор, який у своєму дослідженні аналізує місце контролю, пропонує своє бачення цього явища. О.М. Тарасов зазначає, що «автори визначають його по-різному: як засіб, фактор, форму, елемент, функцію, діяльність, систему, зворотний зв'язок, умову, регулятор, гарант, явище, інститут, метод, механізм, атрибут тощо» [8, с.23]. О.А. Ногіна робить аналогічний висновок, що «у більшості наукових досліджень контроль розглядається у таких аспектах:

1. як функція, метод чи форма виконавчо-розпорядчої діяльності органів управління, їх керівників;

2. як сукупність прийомів та способів (або форм та методів), що застосовуються органами управління;

3. як завершальна стадія управлінського процесу;

4. як форма зворотного зв'язку, за допомогою якої керуюча система отримує необхідну інформацію про дійсний стан керованого об'єкта та виконання управлінських рішень;

5. як система спостереження та перевірки процесу функціонування керованого об'єкта з метою виявлення відхилень від заданих параметрів» [191, с.238].

За своєю незаперечністю перелік цих аспектів не є вичерпним. Подібна думка звучить і в міркуваннях О.М. Тарасова про те, що «часте звернення до поняття контролю», яке формує «думку про достатню вивченість сутності цього поняття», далеке від істини. Далі він зазначає, що «у визначенні сутності контролю серед вчених немає єдності» [42, с.508].

Обмеживши область дослідження застосування терміну публічним контролем діяльності органів місцевого самоврядування, ми стикаємося з тим, що тут тлумачення цього терміну неоднозначно. Частково це пов'язано з тим, що контроль, який здійснюють центральні органи влади щодо місцевої влади, у літературі розглядається у складі різних форм взаємодії органів та рівнів

публічної влади.

Найчастіше зустрічається застосування терміну контроль за впливом держави на місцеві спільноти. Наприклад М.Ф. Диваків перераховує такі «важелі та форми впливу на муніципальні органи»:

- «пряме регулювання діяльності цих органів шляхом ухвалення законів та підзаконних актів;
- контроль за роботою муніципальних органів;
- використання фінансової залежності муніципалітетів від центральної влади, оскільки вони отримують певні субсидії» [65].

«Вплив» безумовно, ширше, ніж у розумінні М.Ф. Чудакова. З цим можна погодитися, зауваживши, що контроль не охоплюється поняттям «вплив» як його складова частина, тому що контроль не завжди містить у собі елемент примусу, а «вплив», мабуть містить.

Н.А. Ємельянов та С.Г. Наймушина використовують, маючи на увазі контроль у найбільш уживаному значенні («вплив»), термін «адміністративно-правові засоби проведення урядової політики в галузі місцевого самоврядування», що ще раз підкреслює той факт, що термін контроль не отримав сталого правового визначення.

Коригувальні заходи, пов'язані з контролем, можуть містити скасування або зміну раніше прийнятих рішень (у т. ч. зміну планів), виправлення недоліків та ліквідацію збитків, притягнення винних до відповідальності (в т. ч. матеріальної), здійснення заходів щодо запобігання чи скорочення таких порушень чи відхилень у майбутньому. Їх можна назвати наступним впливом на об'єкт публічного регулювання, підкреслюючи той факт, що вплив здійснюється на підставі інформації, отриманої в результаті контролю. Тому часом корисно аналізувати контроль, враховуючи, які наступні впливи на об'єкт можуть викликати його результати [104].

Усі наведені визначення підкреслюють такий аспект контролю, як

перевірка діяльності. В останньому, крім перевірки діяльності, згадується ліцензування, реєстрація та видання індивідуальних актів, а його дія охоплює більшу кількість суб'єктів. Однак, і воно не може претендувати на роль узагальнюючого визначення. Більш істотну допомогу у формулюванні визначення контролю надає, з нашого погляду, Лімська декларація керівних принципів контролю (прийнята IX конгресом міжнародної організації вищих контрольних органів INTOSAI 1977 року). У її першій статті визначається контроль над громадськими фінансовими коштами. Текст декларації свідчить, що «організація контролю є обов'язковим елементом регулювання діяльності Контроль - не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є розкриття відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії для того, щоб мати можливість вжити коригуючих заходів, в окремих випадках, притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяні збитки або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому» [201]. Це визначення можна поширити і інші види публічного регулювання. На нашу думку, це визначення найбільш правильно вказує на зміст і призначення контролю.

Контроль (публічний) це організаційно-правова діяльність уповноваженого (контролюючого) суб'єкта, призначенням якої є своєчасне виявлення відхилень діяльності тих чи інших (контрольованих) органів та посадових осіб від прийнятих норм (стандартів, принципів) та (або) неефективного витрачання ними ресурсів, метою вживання коригувальних заходів, за необхідності притягнення винних до відповідальності, компенсації заподіяної шкоди, здійснення заходів щодо запобігання чи скорочення кількості таких порушень у майбутньому, а також перевірка результатів раніше вжитих коригувальних заходів. У той самий час контроль є невід'ємною інструментальною функцією будь-якої системи публічного регулювання, що

забезпечує зворотний об'єкт управління з його суб'єктом [87].

Давши визначення контролю як організаційної, правової діяльності та функції публічного регулювання, використовуємо системно-аналітичний метод декомпозиції для з'ясування елементів, з яких складається ціле і які повинні бути врегульовані правом. Більшість авторів виділяють такі елементи (часто саме в такому порядку розставляючи пріоритети): суб'єкти контролю (контролюючий та контрольований), форми та методи контролю, об'єкт та обсяг здійснення контролю, предмет контролю. Багато авторів надають надмірне, на наш погляд, значення суб'єкту контролю і виправдовують це тим, що «місце та роль суб'єкта контролю в системі соціального механізму регулювання діяльності суспільства є, зрештою, головними та об'єктивними критеріями, за допомогою яких визначаються цілі, завдання, характер, форми та обсяг контролю». Тобто з точністю «до навпаки» [102].

Цілі контролю повинні, насамперед, збігатися з цілями публічного регулювання діяльності, вибір суб'єкта, що здійснює контроль, вторинний по відношенню до змісту цієї функції. Проте, перестановка акцентів не применшує значення вивчення суб'єкта контролю і його правового статусу.

Найважливішим, з погляду, елементом контролю є його об'єкт. Різні автори відносять до об'єктів контрольованих суб'єктів, їх дії, процеси, що підлягають контролю, які можуть бути спостерігаються або вивчаються непрямым шляхом, суспільні відносини у зв'язку з приводу контролю, безпосередні предмети (характеристики, стани), які можуть бути піддані огляду та дослідженню, а також прийняті рішення та документи, що оформляються. На наш погляд, об'єктом контролю має вважатися те, на що можна вплинути в процесі регулювання діяльності, частиною якої є контроль.

Таким об'єктом є дії чи бездіяльність (діяльність) контрольованих суб'єктів. Інші пропозиції авторів робіт у цій галузі вимагають або необґрунтованого розширення цього поняття (суспільні відносини) або

звуження (предмети). Насправді предметом у процесі контролю є - рішення, документи, предмети, процеси тобто продукти згаданої діяльності, що є об'єктом контролю.

Таким чином, можна зробити висновок, що предметом контролю є інформація про діяльність суб'єктів, що контролюються, яка необхідна для свідомого прийняття рішень. Для цього інформація має відповідати таким вимогам, встановленим у нормативних актах:

- оптимальність обсягу інформації,
- достовірність,
- своєчасність,
- зрозумілість (ясність, доступність).

Автори, що досліджують контроль у різних галузях, виділяють види, типи та напрямки контролю, використовуючи різні підстави для класифікації. Традиційно для класифікації використовуються звані «концепції» контролю, пов'язані зі світовими системами місцевого самоврядування [188, с.351].

Єдності підходу до класифікації немає. Та й чи може вона бути, коли йдеться про таке універсальне поняття, а кожен із авторів має свою мету для класифікації. Зазначимо, що стала вельми поширеною у научній літературі класифікація і систематизація видів контролю у сфері місцевого самоврядування по контролюючому суб'єкту залежно від його природи, ролі та місця у системі держави.

Часто класифікація контролюючих суб'єктів фактично збігається з класифікацією органів державної влади, так кожен із їхніх видів може в принципі мати контрольні повноваження щодо місцевого самоврядування. Так само можна сказати і про класифікацію контрольованих суб'єктів – це все без винятку органи місцевого самоврядування [95].

Контрольні повноваження можуть мати представницькі органи та їх апарати, виконавчі органи державної влади (загальні та спеціальні служби), суд

та прокуратура. Безумовно, внутрішній контроль можуть здійснювати і органи місцевого самоврядування, а зовнішній - населення та інші недержавні суб'єкти, як індивідуальні так і колективні (зокрема: юридичні особи, громадські об'єднання, неформальні об'єднання, групи).

Якщо контролюючі суб'єкти приймаються за основу для класифікації, то виділяють такі види публічного контролю:

- 1) президентський контроль;
- 2) контроль органів законодавчої (представницької) влади;
- 3) адміністративний контроль (контроль органів виконавчої);
- 4) судовий контроль.

Кожен із перелічених видів контролю у сфері місцевого самоврядування має свою специфіку, що зумовлено особливостями статусу та повноважень органів державної влади, які здійснюють контрольну діяльність.

Тут контролюючі суб'єкти об'єднуються у групи з належності до гілки влади (органи виконавчої, парламентські органи, судові органи). Справді, зосередження всіх контрольних повноважень щодо однієї гілки влади суперечило б конституційному принципу поділу влади. У цьому випадку особняком стоять такі контрольні органи, як прокуратура, які не належать до гілок влади. Не може бути віднесений до гілок влади та президентський контроль. Необхідно зазначити, що згадане розосередження контрольної діяльності з різних гілок влади означає відсутність необхідності її координації. Нескоординована діяльність контролюючих органів є неефективною [111].

Відповідно до положень Закону України «Про об'єднання громадян» громадські об'єднання можуть здійснювати виконання норм Конституції України, законів України, діяльність органів місцевого самоврядування, за результатами перевірки складають акти та протоколи, інформують про виявлені порушення, вносять свої пропозиції щодо покращення діяльності.

Виділяють такі механізми громадського контролю:

- Звернення громадян - викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги;

- Консультативно-дорадчий орган – це колегіальна установа або орган, створені при органі публічної влади на постійній чи тимчасовій основі з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними та суспільними справами шляхом проведення консультацій з громадськістю, попереднього обговорення питань, віднесених до компетенції органу публічної влади та здійснення громадського контролю за його діяльністю;

- Громадські слухання – це можливість для територіальної громади взяти безпосередню участь у здійсненні місцевого самоврядування, тобто порушенні питань та внесенні;

- Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади – це проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [113, с.5].

Методи контролю аналогічні насправді загальноуправлінським методам: прямий контроль означає дії контролера, у змісті яких проявляється владне забезпечення належної поведінки контрольованих суб'єктів. Це означає, що контролюючий суб'єкт у межах своєї компетенції приймає рішення (правовий акт управління), юридично обов'язкове для контрольованих суб'єктів. Ця дія передбачає імперативний (директивний) варіант волевиявлення контролюючого суб'єкта. Належна поведінка забезпечується через волю та свідомість контрольованих суб'єктів. Допускається можливість примусу до належної поведінки, хоча це значить тотожності прямого контролю та примусу.

З іншого боку, прямим контролем, на наш погляд, можна назвати такий контроль, коли інформація надходить контролеру на його запит забезпечений

відповідними повноваженнями, відповідно до закону або іншого нормативного акту, де встановлені всі елементи контрольних відносин, або ж надходження контрольної інформації безпосередньо пов'язане з діями контролюючого суб'єкта чи вказівками правового акта [161, с.73].

Непрямий контроль характеризується відсутністю прямих вказівок на те, що інформація, що надходить контролюючому суб'єкту, є контрольною і призначена для контролю, що здійснюється цим суб'єктом. Для непрямого контролю органи структури державної влади створюють умови, мотивують органи місцевого самоврядування надання інформації. Тобто дії контролюючого суб'єкта та надходження контрольної інформації мають складніший опосередкований зв'язок.

Прямий контроль - можливість юридичної чи фізичної особи визначати рішення, прийняті юридичною особою, у вигляді однієї чи кількох наступних дій...». Далі встановлено перелік дій, які ми не наводимо у зв'язку з його галузевою специфікою так само як і «права та повноваження» у наступному визначенні непрямого контролю.

«Непрямий контроль - можливість юридичної або фізичної особи визначати рішення, що приймаються юридичною особою, через третіх осіб, стосовно яких перша має одне або кілька наступних прав або повноважень...» [142].

У наведених визначеннях у поняття контроль вкладається сенс впливу, примусу, а не перевірки та аналізу.

Ці терміни застосовуються також щодо судового контролю (нормоконтролю). Тут у прямий контроль вкладається сенс безпосереднього заперечення правових актів безвідносно до спору про захист будь-яких зацікавлених осіб, а до непрямого відносять інші випадки судового контролю.

Можна зустріти й інші погляди на прямий та опосередкований контроль. В основному, це пов'язано з тим, що автори об'єднують контроль та подальшу

дію. Так, до прямого типу відносять:

- попереднє схвалення дій місцевих органів самоврядування; призначення чи усунення державою місцевих посадових осіб;
- видання обов'язкових органів місцевого самоврядування державних актів;
- підтримка різних стандартів шляхом здійснення штатом інспекцій;
- передача функцій місцевого самоврядування державним органам.

І водночас до непрямого контролю відносять:

- надання місцевим органам рад та інформації;
- вимоги до місцевих органів влади надавати доповіді з різних питань;
- перегляд рішень органів місцевого самоврядування;
- надання територіальним громадам цільових субсидій з боку держави за умови суворого дотримання певних вимог та стандартів [79, с. 109].

На нашу думку, з перерахованого власне контролем і до того ж прямим є вимоги до місцевих органів влади надавати доповіді. До непрямого контролю можна віднести лише останнє з перерахованого оскільки інформація необхідна оцінки дотримання вимог і стандартів надається добровільно. Часто прямим контролем називають наявність на місцевому рівні посадових осіб, що призначаються державою, хоча правильніше було б сказати, що у цих посадових осіб є повноваження здійснювати прямий контроль. Більш правильною здається позиція авторів, які називають адміністративні методи прямими, а економічні - непрямыми. Економічна мотивація надання інформації є найефективнішою [151, с.17].

Відсутність відомих загальних визначень прямого та непрямого контролю змушує нас для цілей нашого дослідження запропонувати такі визначення.

Прямим контролем є контроль, при якому інформація надходить контролеру на його запит, забезпечений відповідними контрольними повноваженнями, або відповідно до закону або іншого нормативного правового

акту, в якому встановлено суб'єкт контролю, об'єкт, форми, методи та процедури контролю.

Непрямим контролем є контроль, у якому щодо інформації, що надходить контролюючому суб'єкту, відсутні прямі вказівки закону чи іншого нормативного правового акту те що, що вона є контрольної і призначена контролю здійснюваного цим суб'єктом.

Аналізуючи види публічного контролю не можна залишити без уваги питання з приводу якого вже протягом великого періоду часу фахівці не можуть дійти єдиної думки. Це питання про співвідношення контролю та нагляду. Ще 1974 року М.С. Студенікіна писала, що контроль і нагляд «не стали науковими термінами які б вичерпно відбивали сутність цих понять». І в нормативних актах на той час «однопорядкова діяльність називається по-різному, або ж одним терміном позначаються відмінні за змістом види робіт» [68].

Існує думка, що нагляд на відміну від контролю регулярний, що за наглядом не слід вживати заходів, а за контролем вони слідуєть в обов'язковому порядку, також можна зустріти думку, що нагляд це спостереження за виконанням суб'єктом обов'язкових вимог (приписів), а контроль - порівняння фактичних (поточних) значень показників контрольованого об'єкта із заданими значеннями цих параметрів.

Більше того, є прямо протилежні точки зору, що нагляд входить у контроль, як його складова частина, і що контроль входить у нагляд. Нам здається найбільш правильною і тому найбільш стійко відстоюється у спеціальній літературі думка висловлена М.С. Студенікіною. Вона пише, що «відмінність між адміністративним наглядом та контролем у широті, що охоплюється обстеженням сфери діяльності». Контроль «не обмежується колом питань, пов'язаних із дотриманням обов'язкових розпоряджень - законів та інших нормативних актів. Органи контролю цікавляться ... наскільки правильно, доцільно та ефективно» контрольований суб'єкт «використовував усі надані

йому повноваження» [71, с.236].

Коротко – нагляд обмежується перевіркою дотримання обов'язкових розпоряджень, а контроль – перевіряє доцільність та ефективність діяльності контролюваного суб'єкта. За такого підходу стає очевидним, що нагляд є варіантом реалізації контролю, межі якого обмежені перевіркою законності.

Цю ж думку поділяє Д.Н.Бахрах. Він справедливо вважає, що якщо «між перевіряючими та перевіряними немає організаційної підпорядкованості, обмеження контролю до нагляду необхідне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів» [166]. З цієї тези стає очевидним, що публічний контроль у сфері місцевого самоврядування здійснюється у формі нагляду тоді, коли це стосується контролю законності, та в інших формах, коли це дозволено державним законодавством. Грунтуючись на викладеному, автор використовує у цьому дослідженні термін нагляд щодо органів місцевого самоврядування поруч із контролем законності.

Завершуючи опис категорії контролю та його елементів, різних видів публічного контролю необхідно підкреслити, що повною гармонією система публічного контролю може мати тільки якщо в ній поєднуються компоненти президентського, парламентського, адміністративного контролю та прокурорського нагляду, а також громадського контролю, а у разі місцевого самоврядування гармонія немислима без застосування непрямих методів контролю, що не ущемляють самостійність місцевого самоврядування.

Зазначимо також, що коли контроль розглядається у системах соціального, а нашому випадку публічного регулювання він часто включається до більш загального поняття - «вплив» і не виділяється в самостійну функцію. У правових джерелах універсальне визначення цієї категорії відсутнє, що залишає це питання дискусійним. Пропоновані тут визначення не розцінюються автором як вірні, але, як здається, можуть бути певним компромісом. Виділення контролю у самостійну категорію, що не включає подальший вплив на об'єкт

регулювання (контрольований суб'єкт), має не тільки наукове, а й серйозне практичне значення. У той самий час і об'єднання цих понять у межах ширшого поняття «вплив» може у випадках виявитися доцільним і буде використано у наступних главах [109, с.357].

Насправді наділення повноваженнями контролю та подальшого регулювання різних суб'єктів, реалізовано сьогодні у тривидовій структурі (міністерство, служба, агентство) державних органів виконавчої влади. Уточнення категорії «контроль», поняття «публічний контроль у сфері місцевого самоврядування» та видів публічного контролю дозволяє перейти до особливостей його організаційно-правового регулювання.

Організаційно-правова природа публічного контролю у сфері місцевого самоврядування визначається змістом суспільних відносин у цій сфері, які своєю чергою, визначають відповідну галузь права. Не викликає сумніву, що публічний контроль у сфері місцевого самоврядування має регулюватися нормами муніципального права, реалізуючи галузевий спосіб регулювання. У той самий час, контроль має регулюватися нормами адміністративного права, а його принципи можуть регулюватися і нормами конституційного права. Отже, публічний контроль у сфері місцевого самоврядування як предмет організаційно-правового регулювання потребує спеціального розгляду.

У структуру а організаційно-правового регулювання входять такі елементи:

- а) суб'єкти індивідуальні та колективні;
- б) їхня поведінка, вчинки, дії;
- в) об'єкти (предмети, явища) навколишнього світу, з приводу яких люди вступають у взаємини одне з одним і яких виявляють свій інтерес;
- г) соціальні факти (події, обставини), які є безпосередньою причиною виникнення або припинення відповідних відносин.

У компоненти методу організаційно-правового регулювання М.М.

Марченко включає:

- а) встановлення меж регульованих відносин;
- б) видання відповідних нормативних актів, що передбачають права та обов'язки суб'єктів;
- в) наділення учасників громадських відносин правоздатністю та дієздатністю, що дозволяють їм вступати у різноманітні правові відносини;
- г) визначення заходів відповідальності у разі порушення цих установлень» [4, с.128].

Розвиваючи тему методичних основ публічного регулювання у сфері нашого дослідження, скористаємося класифікацією публічно-правових методів публічного регулювання за характером впливу та ступеня самостійності, що надається суб'єктам запропонованих Ю.А. Тихомировим:

- Загальнонормативне регулювання:
 - а) запровадження загальних правил;
 - б) встановлення порядку створення, реорганізації та скасування структур;
 - в) визначення системи їхньої діяльності;
- Програмне - настановні методи (цільові програми, концепції, функціональні правила, схеми управління, схеми містобудівного планування, розвитку територій та інших.);
- Легалізуючі засоби (ліцензування, акредитація, сертифікація); нормативно-кількісний вимір (стандарти, квоти, тарифи, нормативи, ліміти, податки (збори) та ін.);
- Підтримання рівня діяльності та її стимулювання (кредити, пільги, дотації, субсидії, заохочення, держзамовлення та ін.);
- Контрольно - облікові та «заборонені» методи (облік, статистична звітність, перевірки та інші форми контролю, заборони, обмеження, розпорядження, санкції (штрафи та інших.), позбавлення легальності (зупинення, визнання недійсними угод, дій, актів).

Особливо необхідно зупинитися на співвідношенні публічного регулювання та правового впливу. У поняття правового впливу Н.І. Матузов, А.В. Мало включають «інформаційно-психологічний (мотиваційний, імпульсивний) аспект», який «характеризується впливом прескриптивної (управлінської) інформації на мотиви суб'єкта» [41, с.139].

У сфері діяльності, де відсутнє субординаційне підпорядкування контрольованих органів місцевого самоврядування контролюючим державним органам, зростає значення правових стимулів та обмежень, з яких контрольований суб'єкт організує своєї діяльності, зокрема, і з надання інформації, необхідної контролеру. Чинні принципи організації місцевого самоврядування дозволяють державі використовувати правові стимули (зазвичай економічного характеру) у відносинах із місцевим самоврядуванням. Зокрема це стосується організації непрямих форм контролю.

Мета публічного контролю у сфері місцевого самоврядування не була прямо сформульована законодавцем, проте, на наш погляд, її можна сформулювати як забезпечення законності та ефективності діяльності місцевого самоврядування, як невід'ємної частини загальнодержавної системи публічного регулювання діяльності. Дане визначення не включає, але передбачає мету функціонування системи публічного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в цілому як мету вищого рівня.

Відсутність прямо встановленої законодавством мети публічного контролю у сфері місцевого самоврядування призводить до різних, часто політизованих, тлумачень, позбавляє орієнтирів у подальшому, зокрема регіональній, нормотворчості. Показником такої ситуації є часті звернення до Конституційного суду, що є характерним для сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування.

Досягнення мети публічного контролю у сфері місцевого самоврядування неможливе без визначення основних засад - визначення принципів механізма

координації діяльності органів місцевого самоврядування та суб'єктів співробітництва є дуже важливим, але практично ніколи не буває однозначним. Дослідники або значно розширюють їх перелік, включаючи загальноправові та галузеві принципи, або ж пропонують свої групи принципів, які ніколи не збігаються.

Взагалі треба зазначити, що теоретики рідко сходяться на думці про склад принципів. Погодимось з Л.М. Овсянніковим, який стверджує, що «якщо основні принципи контролю, якими прийнято вважати законність, об'єктивність, незалежність, розмежування функцій, гласність, є значною мірою загальновизнаними та загальними для всіх цивілізованих країн, то порядок вирішальним чином залежить від державного устрою та стану економіки країни» [75, с.468].

Що ж до принципів публічного контролю у сфері місцевого самоврядування, то тут називають: «повага до «суверенітету» органів влади та чіткий розподіл повноважень між ними (без цього немає предмета для контролю), незалежність контрольного органу (забезпечується його фінансовою та матеріальною незалежністю:

а) від організації та осіб, чию діяльність вони перевіряють;

б) організаційною незалежністю контрольного органу від органу його сформованого, яка виявляється у тому, що контрольний орган має більш тривалий період функціонування, ніж орган який його сформував;

в) пропорційність між ступенем втручання контролюючого органу та значимістю інтересів, які він має намір захищати» ст.8 Європейської хартії місцевого самоврядування [150].

Повертаючись до загальних принципів контролю та відзначаючи, що у нормативних актах державного рівня важко знайти спеціальне перерахування принципів контролю, звернемо увагу на Закон України від 05.04.2007 № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської

діяльності», який можна назвати єдиною, мабуть, позитивною спробою законодавця приділити відповідну увагу контролю.

Низка перелічених у згаданому законі принципів :

- пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності;
- підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади;
- рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;
- гарантування прав суб'єкту господарювання;
- об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю);
- наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю);
- відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю);
- неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю);
- невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону;
- відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства;
- дотримання умов міжнародних договорів України;
- незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян [168, с.365].

Резюмуючи вищесказане та залишивши осторонь очевидний перелік

загальних принципів, перерахуємо спеціальні:

- принцип пропорційності між ступенем втручання контролюючого органу та значимістю інтересів, які він має намір захищати;
- принцип презумпції сумлінності контрольованого суб'єкта можливості оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб органів публічного контролю (нагляду);
- принцип «сумісності та узгодженості повноважень» принцип координації та інформаційної співпраці контролюючих суб'єктів;
- незалежність контрольного органу;
- встановлення обов'язкових вимог до проведення контролю державними законами та прийнятими відповідно до них нормативними правовими актами;
- проведення заходів щодо контролю уповноваженими посадовими особами державних органів;
- відповідність предмета заходу щодо контролю компетенції державного органу;
- відповідальність органів публічного контролю (нагляду) та їх посадових осіб при проведенні державного контролю (нагляду) за порушення законодавства України;
- обов'язок усунення органами публічного контролю (нагляду) допущених порушень у повному обсязі у разі визнання судом скарги юридичної особи чи індивідуального підприємця обґрунтованою [202, с.23].

Усвідомлюючи рівнозначність перелічених принципів, припускаємо, кожен із названих необхідний розвитку публічного контролю, який знаходиться на початку свого становлення.

Розмаїття взаємовідносин різних суб'єктів, що у процесі публічного регулювання, тягне у себе різноманіття взаємодій, які утворюються у процесі контролю та з приводу контролю. Можна сміливо сказати, що це взаємодії

здійснюються у межах спеціальних контрольних відносин. Незважаючи на те, що їхня природа поєднує в собі як міжгалузеві ознаки, властиві будь-яким контрольним відносинам, так і спеціальні ознаки, сьогодні в них більше міжгалузевого, ніж спеціального. З одного боку, це зумовлено особливостями муніципального права як комплексної галузі та універсальністю контролю як невід'ємної функції управління, з іншого боку, тим, що регулювання контролю в муніципальному управлінні знаходиться на початку свого розвитку в Україні. Тим не менш, у рамках цього дослідження називатимемо їх муніципальними контрольними відносинами [66, с.247].

Охарактеризуємо основні елементи муніципальних контрольних відносин. Як і у будь-яких відносинах це суб'єкти, зміст відносин (реалізація суб'єктивних прав, здійснення обов'язків), об'єкт та підстави відносин (правові норми).

Суб'єкти будь-яких контрольних відносини поділяються на контролюючих і контрольованих, причому характерною особливістю муніципальних контрольних відносин є те, що й інші суб'єкти захищають громадські інтереси. Обов'язковим суб'єктом з одного боку є держава або громадські об'єднання в особі органу чи посадової особи, яка має контрольні повноваження. Інша сторона представлена також обов'язковим суб'єктом, яким є орган чи посадова особа місцевого самоврядування. Коло цих суб'єктів не конкретизовано законодавством, мабуть, ними можуть бути всі без винятку органи місцевого самоврядування. Проте навряд чи можна заперечувати юридичну нерівність сторін.

Об'єктом контрольних відносин територіальних громад, як будь-яких інших, є «різні предмети, явища об'єктивної дійсності, із якими «зіштовхуються» суб'єкти під час реалізації своїх прав і обов'язків. В.М. Горшенєв та І.Б. Шахов говорять «про два аспекти у дослідженні об'єкта контрольних відносин». «Об'єкт у контрольних відносинах здатний задовольняти інтерес підконтрольних суб'єктів, ... можна умовно позначати як

зовнішній об'єкт - «те, з приводу чого» складається дані відносини». Коли ж йдеться про контролюючий суб'єкт, то «тут не ставиться питання про особисту матеріальну або нематеріальну зацікавленість контролюючого суб'єкта в процесі здійснення наданих йому повноважень, він діє в «чужому» матеріальному інтересі, виконуючи службові функції. У разі можна говорити про безпосередній об'єкт у контрольних відносинах, тобто про «те на що спрямовані відносини» [9, с. 428].

Таким чином, у разі контрольних відносин, вважаємо, що безпосередній об'єкт – це дії чи бездіяльність контрольованого суб'єкта (органу місцевого самоврядування чи посадової особи), які контролюються безпосередньо чи опосередковано через результат чи відомості про результат цієї діяльності за певний період.

Повертаючись до міркувань про ознаки відносин, що виникають при здійсненні публічного контролю у сфері місцевого самоврядування, назвемо деякі спеціальні, що доповнюють ряд властивих будь-яким адміністративним відносинам:

- наявність двох обов'язкових суб'єктів відносин: уповноваженого державного органу з одного боку та органу місцевого самоврядування – з іншого;
- відсутність підпорядкованості контрольованого суб'єкта контролюючому;
- основою виникнення контрольних відносин є дії, рішення контрольованих суб'єктів чи дії суб'єктів чиї права, свободи чи законні інтереси порушені діями контрольованих суб'єктів, і навіть настання термінів встановлених законом реалізації контролю [51].

Вищевикладене дозволяє визначити контрольні відносини як врегульовані нормами конституційного, адміністративного та муніципального права та громадські відносини, що перебувають під охороною держави, що виникають у

ході здійснення уповноваженими державними органами державного контролю та громадськими об'єднаннями у сфері місцевого самоврядування щодо органів місцевого самоврядування.

Системне публічне регулювання контролю у сфері місцевого самоврядування в ідеалі має являти собою конституційне визначення та закріплення основних цілей контролю, причому відповідно до ратифікованих в Україні міжнародних правових актів, законодавче встановлення завдань, функцій та повноважень контролюючих органів, регламентування та регулювання змісту та особливостей процесу контролю шляхом видання підзаконних нормативно – правових актів, у тому числі і власних актів контролюючих органів.

Таким чином, варто акцентувати увагу на те, що публічний контроль у державі – це система організаційно-правових форм забезпечення додержання законності у діяльності публічної адміністрації, прав і свобод людини, ефективного виконання повноважень і завдань органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Висновки до першого розділу

Таким чином, виходячи зі зробленого в першому розділі дослідження, 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 аналізу 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;

Актуальність теми контролю у сфері публічного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад у нинішніх умовах державно-правових перетворення 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 прогалів 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.

З певним ступенем наближення можна стверджувати, що система

регулювання публічного контролю у сфері місцевого самоврядування почала формуватись як на державному, так і на регіональному рівні.

РОЗДІЛ II.

АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДИ

2.1 Міжнародний досвід публічного регулювання на місцевому рівні

Вивчення зарубіжного досвіду та порівняльний аналіз мають велике значення у формуванні дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади. Проведений аналіз звертає нашу увагу на той факт, що багато аспектів зарубіжного досвіду публічного регулювання у сфері місцевого самоврядування вже знайшли свій відбиток у українських рішеннях або внаслідок прямого запозичення, або як результат паралельного розвитку систем, що мають спільне коріння. Це є природним процесом, проте доцільність запозичення зарубіжного досвіду для публічного регулювання будь-яких сфер публічного управління продовжує залишатися дискусійною. На думку науковців, таке запозичення відбувалося неодноразово.

Класик місцевого самоврядування Л.А. Веліхов, який аналізував свого часу співвідношення самостійності («свободи») місцевого самоврядування та державного впливу на нього, вважає: «Ціла павутина складних державних норм і побутових правил обплутує муніципальну владу, і вона лише тоді більш-менш вільна, коли іншими прийомами, а саме обмеженнями у виборчому праві, у компетенції, ... в організації та фінансах забезпечено саме напрямок «свободи» який бажано центральному уряду. Ентузіасти комунальних свобод, які сп'яніли своїм улюбленим принципом часто не помічають всіх подробиць національного законодавства та політики, тобто реального стану речей» [53, с.74].

Такій позиції протиставляється позиція лібералів. Замість «переважання

адміністративної відповідальності та превентивних заходів забезпечення законності», характерного для поліцейської держави, ними пропонується «розвиток ретроспективної судової відповідальності».

Доцільним вважається звернути увагу на ті аспекти організації публічного регулювання у сфері місцевого самоврядування, які можуть при належному коригуванні бути застосовані в Україні сьогодні. При цьому з розгляду повинні бути виключені ті елементи західного досвіду, які суперечать прийнятим конституційним нормам та прийнятим у державних законах основним принципам організації місцевого самоврядування та публічного регулювання, а також ряд елементів, використання яких було б можливим лише за умов несподіваного різкого зростання суспільної правосвідомості.

Зазвичай порівняльний аналіз будь-яких інститутів муніципального права будується на розподілі місцевого управління і країн, в яких воно реалізовано, що склалося в спеціальній літературі, на системи (англосаксонська, континентальна, іберійська...), генетичні типи, моделі взаємовідносин з центральною владою та деякі інші менш поширені класи. Цей шлях може бути плідним і для дослідження публічного регулювання у сфері місцевого самоврядування. Як перший крок в обмеженні світового різноманіття міжрівневої взаємодії дослідники пропонують розподіл місцевого самоврядування на кілька основних систем. Розподіл місцевого самоврядування на системи можливий з погляду організаційних відмінностей у устрої муніципальних інститутів, і навіть з погляду його генетичної природи.

Трьома генетичними типами, що згадуються Л.А. Веліховим є такі, що «виросли в результаті тривалої еволюції» (Англія), «зроблені за певним способом і завданням» (Франція), «розвинені зі зроблених» (Німеччина), а системами:

- англосаксонська (США, Великобританія, Канада, Австралія, Нова Зеландія та ін.),

- континентальна (Франція, Італія, Бельгія, Голландія, Португалія та інші),
- змішана (Німеччина, Японія). До перелічених систем багато авторів також відносять Іберійську [5].

Під організаційними відмінностями зазвичай розуміють властиві кожній країні особливості:

- надання органам місцевого самоврядування компетенції організації взаємодії місцевого регулювання з державною формою контролю у сфері, структурою та організацією взаємодії представницького та виконавчих органів місцевої влади, особливостей виборності, призначення чи найму посадових осіб та ін.

Ознаки, що дозволяють віднести місцеве самоврядування до однієї з названих систем, безумовно, впливають на організацію та публічне регулювання діяльності громади.

М.І. Ліборакіна зазначає, що «в Європі ставлення до місцевого самоврядування поляризується по осі північ – південь». Скандинавські країни відрізняються високою мірою автономії місцевого самоврядування, країни Південної Європи – низьким». Продовжуючи свою думку, М.І. Ліборакіна наводить класифікацію країн на «споконвічно вільні» та «лібералізовані держави верховної влади», запропоновану Адольфом Гессером в аспекті організації місцевого самоврядування, відзначає різне відношення до публічного регулювання діяльності та контролю в названих групах [154].

До першої групи віднесені «країни з традиційно високим ступенем громадянських свобод, що виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації та що залишають мало місця для реального регулювання у своїй відповідальності на місцевому рівні, це Іспанія, Франція, Італія та Німеччина». «У країнах першої групи велика увага приділяється регулюванню громадянами місцевим самоуправлінням... у країнах другої групи також вважають, що

активні громадяни – благо для муніципалітету, проте більше уваги приділяють державному регулюванню». Дійсно, в країнах другої групи відносини між центром та муніципалітетами склалися протягом тривалого часу паралельно зі становленням громадянського суспільства та на думку Н.А. Ємельянова повністю інтегрувалися в систему регулювання та управління «за збереження принципу підпорядкування органів місцевого самоврядування не лише закону, але й виконавчій владі» [45, с.63].

У взаємодії держави та місцевої влади, крім вищезгаданих класифікацій, використовують ще одну - за моделями взаємин. Найбільш поширений поділ згаданих моделей на два «класичні типи»: «модель партнерства» і «агентська модель». Вже з їх назв очевидні взаємовідносини центру і місць, що складаються. У першому випадку, характерному для «споконвічно вільних» або «вирослих внаслідок тривалої еволюції», представники держави та місцевого управління спільно вирішують завдання публічної влади. Характер таких відносин передбачає значну незалежність «партнерів», реалізовану через розмежування повноважень, що потребує незначного контролю. При цьому, за чинними законами, центр може мати широкі контрольні повноваження, які практично не застосовуються. У другому випадку акцент робиться на чільній ролі центру у відносинах із місцевим самоврядуванням. Місцеві органи вважаються своєрідним інструментом, з якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях.

Визначивши так «агентську модель» на відміну «партнерської», А.І. Черкасов, посилаючись на Т. Бірна і Р.А.В. Родса, справедливо зазначає, що «характер відносин центральних та місцевих органів характеризується, як деяким ступенем їх незалежності, так і взаємозалежністю і визначається реальним владним потенціалом сторін» і називає більш сучасну концепцію - «концепцію взаємозалежності» [155, с.84].

Ще однією підставою для поділу країн є рівні, на яких здійснюється

публічне регулювання діяльності місцевого управління та взаємодії із центром. В.А. Ачкасов визначає їх як основні способи публічного регулювання в «старих та нових федераціях» та унітарних державах. Він стверджує, що «правові засади місцевого самоврядування визначаються»:

- в унітарних державах - конституцією та/або спеціально затвердженими законами країни. (Великобританія, Франція, Чехія та низка інших держав).

- у деяких старих федераціях - законами суб'єктів федерації (США, Швейцарія) у нових федераціях частіше - федеральними конституціями, федеральними законами, регулюючими основи місцевого самоврядування, і законами суб'єктів федерації, регулюючими деякі приватні проблеми [208].

На нашу думку, всі згадані розподіли країн на групи в залежності від організації місцевого регулювання діяльності муніципальних утворень нині розмиваються, оскільки більшість країн перебувають у стані перманентної адміністративної реформи. Ми поділяємо думку Р. Драго, що «адміністрація перебуває у стані постійної реформи і це одна із ознак її здоров'я» . Отже, виявити стабільний підхід до реалізації центрального контролю місцевого регулювання діяльності у межах згаданих вище груп країн буде важко. Однак, найяскравішим представником англосаксонської системи є Великобританія з найбільш об'ємним історичним досвідом.

Попереджаючи аналіз окремих аспектів механізмів публічного регулювання діяльності муніципалітетів у країнах, наведемо деякі аналітичні зауваження, зроблені свого часу Л.А. Веліховим і які і зараз не втратили актуальність. Кореневими причинами, що мотивують формування механізмів публічного регулювання діяльності муніципалітетів у західних країнах, є такі:

- Перша з них полягала в природному прагненні центральної влади, особливо ж при сучасному переважному значенні міської культури, до певної міри підпорядкувати муніципальну сферу загальної та одноманітної державної політики, уникаючи водночас труднощів безпосереднього очолювання цією

суто місцевою сферою. Панування одного класу над іншим, що становить сутність державної влади, вимагає поширення цього панування, з усіма його наслідками принаймні на великі та середні населені центри держави, до яких економічно тяжіють і менш значні пункти. Урядовий нагляд забезпечує цю універсальність класового панування, «виправляючи» випадкову гру виборних комбінацій та їх результатів. Зрозуміло, що у Західній Європі урядовий нагляд над місцевим самоврядуванням встановлено найповніше у державах із найбільш демократичною виборчою системою, тобто там, де ймовірний успіх соціалістів (Франція) і навпаки, децентралізація проводиться в державах з цензовими виборами (Англія).

- Друга причина в тому, що важливу роль в встановленні інтенсивного урядового нагляду грає недовіра правлячої бюрократії, тобто призначених центральною владою агентів, до органів самоврядування, які обираються частиною самого населення. У своїй зарозумілості центральна бюрократія бачить лише у собі найнормальнішого державного арбітра і якусь панацею від усіх «шкідливих» ухилів та захоплень на місцях. В результаті встановлюється дріб'язкова та прискіплива опіка бюрократичної адміністрації над виборними органами» [197].

У контексті нашого дослідження неможливо пройти повз інші спостереження Веліхова. Він пише, що «в муніципальній думці спостерігається трояке ставлення до урядового нагляду над місцевим самоврядуванням, залежно від різних політичних режимів. У поліцейській державі урядовий нагляд заперечується як шкідливе втручання «оприччини» у справи «земщини». У державах буржуазно-демократичних з урядовим наглядом миряться, тому що визнають, що він не може внести істотних змін до муніципальної політики. При загальному виборчому праві важко очікувати принципових політичних та соціальних конфліктів між державним та місцевим самоврядуванням, бо розпорядчий склад того й іншого у соціальному та політичному відношенні

приблизно однаковий.

Нарешті, у державах перехідного періоду (у СРСП) ми зустрічаємо найчастіше визнання урядового нагляду, оскільки місцеве самоврядування є складовою держави не тільки у теорії, а й у практиці. Таким чином, заперечення, примирення та визнання - ось троякий вид різноманітного ставлення до урядового нагляду над місцевим самоврядуванням, що виявляється у різній політичній обстановці» [180].

У всіх європейських демократіях держава тією чи іншою мірою завдяки сформованим механізмам здійснює регулювання у сфері місцевого самоврядування. Будучи гарантом права на здійснення місцевого самоврядування, держава має створити та з розвитком суспільства модифікувати законодавче та інституційне забезпечення реалізації цього права. З цією метою та з метою збереження цілісності та ефективності громадського управління держава зберігає за собою контрольні функції.

Види, форми та межі механізму державного контролю (нагляду) у різних країнах мають як спільні риси, так і свою специфіку. Ці спільні риси, що мають у своїй основі великий позитивний досвід, дозволили виробити загальні принципи механізму контролю, що стали основою Хартії.

Публічне регулювання здійснюється через розмежування повноважень шляхом встановлення переліку питань місцевого значення (у українській термінології) або за «залишковим принципом». Перелік питань місцевого значення, як правило, буває відкритим і може поділитися на обов'язкові та добровільні. Окремо виділяються передані державні повноваження, де допускається контроль за доцільністю. Як і раніше, багато фахівців згодні з думкою керівника Секретаріату Федерального Суду Швейцарії А. Жоміні, який вважає, що «в принципі, контроль повинен обмежуватись законністю та конституційністю актів місцевої влади і тільки у виняткових випадках варто говорити про необхідність тих чи інших актів, що приймаються» [171, с.38] .

Реальні межі механізму контролю практично є ширшими, що у деяких випадках компенсується необов'язковістю виконання рішень наглядових органів, прийнятих з урахуванням результатів діяльності.

Наголошується на відсутності значної динаміки розмежування повноважень при необмеженому праві центру наділяти місцеві спільноти повноваженнями та вилучати їх. Практика вилучення повноважень без вагомих підстав могла б свідчити про меншу самостійність і більший обсяг і ширші межі механізму контролю.

Можна зазначити, що складні (часто галузеві) структурні підходи до організації механізму контролю найчастіше супроводжують більшими його межами та наявністю у контроля не лише законності, а й доцільності. Подібні міркування були висловлені і французьким адміністративістом Роланом Драго, який зазначав, що створення спеціалізованих урядових органів, які мають контрольні повноваження щодо органів місцевого самоврядування, призводить до переходу низки управлінських функцій, що виконуються на місцях, до центральної влади. «Відзначене у Франції явище «розмноження поділом» центральних органів державного управління спостерігається і в Англії, що веде до зменшення повноважень місцевих колективів» [207].

Говорячи про самоврядування у Великій Британії, доречніше застосовувати термін «місцеве управління» як прямий переклад нормативного терміну *local government*, що використовується у Великій Британії. Поняття «місцеве» означає «локальний характер на протигагу центральній владі та проміжним поверхам державної надбудови». Г.В. Барабашев називає ці органи «децентралізованим елементом державної організації», який має «формальні гарантії організаційної та функціональної самостійності», «відому бюджетно-фінансову самостійність – право встановлювати свій бюджет, отримувати податкові доходи та отримувати позики», «право нормотворення у певних межах» і «специфічний зв'язок із населенням» (обираються органи). При всіх

названих ознаках муніципальної самостійності центральний контроль у Великобританії досить потужний і при прямому перенесенні норм, що його регулюють.

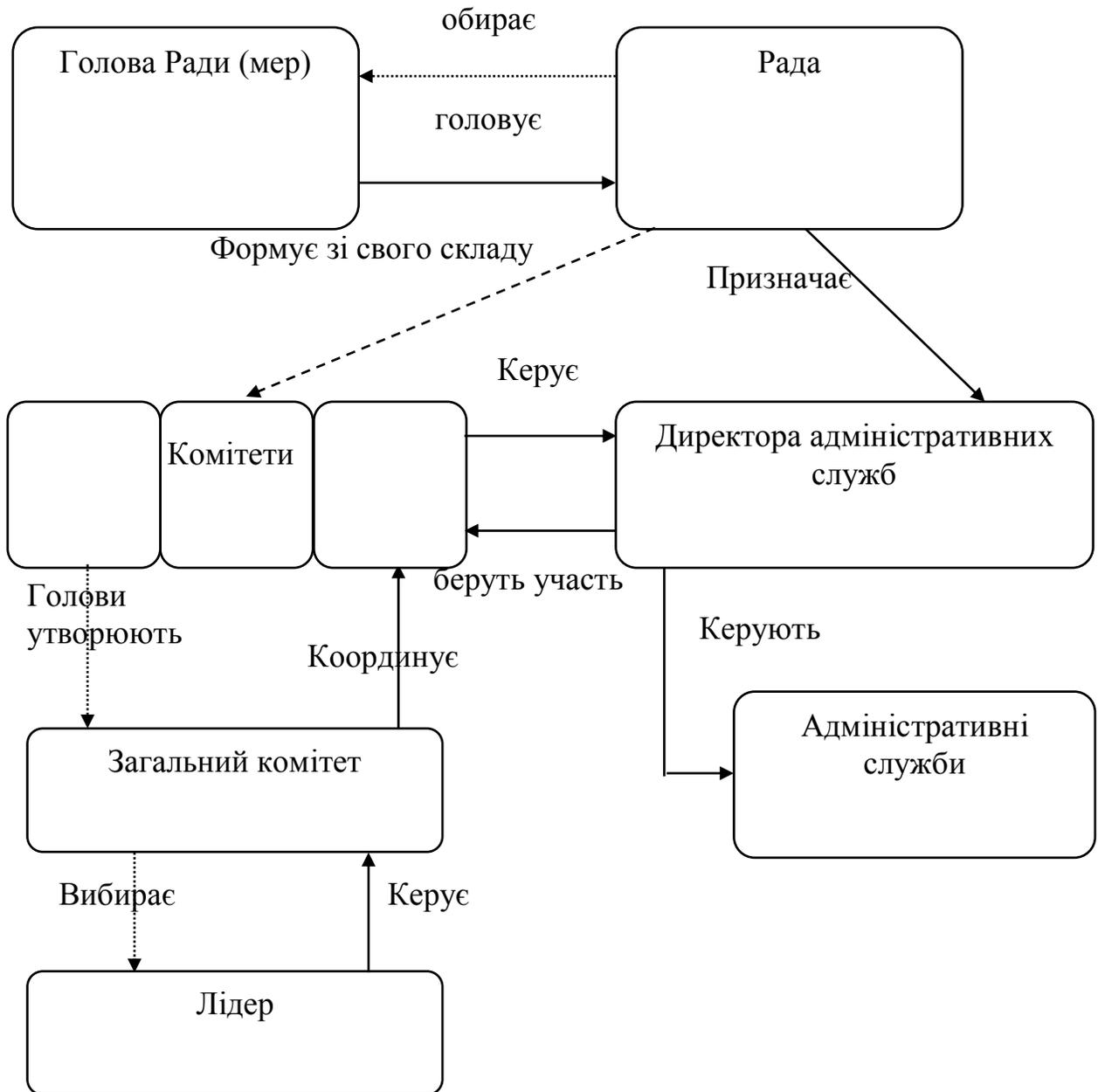


Рисунок 2.1. Традиційна організація системи комітетів

У той же час, взаємодія рівнів публічної влади у Великій Британії не є

односторонньою на практиці. Це пояснюється тим, що, як уже зазначалося вище, Великобританія відноситься до країн з «вирослим у результаті тривалої еволюції» місцевим самоврядуванням з одного боку, і «країною з традиційно високим ступенем громадянських свобод, що виробила імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації» з іншого.

Повноваження суб'єктів, які вступають у контрольні правовідносини у Великій Британії можна охарактеризувати в такий спосіб. З одного боку, місцеве самоврядування є об'єктом контролю з боку центральної влади. Парламент має необмежені повноваження і може закріплювати функції за місцевими органами (local bodies), може і вилучати їх. Він може наказувати, як ці функції мають виконуватися, і може змінити структуру місцевих органів.

З іншого боку, весь адміністративний контроль у Великій Британії має бути детально санкціонований законом. Тут мається на увазі контроль, який здійснюється міністрами та підвідомчими їм департаментами. Проте, контрольні повноваження перерахованих органів щодо муніципальних утворень (local authorities) є всеосяжними [199, с. 12].

Низка законів справді наділяє міністрів наглядовими повноваженнями. Проте відповідні норми містять досить невизначені формулювання. Прикладами можуть бути: Закон про освіту (розділ 1), норма якого встановлює повноваження міністра з питань освіти та науки, містить текст: «для забезпечення ефективного виконання місцевими органами влади під його контролем та управлінням»; Закон про місцеве соціальне забезпечення, що містить в аналогічній нормі (розділ 7) текст: «під загальним керівництвом» [169].

В основі системи місцевого самоврядування лежить так звана система «корпоративного управління», до якої входять члени Рад (органів місцевого самоврядування) та муніципальні службовці.

Таблиця 2.1.

Повноваження органів місцевого самоврядування в Англії та Уельсі

Ради графств	Ради округів
Управління кар'єрою місцевих службовців	Регламентація будівництва
Цивільна оборона	Громадська санітарія та гігієна
Благоустрій узбережжя	Житло (будівництво та експлуатація)
Служба коронерів	Територіальне планування
Освіта (всі функції управління, крім вищої освіти)	Парки та ігрові майданчики
Територіальне планування та надкористування	Стадіони та спортивні споруди
Пожежна охорона	Складання сміття та чищення вулиць
Бібліотеки	Збір місцевих податків
Місцеві дороги та керування дорожнім рухом	Ведення списків виборців

Джерелами доходів місцевих бюджетів є:

Таким чином, здійснюється місцеве та муніципальне регулювання, але правильніше буде говорити про місцеве самоврядування, оскільки останнє включає муніципальне управління.

1 Дотації та субсидії, що надсилаються центральними органами влади (близько 4070). Найбільшою з них є «допоміжна субсидія за рівнем податків». Вона надається у вигляді цільового внеску, що встановлюється відповідно до фінансових можливостей кожного місцевого органу влади та передбачуваними (згідно з попередньою оцінкою) витратами. Порядок витрачання цих коштів на кожен рік обговорюється на переговорах між центральним урядом та асоціаціями місцевої влади. Крім того, надаються цільові субсидії на будівництво житла, утримання поліції, транспорт та капітальні витрати.

2. Відрахування до місцевих бюджетів у вигляді плати за землю, що не

перебуває у сільськогосподарському обороті, та податок на нерухомість (близько 30 %). Розмір відрахувань залежить від оцінної вартості власності та рівня відсоткового відрахування, що визначається органами місцевого самоврядування.

3. Інші доходи: орендна плата за житло, оплата послуг, що надаються місцевими органами (близько 30 %) [160].

Таким чином, власні доходи місцевих бюджетів становлять близько 60 %, решта доходів надходить у вигляді допомоги держави – дотацій та субвенцій. Забезпеченість бюджетів здійснюється за рахунок налагодженої системи розподілу податків, мінімізації перерозподілу податків та суворо цільового використання субсидій.

Основні витрати (близько 70 %) становлять витрати на утримання соціальної сфери системи освіти, соціального забезпечення, а також муніципальної поліції, муніципальних дорожніх і транспортних служб. Кожен орган місцевого самоврядування самостійно відповідає за фінансову діяльність. Органи місцевого самоврядування вправі отримувати короткострокові і довгострокові кредити, можуть випускати цінні папери і закладати власність.

Контроль за фінансовою діяльністю кожного органу місцевого самоврядування зазвичай здійснюється спеціально створюваним фінансовим комітетом, який контролює витрати з точки зору їх доцільності та відповідності фінансовій політиці муніципалітету. До обов'язків комітету входить затвердження місцевого бюджету та встановлення податків та зборів.

Таким чином, у фінансовому відношенні органи місцевого самоврядування Великобританії досить самостійні, вони мають значні фінансові ресурси, але їх використання знаходиться під жорстким фінансовим контролем як з боку суспільства, так і з боку держави [5].

Зазначені аспекти британського підходу до державного контролю у сфері місцевого регулювання дозволяють отримати додаткову впевненість у

правильності низки рішень, що стосуються використання індикаторів при здійсненні контролю у сфері місцевого самоврядування, пропонованих для реалізації та реалізованих у Україні.

Система місцевого самоврядування ФРН будується відповідно до адміністративно-територіального поділу подібного до більшості 16 земель. До складу земель входять округи, райони, міста в ранзі районів і громади. Усі 16 федеративних земель мають власні парламенти, які обираються населенням, свої уряди і мають законодавчі повноваження у всіх областях.

Основний закон ФРН і Конституції земель наділяють громади великими правами. Так, ст. 28. п. 2. Основного закону гарантує громадам право на самоврядування. Тлумачивши цю статтю. Федеральний конституційний суд зазначив, що «комунальним органам має бути гарантовано право займатися всіма місцевими справами, які згідно із законом не надано іншим органам управління».

У більш розгорнутому вигляді цей принцип закріплюється у конституціях земель. Згідно, наприклад, Конституції землі Гессен, «громади є на своїй території винятковими володарями всіх повноважень місцевого публічного управління, що здійснюється на основі їхньої власної відповідальності. Вони можуть вирішувати будь-яке завдання публічної влади, крім випадків, коли вирішення цих завдань покладено на інші відомства у громадських інтересах спеціальним розпорядженням закону»[204].

У Німеччині розрізняють громади районного підпорядкування та громади районного значення. Відмінність між ними полягає в тому, що територія громади районного підпорядкування є складовою вищої територіальної публічно-правової корпорації – району. Водночас мешканці громади є частиною населення району. Порівняно з цим громада районного значення зрівняна у правах із районом, так у Німеччині називають місто.

Общини районного підпорядкування поділяються на великі районні

центри та інші громади. У правовому сенсі великі районні центри займають стосовно району таке саме становище, як та інші громади районного підпорядкування, хоча ними покладено завдання, які у випадках виконує районне управління. Зміст і обсяг цих завдань визначаються постановою уряду землі.

Общини районного підпорядкування виконують ті завдання, які закріплені за ними Положенням про громади цієї землі чи іншими законами. Усі завдання державного управління нижнього рівня, що стосуються району, вирішуються місцевим адміністративним органом – районним управлінням.

Кожна земля має як комунальний статут своє Положення про громади: закріплені там комунальні органи та інституційні системи в різних землях відрізняються один від одного. Іноді однакові позначення мають на увазі абсолютно різні функції.

Проте прийнято виділяти чотири типи комунальних статутів, що дає змогу відобразити найважливіші їх особливості. Це:

1. Влаштування магістрату.
2. Влаштування бургомістра.
3. Північнонімецька модель.
4. Південнонімецька модель.

Німецька модель має на увазі, що органи місцевого самоврядування діють за дорученням держави, тобто держава делегує частину своїх функцій органам місцевого самоврядування, а громада самостійно та під свою відповідальність вирішує завдання на своєму рівні, але відповідно до закону.

Місцеві органи влади в Німеччині в даний час утворюються в районах, містах, прирівняних за статусом до районів, громад, тобто в комунах. Над органами місцевого самоврядування здійснюється досить жорсткий державний контроль. Таке становище склалося внаслідок безпосереднього впливу федерального законодавства, з одного боку, на розвиток компетенції державних

органів у комунальній сфері, з другого – на залучення міських і сільських громад у виконання державних завдань [82, с.265].

Насамперед, подібні відносини складаються у фінансовій сфері. Таким чином суб'єкти місцевого самоврядування виконують покладені на них функції державного управління як органи державної влади в рамках делегованих ним повноважень. Але водночас вони функціонують як самостійні інститути самоврядування.

Таблиця 2.2.

Повноваження органів місцевого управління у ФРН

Повноваження	Громада	Район
Обов'язкові власні повноваження (повноваження, передбачені законом)	<p>Містобудування та планування території.</p> <p>Місцеві дороги.</p> <p>Будівництво та утримання початкових шкіл.</p> <p>Протипожежна безпека, попередження повеней.</p> <p>Облаштування водних шляхів та інших водних просторів.</p> <p>Соціальна допомога та підтримка молоді.</p> <p>Утримання кладовищ.</p> <p>Створення та утримання ігрових майданчиків.</p> <p>Контроль за відповідністю житла санітарним нормам.</p> <p>Ліквідація старого житла.</p>	<p>Спорудження та утримання міжгромадських доріг.</p> <p>Планування та облаштування території у масштабах району.</p> <p>Утримання природних парків, садів та заповідників.</p> <p>Соціальна допомога та підтримка молоді.</p> <p>Будівництво та утримання лікарень та поліклінік.</p> <p>Будівництво та утримання середніх та професійних шкіл.</p> <p>Побутові відходи, збирання сміття.</p>

Приклади делегованих повноважень	(Для міст-районів та низки великих міст-громад; для сільських районів у деяких землях). Статистика. Організація виборів. Контроль за перебуванням іноземців. Управління дорожнім рухом. Гігієна та ветеринарія. Контроль за якістю продовольчих товарів. Санітарний контроль за ресторанами та барами.	
Приклади необов'язкових дій у межах загальної компетенції	Управління підприємствами, що виробляють та розподіляють газ, електрику, воду тощо. Громадський транспорт. Житлове будівництво. Підтримка культури та спорту. Економічний розвиток	Участь у економічному розвитку. Будівництво та утримання публічних бібліотек. Створення народних університетів. Будівництво спортивних майданчиків та стадіонів

У муніципалітетах Німеччини діє загальне правило «покриття видатків», згідно з яким доходи бюджету поточних видатків призначаються тільки для покриття видатків бюджету поточних операцій, доходи інвестиційного бюджету в сукупності - для покриття видатків лише цієї частини бюджету. Крім того, у бюджеті поточних операцій в обов'язковому порядку має дотримуватися перевищення доходів над видатками з метою забезпечення обов'язкових відрахувань до інвестиційного бюджету.

Фінансові відрахування з бюджету поточних операцій на інвестиційний, перевищують обов'язкові відрахування, так звані вільні залишки інвестиційного бюджету, які використовуються для додаткових капіталовкладень чи обслуговування заборгованостей [194].

Потреби комуни мають подвійну природу, фінансуються із різних джерел.

По-перше, соціальні, географічні, економічні відмінності, які комуни не в змозі самостійно компенсувати, а також «особливі» завдання, покладені вищими бюджетами, що мають важливе значення не тільки для окремої комуни, а й для країни загалом, фінансуються з вищих бюджетів .

По-друге, поточні фінансові потреби, що задовольняють інтереси мешканців громади, фінансуються за рахунок комунальних податків, зборів та платежів. Комуни фінансують: 90 % усіх витрат у ЖКГ; понад 70 % у сфері охорони здоров'я та спорту; більше 40 % здійсненні культурних проектів та експлуатації доріг. У структурі інвестицій комуни здійснюють понад 90 % усіх інвестиційних витрат у житлово-комунальному господарстві, понад 70 % – у спортивні споруди та школи, земельні ділянки та нерухомість, понад 50 % – до закладів культури [90].

Прибуткові джерела комунальних бюджетів прописані у фінансовій конституції країни, яка визначає дві основні категорії доходів місцевих бюджетів: власні комунальні джерела (у рамках вертикального фінансового вирівнювання) та фінансові трансферти з федерального та регіонального бюджетів (у рамках горизонтального фінансового вирівнювання). До власних податкових доходів відносяться: прибутковий податок - 15 % від загальних надходжень цього податку; реальні податки (промисловий та поземельний) повністю надходять до місцевого бюджету. В даний час на промисловий податок припадає близько 25 % всіх доходів місцевих органів влади Німеччини, частка прибуткового податку приблизно така сама.

Взаємини між центральною владою та місцевим самоврядуванням у Німеччині мають основу, дещо відмінну від Великобританії. Однак, як і у Великій Британії та низці інших країн, у Німеччині право на місцеве самоврядування закріплене в законі та обмежене рамками законної компетенції. Абз. 2 ст. 28 Основного закону Федеративної Республіки Німеччини говорить: «Громадам має бути надано право працювати в рамках закону під власну

відповідальність».

Правове регулювання державного контролю законності діяльності громад здійснюється федеральними землями виходячи з загального принципу презумпції законодавчої компетенції суб'єктів Федерації (земель), закріпленого в абз. 1 ст. 70 Конституції ФРН. («Землі мають право законодавства тією мірою, якою цим Основним законом законодавчі повноваження не надані Федерації»). Це природно, оскільки землі, будучи суб'єктами Федерації, «є державами зі своєю, хоч і об'єктивно обмеженою, не похідною від федеральної, але визнаною ними національною суверенною владою» [97].

Цей витяг з документів Федерального конституційного суду ФРН наводиться у статті Федералізм у Федеративній Республіці Німеччина. Тут же уточнюється, що «було б невірно говорити про триступінчастий державний устрій. Основний закон виходить із двоступінчастого устрою Федеративної Республіки Німеччина - земельного та федерального рівнів, при якому громади є продуктом внутрішнього розподілу земель».

Під державним наглядом у Німеччині розуміють діяльність державних виконавчих органів, що контролюють дотримання права комун на самоврядування та обмежують його у разі потреби відповідно до чинного законодавства [194, с.837].

Відповідно до чинного законодавства державний контроль законності або державний нагляд діяльності муніципалітетів (громад) здійснюється лише за відповідністю дій та рішень громади існуючому правопорядку. У його ході не перевіряється доцільність, ефективність та обґрунтованість тих чи інших дій та рішень громади. Громаді гарантовано право приймати рішення на власний розсуд у випадках, коли законодавство надає громаді можливість вибору. У той самий час за даними, наведеним Еге Марквартом, «держнагляду підлягає вся управлінська діяльність громад. Обсяг та інтенсивність контролю залежать від категорії завдань, які виконує громада. Держнагляд включає так званий

правовий (загальний), спеціальний і особливий нагляд. Загалом, держнагляд встановлює та опосередковує зв'язок між державою та громадами, і певною мірою, може розглядатися як певна противага децентралізації» [174, с.18].

Німецький досвід дає змогу розраховувати, що можливості регіонального публічного регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування далеко не вичерпані. Також цікавим є державне консультування місцевого самоврядування, що реалізується в Німеччині і його інформаційні аспекти. Видається розумним встановлення обов'язку здійснення консультацій органів виконавчої влади суб'єктів Федерації з міжмуніципальними органами з питань, що становлять спільний інтерес. Адже Хартія (п. 6 ст. 4) прямо вказує, що «Необхідно консультуватися з органами місцевого самоврядування, наскільки це можливо, своєчасно у процесі планування та прийняття будь-яких рішень, що безпосередньо їх стосуються» [196, с.74].

Основна риса французької моделі управління - досить високий рівень централізації влади. Це відбивається у системі адміністративного контролю центральної влади над місцевими органами, ієрархічної підпорядкованості місцевих органів центральним. Контроль здійснюється через спеціально призначених представників.

Основою місцевого управління у Франції є комуни. Очолює кожен комуни виборний представницький орган – Рада, до складу якої обирають мера, який очолює виконавчу владу. Мер є, з одного боку, представником державної влади, а з іншого – найвищим посадовцем комуни, і тому його діяльність підконтрольна Раді.

Витрати місцевих бюджетів контролюються органами державної влади, представником якої є касир. Касир спільно з мером затверджує всі витрати. Статті видатків місцевих бюджетів комуни поділяються на статті поточних видатків та статті, спрямовані на покриття капітальних витрат. Головне джерело

покриття поточних витрат – субсидії від центрального уряду. Субсидія щорічно включає два елементи: перший - це сума, що надає частину відрахувань від податку на прибуток, прибуткового податку та податку на заробітну плату; другий - це так звану «балансуючу суму», розмір якої залежить від здійснюваних місцевими органами за дорученням центральних органів влади фінансових витрат.

Іншим джерелом доходу місцевого бюджету є місцеві податки та збори: податок на землю, податок на житло, збори за переробку відходів, транспортні збори та інше. Капітальні витрати покриваються в основному за рахунок податків на будівництво та різних видів штрафів, за рахунок додаткових субсидій центральної та регіональної влади, а також за рахунок місцевих позик. Таким чином місцева влада перебуває у жорсткому підпорядкуванні у державної влади.

Фінансування місцевих бюджетів суворо цільове, практично немає фінансової самостійності [178, с.18].

Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування США є різновидом англосаксонського типу. Історично англосаксонська модель склалася першою, а потім почала застосовуватися в багатьох англосаксонських країнах, у тому числі й у США. Вивчення організації фінансової складової діяльності органів муніципального управління США значною мірою ускладнено різноманітністю форм місцевого управління, де їх налічується п'ятдесят, за кількістю штатів. На відміну від Великобританії місцеве самоврядування США не є відокремленим від державної влади і перебуває у підпорядкуванні органів структури державної влади штатів.

За словами Т. Дая, «місцеве управління не згадується у Конституції США... з конституційної точки зору місцева влада складає частину органів управління штату». Повноваження місцевих органів влади визначаються конституціями та законами штатів. Вони визначають порядок оподаткування,

встановлюють мінімальні зобов'язання щодо надання послуг, встановлюють розподіл асигнувань, процес складання місцевого бюджету, чітко розмежовуючи компетенцію влади штату та органів місцевого управління. У межах своєї компетенції посадові особи органів місцевого управління мають право прийняття самостійних рішень без контролю та затвердження їх вищими органами державного управління.

Таким чином, у США третій рівень влади змішаний, оскільки є елементи державної влади та місцевого самоврядування. Роль, повноваження та власність громадських та приватних організацій чітко розмежовані.

Громадська влада (що включає федеральні органи управління, органи управління штатів та органи місцевого управління) організує систему соціально-економічного забезпечення населення (громадська безпека, освіта, охорона здоров'я, культура, фізична культура та інші соціальні блага) та формує систему регулювання приватної торгівлі, сільського господарства та промисловості.

На місцевому рівні функції організації соціальної системи часто дублюються приватним сектором (наприклад, існують одночасно муніципальні та приватні школи або лікарні). За рахунок залучення приватних фірм місцевим органам влади вдається заощадити кошти, які б довелося б витратити на надання відповідних послуг муніципальними службами. Місцеві органи влади укладають контракти з приватними фірмами на збір сміття, на освітлення вулиць та виконання низки інших послуг [210, с.212].

Основними джерелами доходів муніципалітетів США є місцеві податки, збори, інші платежі, суми штрафів, що надходять до місцевих бюджетів, та субсидії, що надходять від федеральних органів управління або органів управління штату для фінансування місцевих служб. Муніципалітети мають право зараховувати до місцевих бюджетів суми податків на власність, на прибуток від комерційної діяльності.

Загалом податкова політика спрямована на максимізацію оподаткування не мешканців штату, а приїжджих (наприклад, туристів). Низка неподаткових платежів також надходить до місцевих бюджетів, наприклад, плата за проїзд у громадському транспорті, плата за споживання води, інші комунальні платежі, штрафи, які стягуються за адміністративні та кримінальні правопорушення. Федеральні субсидії та субсидії штатів надаються виключно цільовим порядком, наприклад, для будівництва місцевих доріг, потреб охорони здоров'я та інших соціальних послуг. Муніципалітети вправі проводити самостійну місцеву податкову політику (але межі цієї самостійності визначаються штатами) [165].

Більшість муніципалітетів використовують ринок приватного капіталу як короткострокового, так і довгострокового фінансування своїх програм. Для цього вони використовують право звільнення приватних компаній від сплати місцевих податків, якщо вони вкладають кошти в комунальний сектор, на фінансування поточних потреб і капітальних витрат. Широко поширена практика позик під муніципальні облігації та інші цінні папери.

Загалом слід зазначити, що муніципалітети США так само, як і територіальні громади України, не мають самодостатньої фінансової бази. Але фінансова система США багато в чому завдяки розробленій системі перерозподілу фінансових коштів між рівнями влади дозволяє вирішувати фінансові проблеми американських муніципалітетів. Йдеться про політику «нового федералізму», коли значну частину функцій і витрат було передано до рівня штатів і муніципалітетів. У цьому податкові доходи покриття цих витрат сильно варіюються серед штатів, але у встановлених законом кордонах. Так, ставка загального податку з продажу може змінюватися від 2,5 до 6,5 % прибуток корпорацій від 2,9 до 12,1 %, прибуткового податку від 0,45 до 3,2 % тощо. Це створює певні труднощі, але, з іншого боку, дозволяє повніше врахувати регіональні відмінності та забезпечити певну свободу маневру у

соціально-економічній сфері вирішення питань місцевого значення [45, с.27].

Як видно, всі держави при організації фінансової діяльності органів місцевого самоврядування виходять із принципу необхідності забезпечення місцевих органів фінансовими коштами, достатніми для здійснення ними своїх повноважень та самостійного вирішення цими органами питань місцевого значення. Органи місцевого самоврядування мають право вільно розпоряджатися фінансовими ресурсами, визначати першочергові напрямки витрат на місцеві потреби. Майже всі органи місцевого самоврядування користуються фінансовою підтримкою центральних органів влади. Фінансові ресурси, що надаються центральною владою, використовуються не тільки для здійснення переданих державних повноважень, а й для вирішення місцевих завдань.

Територіальними громадами України може бути запозичений досвід організації фінансової діяльності в муніципалітетах розвинених країн, перш за все у сфері їх діяльності на ринку приватного капіталу, способів залучення інвестицій та кредитів, таких як, наприклад, облігації у США, які звільняють їх власників від сплати місцевих податків. Цікавою є також практика місцевих позик та інші можливості участі муніципальних утворень у цивільному обороті, зокрема, можливості застави муніципального майна та залучення комерційних кредитів [89, с.248].

Також викликають інтерес важелі податкової політики розвинених країн, наприклад, США, де практикується застосування встановлених законом інтервалів податкових ставок, що дає можливість враховувати регіональні відмінності економіки та впливати на економічне середовище. Механізм «горизонтального вирівнювання», що застосовується в Німеччині, також є корисним.

На наш погляд, приклад бюджетного федералізму Німеччини є найбільш оптимальним варіантом, оскільки практикуються різні рівні вирівнювання, що

враховують регіональні економічні особливості територій.

2.2 Аналіз ефективності організації та діяльності представницького органу місцевого самоврядування

Організація діяльності представницького органу безпосередньо пов'язана з тією чи іншою його структурою та чисельним складом. У Законі України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. під № 595-VIII вперше на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні були закріплені критерії встановлення у статутах чисельності представницького органу місцевого самоврядування залежно від території та щільності населення територіальної громади.

Як справедливо вказують вчені А.О. Підсумкова та С.Є. Чаннів, слід уникати необґрунтованого розширення складу представницького органу, яке призведе до збільшення витрат на його утримання та ускладнить процес ухвалення ним рішень.

У радянський період, наприклад, чисельний склад Рад народних депутатів був штучно роздутий. Так, відповідно до Закону УРСР 1989 року «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» обиралося до 50 депутатів, у районні - до 75, а в міські - до 200 депутатів. У Харківській міській Раді, наприклад, засідало двісті депутатів (це крім депутатів районних рад), а 2020 року у міській Раді - за списком лише 83 депутати. Депутатський корпус у місті помітно скоротився [6, с.45].

Вважалося, що чим ширший склад Ради, тим більше працівників зможуть освоїти школу державного управління на шляху до комуністичного самоврядування. Проте розгляд питань та організація ефективної роботи за

такої чисельності рад були значно ускладнені. У зв'язку з цим А.А. Хузін зазначає, що «золота середина в чисельному складі представницьких органів» має визначатися щонайменше двома критеріями: працездатність Ради і представницькість (репрезентативність) Ради. Обидва критерії мають один знаменник: ефективність Ради як органу влади, як органу місцевого самоврядування. Цілком зрозуміло, що громіздка Рада може бути досить представницькою, але її працездатність багато в чому залежатиме від її організованості. Так само і нечисленна Рада, її мобільність буде пов'язана з низьким рівнем представництва та з більшою ймовірністю перетворитися у «кишеньковий орган». Дані висловлювання є цілком обґрунтованими. У зв'язку з цим у законодавстві закріпили не тільки мінімальну, а й максимальну межу чисельного складу депутатського корпусу представницького органу територіальної громади з метою недопущення необґрунтованого його розширення.

На організацію діяльності представницького органу також впливає і його термін повноважень. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII термін встановлено у п'ять років. Питання, який термін найбільш оптимальний для представницьких органів, є предметом постійних дискусій з урахуванням використання зарубіжного досвіду. Так, термін повноважень муніципальних органів може становити один рік (канадські провінції Нью-Брансуїк, Онтаріо), два роки (Болівія, Мексика), три роки (Швеція, Естонія), чотири (Угорщина, Данія, Норвегія, Польща, Японія), п'ять (Кіпр, Туреччина) або шість (Бельгія, Люксембург, Франція) років. В українській науці висловлюється думка, що терміни обрання мають залежати від рівня управління [212, с.7].

Так, наприклад, рекомендується 2-річний термін виборності сільських представницьких органів. Як вказують окремі автори, такий термін обрання до органів місцевої влади практикувався в Російській імперії в період розквіту

земств, що дозволяло забезпечити високу активність та прозорість роботи органу влади поселення і було достатнім і для того, щоб населення змогло об'єктивно оцінити діяльність органу місцевого самоврядування.

Таблиця 2.3

Загальний склад депутатів місцевої ради при чисельності виборців:

Кількість виборців	Кількість депутатів місцевих рад
до 1000 виборців	1 2
1000 – 3000	14
3000 – 5000	22
5000 – 20 000	26
20 000 – 50 000	34
50 000 – 100 000	36
100 000 – 250 000	42
250 000 – 500 000	54
500 000 – 1 000 000	64
1 000 000 – 2 000 000	84
понад 2 000 000	120

Невеликий термін повноважень дає змогу виборцям досить жорстко контролювати роботу депутатів, відмовивши у переобранні на наступний термін. Водночас за короткий період часу депутати часто не встигають увійти в курс справи, належним чином ознайомитися з особливостями роботи громади, її процедурами.

Часті вибори лякають відчутним навантаженням на місцеві бюджети, які

зазвичай є дотаційними, та платників податків. Більш тривалий термін діяльності виборних органів ефективніший з фінансової точки зору і дозволяє їх членам не думати про постійне своє переобрання, хоча в той же час втрачає певні переваги демократичного характеру і знижує загальний динамізм політичного процесу. Тому найбільш оптимальним є для невеликих сільських поселень, де мешканці добре знають своїх кандидатів у депутати, термін повноважень два-три роки, а великих територіальних громадах - чотири-п'ять років [163].

Організаційна структура місцевих представницьких органів не відрізняється великою різноманітністю. Як правило; регламенти встановлюють такі структурні підрозділи:

1) керівники представницького органу - голова та заступник голови представницького органу, які обираються з числа депутатів на першому засіданні представницького органу нового скликання (крім випадків зайняття посади голови головою територіальної громади). При цьому прийнято виділяти зовнішні функції (пов'язані з поданням цього органу перед населенням громади, організаціями та органами державної влади) та внутрішні функції голови (пов'язані з координацією діяльності представницького органу та керівництвом роботи апарату представницького органу);

2) президія (керівний орган) представницького органу (створюється не у всіх територіальних громадах);

3) функціональні та галузеві підрозділи - постійні та тимчасові комісії (комітети), рішення яких мають рекомендаційний характер для самого органу;

4) депутатські об'єднання - групи (об'єднання депутатів за професійними, територіальними або іншими не політичними принципами) та фракції (що представляють будь-яку політичну партію або громадське об'єднання, створені з метою проведення політичної (громадської) позиції, виробленої партією (громадським об'єднанням) за певним колом питань суспільної значущості), що

реєструються представницьким органом. Фракції та депутатські групи мають рівні права. У регламентах встановлюється певна чисельність депутатів, за якої об'єднання підлягає реєстрації. Права фракцій та груп за партійною належністю визначаються регламентом представницького органу, а також положеннями про депутатські групи та фракції [15, с.146].

Депутати представницького органу, обрані від суміжних територіальних виборчих округів, які можуть об'єднуватися в територіальні депутатські групи, ці групи взаємодіють з розташованими на їх території організаціями та структурними підрозділами місцевої адміністрації. Територіальні депутатські групи вивчають громадську думку, ведуть прийом виборців та вирішують інші питання. Крім того, у регламентах закріплено і такі права депутатських об'єднань як право вносити на розгляд представницького органу альтернативні проекти правових актів, виступати зі зверненнями та питаннями, з питань порядку денного засідання пропонувати надати слово депутатам, що входять до складу даного депутатського об'єднання тощо;

5) апарат представницького органу, який здійснює правове, організаційно-методичне, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності представницького органу.

У науковій літературі прийнято виділяти кілька організаційних форм роботи представницького органу: сесії, діяльність депутатських об'єднань (фракцій, груп), робота постійних (тимчасових) комітетів та комісій, колективна робота депутатів (депутатські слухання) та індивідуальна робота депутатів (робота з виборцями, депутатський запит), депутатське розслідування, внесення пропозицій до органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань тощо. Можливо виділити ще одну форму роботи представницького органу, що набуває все більшого практичного використання останнім часом – робота в режимі робочих груп [25, с.138].

Як і в радянський період, основною організаційно-правовою формою

роботи представницького органу місцевого самоврядування є сесія, що включає сукупність засідань (як пленарних, так і проведених між ними засідань президії, комітетів (комісій) та депутатських об'єднань), об'єднаних єдиним порядком. С.А. Авак'ян вказує, що саме порядок денний сесії дозволяє відрізнити одну сесію від іншої. Безпосередньо у сесії реалізується принцип колегіальності у прийнятті рішень. У статутах багатьох територіальних громад замість слова «сесія» використовується поняття «засідання». Однак у деяких статутах терміни «сесія» та «засідання» різняться. Так у статуті Тульчинської міської об'єднано територіальної громади Вінницької області закріплюється, що для попереднього обговорення питань порядку денного, виявлення та погодження думок депутатів міська Рада може проводити робочі засідання, на яких не приймаються будь-які рішення та не застосовуються норми Регламенту. Робочі засідання можуть бути закритими. Порядок скликання, підготовки та проведення сесій та робочих засідань міської Ради і навіть інші форми її роботи встановлюються Регламентом міської Ради.

Обов'язковість проведення сесій зумовлена як правовими актами так і самою природою представницького органу, покликаною висловлювати інтереси населення через прийняття рішень з питань місцевого значення. Ряд питань може бути розглянутий лише в рамках сесії. До них віднесено всі питання виключної компетенції представницького органу. Законодавством не встановлюється періодичність проведення сесій.

У літературі прийнято наступну класифікацію засідань – чергові, позачергові, пленарні, які проводяться комісіями та комітетами, відкриті та закриті. Іноді окремо виділяють виїзні засідання. Можливо встановити певні критерії для класифікації засідань (сесій): за термінами проведення – чергові, позачергові, надзвичайні; по порядку проведення – відкриті, закриті; за місцем проведення – виїзні, невиїзні; по колу учасників - пленарні та засідання у комісіях (комітетах) [148, с.397].

Чергові засідання, як зазначалось, проводяться у встановлені статутами (регламентами представницьких органів) терміни відповідно до плану роботи представницького органу. Позачергові засідання проводяться за необхідністю, через обставини. Так, наприклад, 2018 року було проведено 18 позачергових сесій Полтавської міської Ради; за перше півріччя 2018 року – вісім. На них обговорювалися питання зміни бюджету, приватизації окремих об'єктів комунальної власності, персонального складу постійних комісій Ради, зміни територіальних кордонів, утворення Тимчасових комісій, структури міської адміністрації, роботи організацій житлово-комунального господарства, передачі нежитлових приміщень у користування виборчої комісії та ін.

Регламенти представницьких органів передбачають спеціальний порядок ініціювання позачергових засідань. Як правило, як ініціатори вказуються голова територіальної громади, групи депутатів встановленої чисельності. У регламентах (рідше статутах) встановлюються певні терміни скликання такої сесії після висловлювання ініціативи – від 7 до 10 днів. Час скликання, місце проведення позачергової сесії ради, питання, що вносяться на розгляд сесії, доводяться до відомості депутатів ради не пізніше, ніж за 3 дні дня проведення сесії.

Ради скликаються главою поселення негайно без попередньої підготовки документів у випадках:

- масових порушень громадського порядку біля поселення;
- стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій, що вимагають прийняття екстрених рішень;
- інших невідкладних ситуацій, що вимагають негайного прийняття рішення Радою.

Депутати Ради прибувають на надзвичайну сесію без попереднього запрошення, причому використовуються всі засоби оповіщення депутатів Ради поселення. Таким чином, введення поняття «надзвичайна сесія» в акти можна

вважати цілком виправданим, оскільки передбачені певні відмінності надзвичайної сесії від позачергової як за способами організації її проведення, так і за обставинами, у зв'язку з якими вона проводиться [146].

У статутах територіальних громад та регламентах представницьких органів передбачено проведення переважно відкритих засідань. Закриті засідання організуються у випадках, наприклад, під час обговорення питань депутатської етики, дострокового припинення повноважень депутатів та ін. Визначення форми проведення засідання лише у компетенції представницького органу. Насправді зустрічається ще один вид засідань - виїзне засідання представницького органу. Як правило, такі засідання практикуються в муніципальних районах та проводяться на території міських, сільських поселень, що входять до складу району. Подібне засідання дозволяє наблизити депутатів до виборців, до місця дії та залучити депутатів представницьких органів поселень до участі в роботі, що дозволяє глибше вивчити проблему.

Підготовкою проведення пленарних засідань займаються переважно комісії (комітети). Деякі питання можуть бути внесені головою територіальної громади (головою місцевої адміністрації), іншими органами місцевого самоврядування. При необхідності під час сесії проводяться засідання комісій. Здебільшого це використовується під час обговорення питань, пов'язаних із формуванням бюджету на наступний рік, звіту про виконання бюджету за минулий рік. Відповідні комісії обговорюють свої напрямки та подають їх до профільної комісії (за бюджетом, фінансами, податками), і при необхідності призначають свого співдоповідача на пленарне засідання. Комісія готує свої письмові пропозиції до розглянутого питання у вигляді поправок, концепцій, обґрунтувань та вносить їх на пленарне засідання представницького органу на цій же сесії [58].

Свої особливості має організація першої сесії новоствореного представницького органу, де зазвичай вирішуються організаційні питання:

формування постійних комісій, призначення керівника апарату представницького органу, визначення порядку денного наступної сесії та дати її проведення тощо. Перша сесія скликається або відповідною виборчою комісією (її головою), або головою територіальної громади, або ініціативною групою депутатів у встановлений регламентом (іноді статутом) термін, зазвичай протягом двох-трьох тижнів після обрання [143].

Регламенти представницьких органів територіальних громад передбачають можливість використання різних способів голосування при прийнятті рішень: відкрите (як різновид - поіменне), таємне з використанням бюлетенів, голосування за заочним рішенням представницького органу, повторне голосування у два тури, іноді застосовуються електронні способи голосування.

Відкрите голосування зазвичай застосовується з процедурних питань, таких як рішення про перерву в засіданні або його перенесення; про надання додаткового часу для виступу; про тривалість часу для відповідей на питання щодо суті проекту рішення; про надання слова запрошеним на засідання; про перенесення або припинення дебатів з питання, що обговорюється; про передачу питання на розгляд відповідної комісії представницького органу; про голосування без обговорення; про проведення таємного голосування; проведення закритого засідання; про запрошення на засідання; про зміну способу проведення голосування; про зміну черговості виступів; проведення додаткової реєстрації; про перерахунок голосів.

Поіменне голосування проводиться, коли потрібно показати виборцям чітку чи недвозначну позицію депутатів до найбільш гострих проблем територіальної громади. Поіменне голосування проводиться на вимогу певної частини депутатів. Результати за рішенням депутатів можуть бути опубліковані у засобах масової інформації.

У зв'язку з неможливістю або недоцільністю проведення засідання

представницького органу рішення з ініціативи голови представницького органу може прийматися в заочній формі шляхом опитування думки депутатів. Таке рішення вважається легітимним, якщо у його ухваленні брало участь не менше половини депутатів. Опитування проводиться шляхом проставлення депутатами на проекті рішення, позначки про ознайомлення, згоди, або незгоди із зазначеним рішенням та особистого підпису, подальшого направлення зазначених матеріалів на адресу представницького органу, у тому числі факсимільним зв'язком. Рішення прийняте у вигляді заочного голосування має рівну юридичну силу з рішеннями ухваленими на засіданні [128].

З певних питань заочне рішення відповідно до регламентів не допускається. До них належать питання, що у виняткової компетенції представницького органу.

Голосування у два тури проводиться за рішенням депутатів, як правило, коли пропонується понад два варіанти проектів рішення представницького органу. У першому турі допускається голосування кожного депутата за будь-яку кількість запропонованих варіантів вирішення питання. Другий тур голосування проводиться за двома варіантами рішення, що отримали найбільшу кількість голосів у першому турі. За підсумками другого туру вважається прийнятим той варіант рішення, який отримав більшу кількість голосів, але не менше числа голосів депутатів, встановленого для прийняття відповідного рішення.

Повторне голосування по тому самому питанню допускається за рішенням депутатів при порушеннях регламенту при голосуванні, помилці при підрахунку голосів.

Ще однією формою роботи представницьких органів, як уже зазначалося, є діяльність комісій (комітетів). Постійні комітети та комісії як основні робочі органи представницького органу місцевого самоврядування покликані сприяти реалізації його повноважень. У своїй діяльності постійні комітети та комісії керуються Статутом територіальної громади, Регламентом представницького

органу та Типовим положенням про комітети та комісії представницького органу місцевого самоврядування (останні прийняті у багатьох громадах), на підставі якого кожен комітет розробляє своє Положення, де конкретизує повноваження відповідно до напрямку роботи [124].

У літературі наголошується, що комітети, комісії з урахуванням покладених на них завдань здійснюють три основні функції: підготовчу, організаторську, контрольну. Звісно ж, що на основі аналізу ефективності організації та діяльності представницького органу місцевого самоврядування територіальних громад та практики слід окремо виділити і четверту – нормотворчу функцію комісій, не поєднуючи її з підготовчою. Нормотворча функція реалізується у двох напрямках:

1) комітети за дорученням представницького органу місцевого самоврядування, його керівництва, а також з власної ініціативи розробляють проекти положень, правил, порядків та інших нормативних правових актів, таких як «Правила благоустрою та утримання території громади»; «Порядок управління та розпорядження комунальною власністю»; «Правила торгівлі»; побутового обслуговування на території громади і т. д.;

2) здійснюють розробку проектів постанов представницького органу місцевого самоврядування з питань, що належать до компетенції відповідної комісії, наприклад, «Про працевлаштування неповнолітніх»; «Про вдосконалення медичного обслуговування населення в територіальних громадах»; «Про організацію громадського територіального самоврядування»; «Про ефективність роботи управління соціального захисту з дотримання соціальних гарантій військовослужбовцям, звільненим з військової служби»; «Про стан справ щодо стягнення місцевих податків та ефективності податкових пільг» тощо.

Контрольна функція в тому, що комісії здійснюють контроль над реалізацією законодавства та статуту територіальної громади, виконанням

постанов представницького органу та своїх рішень і вносять на обговорення представницького органу такі питання, як виконання різних законодавчих актів державного і регіонального рівня, про хід виконання державних і регіональних програм, про хід виконання рішень, постанов представницького органу місцевого самоврядування, зняття з контролю постанови представницького органу та ін [116].

Підготовча функція проявляється у підготовці висновків за матеріалами, що вносяться головою муніципальної освіти (головою місцевої адміністрації) на розгляд представницького органу, наприклад, про проект місцевого бюджету, про місцеві податки та збори, про надання пільг зі збору на право торгівлі на території громади та інше.

Організаційна функція полягає як в організації безпосередньо своєї діяльності, так і в організації діяльності представницького органу: планування роботи, розробка положення про відповідні комісії (комітети), звіти про роботу комітету, інформування про роботу представницького органу місцевого самоврядування, організація та проведення депутатських слухань, які проводяться з питань, що становлять суспільну, соціальну, економічну значимість, наприклад, про ефективність роботи комунальних служб територіальної громади; про роботу дитячих позашкільних закладів та клубів за місцем проживання; про охорону здоров'я населення громади тощо. Займатися ініціативою їх проведення може бути голова територіальної громади, постійні комісії, депутатські об'єднання, і навіть група депутатів певної чисельності. Так, наприклад, у територіальних громадах Волинської області у 2018 р. з вищеназваних питань було проведено 17 депутатських слухань.

Останнім часом, як зазначалось, значного поширення набула така форма підготовки проектів рішень представницького органу як спільна робота депутатів і фахівців адміністрації територіальної громади як робочих груп представницького органу (наприклад, активно застосовується на Чернігівщині).

Це пов'язано з тим, що переважна більшість проектів рішень потребує, як правило, більш ретельно-правового та іншого опрацювання [112].

Робочі групи утворюються постановою Ради як її тимчасові органи або рішеннями постійних комісій. У їхньому складі діють як представники міської адміністрації та її підрозділів (особливо з боку Департаменту фінансово-господарської діяльності, Департаменту нерухомості) так і співробітники правоохоронних, податкових, антимонопольних органів, громадських організацій, представники юридичних осіб. За результатами своєї діяльності робочі групи представляють профільній комісії доповідь по суті питання та проект рішення, підготовлений з огляду на думку всіх зацікавлених сторін. Через робочі групи проходить більшість рішень міської Ради, що стосуються загальнозначущих питань для мешканців громад, комунальних підприємств та установ. Як приклад можна навести діяльність робочих груп: з розробки нової редакції Статуту, з розробки положення про територіальне громадське самоврядування; з розгляду міського бюджету на черговий фінансовий рік (створюються щорічно) та ін., діяльність яких принесла очікуваний результат [50, с.31].

Подібні робочі групи є механізмом взаємодії у публічного регулюванні діяльності громади у процесі роботи представницького та виконавчого органів міського самоврядування. В результаті їх діяльності зростає якість рішень, ступінь їх опрацьованості, підвищується ефективність засідань представницького органу та оперативність прийняття на них рішень, оскільки всі питання представлені на Раду ретельно опрацьовуються на засіданнях робочих груп та постійних комісій.

Таким чином, та чи інша внутрішня структура та схема організації діяльності представницького органу територіальної громади повинні переслідувати перш за все такі цілі: по-перше, забезпечувати можливість ефективного представництва населення в даному органі та відображення його

інтересів; по-друге, сприятиме підвищенню якісного рівня нормотворчості і нарешті, загалом вирішувати основне завдання – забезпечувати своєчасне та ефективно вирішення питань місцевого значення.

2.3 Інституціональний механізм забезпечення розвитку фінансово-економічної системи громади

Формування ефективних механізмів публічного регулювання діяльності громади є важливим завданням в силу як політичних, так і економічних причин. Вони покликані, з одного боку, розділити 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.

Відповідно до Закону України від 21.05.1997 р. під № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування визначено як форма здійснення народом своєї влади, що забезпечує в межах встановлених Конституцією України, державними та регіональними законами самостійні рішення населення. Вирішення питань місцевого значення безпосередньо та (або) через органи місцевого самоврядування, виходячи з інтересів населення з урахуванням історичних та інших місцевих традицій.

Фінансово-економічною основою місцевого самоврядування є кошти місцевих бюджетів, майно, що перебуває у комунальній власності, та майнові права територіальних громад. Організація місцевого самоврядування підпорядковується певним принципам, які забезпечують необхідну єдність місцевого самоврядування у масштабах країни. Розглянемо найважливіші їх.

По-перше, місцеве самоврядування визнається і гарантується

Конституцією України, згідно з теорією конституційного та муніципального права, за якою держава визнає існування місцевого самоврядування, але не бере участі в його установі. Слід підкреслити, що історично місцеві інститути влади набагато старші за державні інститути, і саме з цієї причини держава бере до уваги традиції, що склалися, визнаючи місцеве самоврядування [14, с.27].

Європейська хартія місцевого самоврядування зобов'язала країни, які її ратифікували, визнати принцип місцевого самоврядування і в Конституції, і у внутрішньому законодавстві, адже вона визнає місцеве самоврядування як одну з головних основ будь-якого демократичного ладу. Місцева влада є результатом взаємодії, відносин і зв'язків між різними інститутами (уряду, державного та приватного сектору та громадянського суспільства), включає рішення, переговори, а також різні владні відносини з метою визначення, які права, відповідальність і повноваження покладаються на кожну з зацікавлених сторін.

Варто зазначити, що Україна приймає вимоги європейської спільноти та наділяє місцеве самоврядування високим статусом однієї з основ конституційного ладу країни, адже воно розглядається як неодмінний супутник демократичної України і як форма відправлення народом своєї влади. Крім того, принцип місцевого самоврядування закріплений в окремому розділі Конституції України та самостійних статтях деяких інших глав.

Таким чином, місцеве самоврядування в Україні є формально інституціональним з огляду на офіційне державне визнання. Воно підтримується системою правових, організаційних, фінансово-економічних гарантій.

По-друге, існує принцип самостійності місцевого самоврядування, що реалізується за допомогою спеціальних юридичних норм. Ці норми передбачають наділення місцевого самоврядування власною компетенцією, тобто вирішення питань місцевого значення. Однак щодо економічної підсистеми територіальної громади системність регулювання не досягається

тільки в рамках місцевого самоврядування і вимагає зусиль з боку держави і регіональної влади, а також нерідко й великих бізнесових структур, що діють на території територіальної громади.

Також органи місцевого самоврядування вправі видавати правові акти, обов'язкові у застосуванні у межах громади. У будь-якому випадку підвищення відповідальності місцевих органів влади покликане покращити якість послуг, що пропонуються громадами.

По-третє, реалізується принцип незалежності місцевих органів влади. Це найбільш спірна з усіх концептуальних установок у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування [21].

Згідно зі статтею 5 Конституції України, органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Деякі керівники виконавчих органів України вважають, що виключення місцевого самоврядування з державної системи сприяє втраті керованості територіями громад. Вони є головними противниками існуючої моделі місцевого самоврядування.

Нині помітно прагнення державного законодавця наблизити місцеву владу до національної. Насправді це виявляється у:

- визначення структури місцевих органів; встановлення меж самоврядних територій;
- надання можливості введення зовнішнього управління у територіальній громаді.

По-четверте, є принцип відповідальності місцевого самоврядування. Цей принцип реалізується у передбачених законодавством формах, серед яких:

- відповідальність перед населенням конкретної територіальної громади, яка настає внаслідок втрати його довіри; при цьому здійснення процедури відкликання виборної посадової особи місцевого самоврядування потребує обов'язкового встановлення фактів конкретних правопорушень з її

боку у судовому порядку;

- відповідальність перед державою, яка встановлюється порушенням Конституції України, державного і регіонального законодавства, статуту територіальної громади, і навіть невиконання чи неналежне виконання державних повноважень; як заходи відповідальності виступає розпуск представницького органу, звільнення з посади голови територіальної громади, визнання нечинними в судовому порядку актів органів місцевого самоврядування та інших;

- відповідальність перед фізичними та юридичними особами, яка передбачена у порядку, встановленому державними законами Конституційні гарантії є ядром правових гарантій місцевого самоврядування, встановлених як і на державному рівні так і на рівні регіонів [34].

Очевидним є той факт, що населення територіальної громади зацікавлене в ефективному регулюванні діяльності та максимальному задоволенні своїх матеріальних та духовних потреб. Різні системи міжбюджетних відносин та владних структур (на національному, регіональному та місцевому рівнях) покликані розвивати співробітництво в галузі планування та надання державних та муніципальних послуг, а також вирівнювати результати міжбюджетної політики. Проте ці системи найчастіше є вкрай неефективними. Задля вирішення цієї проблеми необхідно розробити механізм ефективного регулювання діяльності територіальної громади. Цей механізм повинен охоплювати широкий комплекс заходів, спрямованих на побудову розвиненого громадянського суспільства завдяки децентралізації, оцінювання ефективності, регулювання, моніторингу та раціонального фінансового регулювання.

Сукупність методів регулювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування працює через підсистеми забезпечення, серед яких можна виділити економічну, організаційну, правову та соціально-психологічну. При цьому здійснюється взаємодія суб'єкта та об'єкта регулювання, в якості

яких виступають органи місцевого самоврядування та певні види доцільної діяльності людей на території громади.

З точки зору реалізації цілей ефективного регулювання координація повинна відбуватися як по горизонталі (між різними органами місцевої влади, які можуть нести відповідальність за різні види діяльності), так і по вертикалі (між різними рівнями влади, але в рамках єдиної функціональної адміністративної та політичної системи) наприклад, у сферах громадського транспорту, соціального житла, охорони здоров'я [49, с.758].

Слід зазначити, що функціональну частину інституціонального механізму регулювання незалежно від рівня та типу об'єкта характеризує властивий будь-якій системі регулювання єдиний набір функцій: планування, прогнозування, стимулювання, облік та контроль, координація. Поряд з дією типових функцій, для кожного напрямку публічного регулювання діяльності громади, що визначається конкретним предметом ведення місцевого самоврядування, існує характерний специфічний набір функцій та свій комплект методів та інструментів їх реалізації, що представляє можливість вироблення:

- тактичної мети;
- єдиного алгоритму регулювання;
- необхідного інформаційного та організаційного забезпечення; завдань

для комунальних служб та умов їх ефективної реалізації.

Методологічною базою механізму сучасного інституціонального регулювання є системний та ситуаційний підходи.

Слід особливо наголосити, що з метою ефективної організації регулювання територіальною громадою необхідно реалізовувати методологію регулювання за допомогою розробки та здійснення власної концепції, яка є комплексом ключових положень у формі ідей, методів та інструментів, за допомогою яких можливе забезпечення повноцінного регулювання соціально-економічними процесами в конкретній територіальній громаді [72, с.319].

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).

Ми пропонуємо класифікувати складові інституційного механізму публічного регулювання діяльності територіальних громад, підрозділивши їх на фінансово-економічні, організаційні, правові та процесуальні, ментальні (Рисунок 2.2).

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.

У контексті питання також не можна не сказати про використання в процесі публічного регулювання діяльності громад елементів стимулюючого характеру, таких як комунальні закупівлі, кредити, пільги,

різні види підтримки та допомоги, покликані сприяти виживанню, становленню та розвитку пріоритетних видів діяльності та соціально значущих процесів. Поруч із зазначеними елементами значної ролі грають адміністративні регулятори – регулювання цін, тарифів, підприємництва, ліцензування з окремих видів діяльності [83].



Рис. 2.2. Складові інституціонального механізму публічного регулювання діяльності територіальних громад

Одним з найважливіших державних завдань є виявлення та мобілізація додаткових резервів підвищення ефективності використання ресурсів державного сектора економіки, до складу яких входять (у широкому значенні слова) грошові кошти публічно-правових утворень та інших

інституційних суб'єктів відповідного рівня, цивільно-правова природа яких передбачає наявність чинника державної участі у процесі їх створення та подальшого функціонування. У зв'язку з цим фінансова складова інституціонального механізму регулювання регіональною економікою має безпосередню близькість до державного інституціонального механізму та різних його різновидів [59].

Індикатори, що відображають точність прогнозування доходів суб'єкта, рівень боргового навантаження, прийнятність рівня ризику, виконання видаткових зобов'язань у зв'язку з погашенням боргу, відношення приросту видатків бюджету, не забезпечених приростом доходів, ефективність вирівнювання бюджетної забезпеченості територіальних громад, є найважливішими для оцінки та їх зіставлення з регіонами.

Цілком очевидно, що ці показники необхідно включити у побудову інституціонального механізму для відображення результатів ефективності руху фінансових потоків. Більш того, ці індикатори доцільно використовувати для вимірювання якості сигнальної функції фінансових потоків, що дозволяє виявити несприятливі тенденції розвитку регіонального рівня фінансової системи України.

Координація фінансових потоків у регіонах здійснюється з урахуванням постійного оновлення законодавства України, що охоплює правове поле як регіональних структур, так і економічну сферу територіальних громад. У зв'язку з цим звернемося до окремих правових норм, що мають важливий характер виконання при організації інституціонального механізму регулювання. Насамперед це Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 року № 156-VIII [125].

Так, відповідно до п. 1 ст. 67 цього закону фінансове забезпечення видаткових зобов'язань територіальних громад, що виникають при

виконанні державних повноважень України, переданих на виконання органам місцевого самоврядування, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету шляхом надання субвенцій місцевим бюджетам з бюджету держави. Цей порядок фінансового забезпечення підкріплюється нормами чинного Бюджетного кодексу України. При цьому важливе значення має характер розподілу субвенцій між місцевими бюджетами.

Держава, передбачивши у своєму фінансово-економічному механізмі регулювання такий інструментарій, як міжбюджетні трансферти, забезпечила територіальні громади можливістю отримання фінансової підтримки (компенсації) для досягнення ними сталого розвитку своєї території. Крім цього, існування міжбюджетних трансфертів дозволяє забезпечити збалансованість усіх бюджетів бюджетної системи України, що, у свою чергу, дозволяє говорити про міжбюджетні трансферти як один із правових засобів забезпечення фінансової стійкості України.

У аспекті управління фінансовими потоками лише на рівні територіальних громад країни особливої актуальності набуває принцип руху коштів «згори–вниз», чи навпаки. Двоякість підходу до руху та регулювання фінансових потоків очевидна, якщо трактувати їх як міжбюджетні трансферти.

Однак якщо розглядати одну з форм міжбюджетних трансфертів (субсидій, субвенцій, дотацій), то відпадає трактування вертикалі руху потоків грошей «знизу-вгору», у зв'язку з чим обумовлюється можливість лише одностороннього їхнього спрямування (з бюджету вищого рівня до нижчого) [123].

На нашу думку, серед елементів інституціонального механізму публічного регулювання діяльності громад на велику увагу заслуговує довгострокове бюджетне прогнозування.

Довгострокове бюджетне прогнозування є важливим інструментом

стратегічного бюджетного планування, що дозволяє оцінити стійкість бюджетної системи у довгостроковій перспективі за умови збереження основних характеристик бюджетно-податкової політики в майбутньому в умовах зміни ключових демографічних, мікро- та макроекономічних параметрів.

Фінансове забезпечення територіальних громад має здійснюватися в різних формах (бюджетне фінансування, кредитування, безповоротне надходження коштів цільового призначення, субсидування і т. п. (Рисунок 2.3).



Рис. 2.3. Структура фінансового забезпечення територіальних громад на субдержавному рівні економіки

Українському сучасному інституціональному механізму публічного регулювання діяльності територіальних громад, а саме розвитку їх

фінансово-економічної системи не вистачає чіткої регламентації конкретних форм, які б сприяли розподілу фінансових потоків з урахуванням сальдового і податкового принципу [88, с.15].

Крім цього, у структурі інституціонального механізму публічного регулювання діяльності територіальних громад ослаблений інвестиційний механізм, окремі риси якого проявляються та використовуються великими громадами, що мають солідний природно-виробничий та ресурсний потенціали. Необхідно активізувати пошук іноземних інвесторів, які здійснюють організацію фінансування виробництва та інновацій в територіальних громадах [147, с.224].

Підсумовуючи вищесказане, можна сказати, що з метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, а також зниження неефективних видатків місцевого бюджету покращити економічну структуру в громадах можливо не лише за допомогою мінімізації транзакційних витрат, а й за допомогою зниження поточних економічних витрат за рахунок нераціональних бюджетних трат.

У концептуальному аспекті важливо відзначити, що інституціональний механізм публічного регулювання діяльності територіальних громад потребує настроювання, вдосконалення та відповідних умов ринку оновлення.

Формування інституціонального механізму публічного регулювання діяльності територіальних громад слід розуміти як невід'ємну частину загального поступального руху муніципальної системи, прогресу всього місцевого співтовариства. Воно обумовлюється змінами які відбуваються у громаді. А оскільки багатогранна муніципальна діяльність сильно схильна до різноманітних сучасних змін, то викликає пошук найкращих форм і різнобічний розвиток, це неминуче тягне за собою відповідний розвиток інституціонального механізму.

Таким чином, удосконалення інституціонального механізму публічного регулювання діяльності громад - це не разове перетворення окремих елементів регулювання, а динамічний процес вирішення проблем і завдань, що висуваються життям, практикою соціально-економічного функціонування [152, с.145].

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 каталізатори, що спонукають реагувати певним чином інші частини (ланки) системи, про те, щоб забезпечити адекватну муніципальну діяльність, спрямовану на місцевий соціально-економічний розвиток.

Висновки до другого розділу

Таким чином, проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки:

Поточний період розвитку системи публічного управління нашої державі 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.

РОДІЛ III.

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДИ

3.1. Стратегічні цілі та перспективи розвитку механізмів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад

Механізми фінансового вирівнювання (бюджетне регулювання) соціально-економічного розвитку територій, цільові орієнтири яких направлені на забезпечення державних стандартів отримання послуг кожним мешканцем країни та усунення диспропорцій розвитку. Поглиблення диспропорцій соціально-економічного розвитку та, як наслідок, значної диференціації рівня та якості життя населення адміністративно-територіальних одиниць посилює роль держави як регулятора розвитку територій.

Нині склалася гостра потреба у реформуванні механізмів бюджетного регулювання, що використовувались на рівні бюджетів територіальних громад, позицій розвитку господарської ініціативи органів місцевого самоврядування. Бюджетне регулювання у багатьох регіонах України не сприяє повному використанню дохідного потенціалу територіальних громад, раціоналізації витрат, а механізм виділення дотацій нерідко формує «утримання» з боку територій, а також сприяє появі нераціональних зустрічних фінансових потоків. Відповідно, питання вдосконалення бюджетного регулювання на місцевому рівні в сучасних умовах набувають визначального значення [157, с.368].

Здійснення бюджетного регулювання за допомогою податкової складової, зацікавленість органів місцевого самоврядування у повному та

своєчасному збору державних і регіональних податків, оскільки отримання своєї частки податків необхідно забезпечити повністю надходження в бюджетну систему. У той час як дотаційна складова бюджетного регулювання позбавлена стимулюючих властивостей, що створюють у органів місцевого самоврядування утримувальні настрої та не сприяє розвитку їхньої господарської ініціативи.

Закономірно порушується питання доцільності виділення дотацій територіальній громаді за наявності порівнянного обсягу податкових ресурсів, збираних на її території. Це питання тісно пов'язане з проблемою нераціональних зустрічних фінансових потоків: кошти територіальної громади спочатку направляються у регіональний бюджет як відрахування від податків, та потім повертаються звідти як дотації, що штучно збільшує кількість дотаційних територій, які потенційно могли б забезпечувати себе самі. У зв'язку з цим: «у випадках, коли на територіях немає достатнього податкового потенціалу і тому немає можливості відрегулювати територіальні бюджети за рахунок відрахувань від податків, використовується метод дотацій». Таким чином, у бюджетному регулюванні пріоритет має віддаватися податковій складовій, а до дотацій слід вдаватися в останню чергу [46].

Фінансове вирівнювання здійснюється через механізм міжбюджетних відносин та спрямоване на усунення територіальних відмінностей у наданні суспільних послуг населенню різних адміністративно-територіальних одиниць, що дозволяє місцевим органам влади забезпечувати реалізацію власних та делегованих повноважень. Його завданням є приведення у відповідність витрат бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій [40, 43].

У розвитку фінансів територіальних громад, як і інших сфер організації та діяльності місцевого самоврядування, беруть участь також органи державної влади України:

- регулюють відносини між регіональними та місцевими бюджетами, а також між державним бюджетом та місцевими бюджетами – у рамках державних цільових програм;
- беруть участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом виконання державних цільових програм та регіональних програм;
- розподіляють кошти, що виділяються для фінансування державних цільових програм, регіональних програм та інших заходів, між територіальними громадами;
- здійснюють контроль за ефективним та цільовим використанням цих засобів;
- розробляють мінімальні державні соціальні стандарти, встановлюють соціальні норми;
- надають методичну допомогу органам місцевого самоврядування у вирішенні питань щодо формування та виконання місцевих бюджетів;
- контролюють дотримання органами місцевого самоврядування податкового та бюджетного законодавства України;
- передають органам місцевого самоврядування необхідні ресурси для здійснення окремих державних повноважень;
- компенсують додаткові витрати або недоотримані доходи місцевих бюджетів, що виникли в результаті рішень, прийнятих органами державної влади України [96].

Фінанси можна розглядати в економічному, матеріальному та історичному аспектах. З економічної точки зору фінанси - це економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом та використанням централізованих та децентралізованих фондів коштів, з метою реалізації

завдань та функцій держави та місцевого самоврядування.

У матеріальному аспекті фінанси являють собою грошові фонди держави, регіонів, територіальних громад, підприємств, установ, організацій, що використовуються для матеріального забезпечення потреб суспільства та розвитку [118].

Як історична категорія фінанси з'являються в останній момент розшарування суспільства на класи, а муніципальні фінанси - одночасно із виникненням місцевого самоврядування. Причиною, що породжує появу фінансів, є потреба держави або територіальної громади в ресурсах, що забезпечують їхню діяльність.

Визнання Україною місцевого самоврядування і гарантованість самостійності його фінансової складової діяльності, дозволяють виділити у системі громадських фінансів особливу категорію - фінанси територіальних громад, економічні відносини, пов'язані з акумулюванням, розподілом та використанням централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів, з метою виконання функцій та завдань місцевого самоврядування, а також делегованих повноважень держави та забезпечення умов розширеного відтворення, в процесі яких відбуваються розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту, та контроль за задоволенням потреб співтовариства у межах територіальної громади. У Бюджетному кодексі виявилось прагнення законодавця конкретизувати та підвищити точність регулювання бюджетних правовідносин. Таким чином, Україна постає як гарант їхнього функціонування [10, с.53].

Існують дві взаємовиключні позиції регіональної бюджетної політики по відношенню до територіальних громад:

1 Домагатися зразкової рівності бюджетних витрат з розрахунку на душу населення в усіх громадах. Такий підхід є наслідком уявлень про рівність громадян по відношенню до розподілу і споживання громадських

благ, який гарантується конституцією.

2. Спиратися на «точки росту» в регіоні, забезпечуючи випереджаючий приріст бюджетних витрат в тих територіальних громадах, які у свою чергу, забезпечують найбільший приріст доходів місцевого і регіонального бюджетів.

Реальна бюджетна політика виявляється, як правило, між цими двома крайнощами. При цьому жорстке бюджетне вирівнювання, як представляється, веде до зниження ініціативи місцевих співтовариств по збору податків і наповненню бюджетів, а повна відсутність бюджетного вирівнювання руйнує систему державних соціальних гарантій [114].

Відносно доходів місцевого бюджету існує гіпотеза, відповідно до якої у міру росту поселення, його розвитку, збільшення чисельності населення (щільність проживання на одиницю площі), фінансовий стан територіальної громади покращується, доходи з розрахунку на одну людину ростуть. Причина цього явища пояснюється урбаністичною теорією: ріст забезпечується за рахунок загального розвитку промисловості і сфери послуг, їх концентрації, що призводить до економії за рахунок ефекту масштабу, а також зниження сукупних витрат за рахунок наявності розвиненої інфраструктури і близькості відносно місткого ринку збуту. У економічній географії це явище носить назву ефекту локалізації. Ріст доходів бюджету територіальної громади відбувається за рахунок збільшення податкових надходжень, що забезпечуються успішно функціонуючими підприємствами, що розвиваються. Крім того, зазвичай передбачається, що такий ріст є самопосилюючим, кумулятивним процесом [18].

Однією з особливостей української податкової і бюджетної системи є те, що місцеві бюджети в основному формуються не за рахунок місцевих податків, а за рахунок державних і регіональних податків, а також

фінансової допомоги з регіональних бюджетів.

Нині намітилася тенденція до зниження кількості стабільних джерел доходів територіальних громад. Основу місцевих фінансів складають наступні джерела формування прибуткової частини місцевого бюджету:

- місцеві податки;
- відрахування від державних і регіональних податків;
- перерахування з державних і регіональних спеціалізованих фондів;
- місцеві неподаткові доходи.

Саме ці джерела є основним потенціалом і резервом розвитку фінансових основ місцевого самоврядування.

При цьому слід зазначити, що розмір і рівень власних доходів в об'ємі відповідного бюджету визначає фінансово-економічну самостійність територіальних громад. Консолідований бюджет територіальної громади є сукупністю самостійних бюджетів: бюджету міста, бюджету сіл і бюджету селищ міського типу :

$$\text{КБТГ} = \text{БГП} + \text{БСП} + \text{БСМТ} \quad (3.1)$$

де КБТГ- консолідований бюджет територіальної громади;

БГП - бюджет міського поселення;

БСП - бюджет сільських поселень;

БСМТ - бюджет селищ міського типу.

Консолідований бюджет територіальної громади в цілому можна вважати збалансованим, у випадку якщо кожен із складових його елементів відповідатиме такій вимозі, тобто величина витрат кожного бюджету, що входить до консолідованого бюджету територіальної громади відповідатиме величині його доходів.

Практика показує, що в умовах скорочення прибуткової бази бюджетів територіальних громад без ретельного опрацювання напрямків використання засобів неможливо виконувати покладені на бюджети громад

витратні повноваження [28].

Оскільки територіальні громади покликані вирішувати питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення, це можливо тільки за наявності самостійної фінансово-економічної бази, головним складовим якої повинні виступити місцеві бюджети трьох рівнів:

- бюджет міських поселень;
- бюджет сільських поселень;
- бюджет селищ міського типу [110].

Організаційний механізм бюджетної політики останніх років був спрямований на виконання усіх покладених на бюджет функцій і пошук резервів збільшення його прибуткової бази. Ситуацію ускладнює той факт, що в Україні відбувається процес поступової концентрації основних фінансових ресурсів на державному рівні. Діюча бюджетно-податкова політика орієнтована, в першу чергу, на поповнення державного бюджету, тоді як регіони і територіальні громади не були забезпечені достатнім об'ємом власних джерел для виконання покладених на них функцій. Основна доля податкових доходів акумулюється в регіональному і державному бюджетах. Необхідність розробки механізму фінансового вирівнювання (бюджетного регулювання) місцевих бюджетів вимагає додаткових досліджень в цьому напрямку, інструментом для яких вибрано моделювання процесів бюджетування [164, с.87].

Моделювання є одним з найпотужніших методів аналізу соціально-економічних систем. Цілі проведення подібних експериментів можуть бути найрізноманітнішими - від виявлення властивостей і закономірностей досліджуваної системи до рішення конкретних практичних завдань. З розвитком засобів обчислювальної техніки і програмного забезпечення, спектр застосування моделювання у сфері економіки істотно розширився. Нині його використовують як для вирішення завдань внутрішнього

фірмового управління, так і для моделювання управління на державному рівні.

Процес бюджетування відноситься до роботи над проектом адміністративних процесів, але у своїй основі містить моделі реальних процесів. Формування бюджетного механізму усіх рівнів бюджетної системи України дуже складна і відповідальна робота, що вимагає обліку величезної кількості чинників і умов зовнішнього середовища, що змінюються [52, с.37].

Податкова база для формування прибуткової частини місцевих бюджетів недостатня для збалансованості з витратною частиною, що вимагає значної фінансової допомоги з вищих бюджетів. При цьому регіональний бюджет у більшості випадків також є дефіцитним. У таких умовах бюджетування представляється дуже складним, багатоваріантним, без моделювання в такій ситуації не обійтись.

Для того, щоб визначити, на якому рівні місцевого самоврядування і в якому об'ємі виникнуть труднощі в процесі формування і виконання бюджетів територіальних громад, в роботі представлені три варіанти формування цих бюджетів відповідно до запропонованої класифікації.

Аналіз пропонованих законодавцями і економістами варіантів реформування податково-бюджетної системи України дозволяє виділити декілька різних по ідеології напрямків податково-бюджетної політики, наслідки яких можна прогнозувати на моделі регулювання місцевими податковими доходами.

У бюджетну модель нами були введені податки, доля яких для місцевого бюджету найбільш значна. Податки державного рівня: податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток, сільськогосподарський податок, єдиний податок на поставлений доход і місцеві податки поселення - земельний податок і податок на майно фізичних осіб.



Рисунок 2.1 Структура бюджету територіальної громади.

Для стимулювання громад до об'єднання, а також з метою забезпечення ресурсної бази бюджетів ОТГ для фінансування видаткових повноважень Бюджетним кодексом України визначено особливості формування бюджетів громад (ч. 4 ст. 67) [19].

Принцип «розщеплювання» податків: загальні і власні. У цьому варіанті розрахунки зроблені по ставках і нормативах відрахувань податків відповідно до Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. №71-VIII [121].

З метою визначення об'єму відрахувань до територіального бюджету по затвердженому нормативу органам місцевого самоврядування необхідно забезпечити на підвідомчій території вступ у встановлені терміни усієї суми регулюючого податку у бюджетну систему, у тому числі і на більш вищі рівні.

До податкових доходів територіальної громади були віднесені:

- податок на доходи фізичних осіб – 18 %;
- державне мито - відповідно до Указу Президента України від 12 березня 2012 року № 187/2012 «Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки» «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [137];

- єдиний податок 4 групи;
- єдиний податок на дохід;

Неподаткові доходи територіальної громади склали:

- засоби, отримані в результаті застосування заходів цивільно-правовій, адміністративній і кримінальній відповідальності, у тому числі штрафи і інші засоби відповідно до чинного законодавства;

- доходи від платних послуг, що робляться бюджетними установами, що знаходяться у веденні органів місцевого самоврядування територіальних громад після сплати податків і зборів;

- доходи від використання майна, що знаходиться в комунальній власності, після сплати податків і зборів;

- інші неподаткові доходи;
- фінансова допомога, отримана з обласного бюджету.

Прибуткову частину бюджету територіальної громади склали:

- земельний податок;
- податок на майно фізичних осіб;
- податок на доходи фізичних осіб;
- неподаткові доходи поселення [136].

Витратна частина була формується відповідно до витратних зобов'язань територіальних громад, згідно із закріпленими за кожним рівнем питаннями місцевого значення.

Структура податкових надходжень складається виключно за рахунок

надходжень від регулюючих податків. Таким чином, в прибутковій складовій районного бюджету спостерігається переважання доходів від державних і регіональних податків і зборів і перерахувань з фонду компенсації. У такій ситуації органи управління територіальної громади не можуть самостійно вирішувати покладені на них завдання, оскільки відсутні економічні можливості для реалізації їх повноважень і доводиться розраховувати тільки на фінансову допомогу. Положення ускладнюється ще і тим, що питання ведення територіальних громад є найбільш соціально значимими, для ефективного вирішення котрих потрібні значні фінансові витрати. Місцеві податки і платежі є найбільш важливою частиною власних доходів територіальних громад. Велика частина їх витрачається на задоволення поточних потреб громади, але певна частина може бути спрямована на внутрішні інвестиції для цілей розвитку території [80, с.367].

Таким чином, у сфері забезпечення фінансовими ресурсами бюджету територіальної громади можна виділити наступні проблеми:

- низька забезпеченість власними доходами;
- дотаційність бюджету;
- невідповідність прибуткових джерел громади закріпленим за нею витратним зобов'язанням [31].

По другому варіанту були проведені розрахунки по формуванню прибуткової частини місцевих бюджетів згідно з формулою «один бюджет - один податок», суть якої полягає у відмові від існуючого на практиці принципу розщеплювання податкових надходжень між рівнями бюджетної системи.

Метою розмежування податків є створення початкових умов для збалансованості бюджетів на кожному рівні, виходячи з наявного на цій території податкового потенціалу. При цьому слід враховувати, які завдання і функції покладаються на відповідні органи влади. До загальних принципів

розділення податків можна віднести наступні:

1) податкові повноваження державної влади мають бути достатніми для регулювання загальнонаціональної економіки і соціальної підтримки населення на території усієї країни країни;

2) доходи, генеровані національною економікою в цілому, повинні обкладатися державними податками;

3) чим вище мобільність і нерівномірність територіального розміщення податкової бази - тим на більш високому рівні бюджетної системи вона повинна оподатковуватися;

4) чим важче забезпечити сплату податку за місцем фактичної діяльності - тим вищим має бути рівень податку;

5) регіональні і місцеві податки не повинні перешкоджати переміщенню капіталів, робочої сили, товарів і послуг;

6) регіональні і місцеві податки не повинні дозволяти експортувати податковий тягар в інші територіальні громади [141].

Діючий нині принцип, по-перше, не забезпечує взаємозв'язок між рівнем оподаткування і кількістю/якістю отримуваних бюджетних послуг населенням регіону, міста, селища.

По-друге, регіональна і місцева влада розпоряджаючись, по суті, «чужими» грошима не відчують належної відповідальності.

По-третє, в умовах, коли нормативи відрахування від регулюючих податків можуть бути змінені на державному і регіональному рівні, територіальні громади позбавлені довгострокових стимулів для підтримки сприятливого податкового клімату і нарощування власної податкової бази.

По-четверте, у кожного рівня влади виникає прагнення максимально підвищити свою долю в регулюючих податках.

По-п'яте, регіональна місцева влада, не маючи справжніх діючих фінансових механізмів, вдається до «напівлегальних» важелів дії на

платників податків, чим заважають досягненню мети податкової реформи країни. Крім того, у разі встановлення податкових ставок на рівні територіальної громади, зросла б прозорість і підзвітність влади [153].

Другий варіант припускає облік податкового потенціалу, з отримання уявлення про потенційну можливість мобілізації засобів на території територіальної громади для забезпечення її діяльності. За податковий потенціал громади нами була прийнята сумарна величина доходів від усіх видів податків, що збираються на ОТГ (без урахування податкової компетенції засобів).

В якості одного з варіантів ми пропонує наступну структуру.

За бюджетами територіальних громад закріпити:

- транспортний податок;
- єдиний податок на поставлений доход для окремих видів діяльності.

На рівень бюджетів сільських територіальних громад віднести:

- сільськогосподарський податок;
- земельний податок;
- податок на майно фізичних осіб;
- податок на доходи фізичних осіб.

Зазначимо, що регіональна політика країн-членів ЄС традиційно використовувала бюджетні інструменти для зростання фінансової спроможності сільських територіальних громад, які набувають різного значення для різних країн. Наприклад, інвестиційний грант на субсидіювання відсоткових ставок використовуються у Бельгії, Німеччині, Греції, Норвегії, Португалії, Великій Британії; податкові пільги – у Фінляндії, Франції, Греції, Італії; субсидії, пов'язані з використанням робочої сили – в Австрії, Бельгії, Франції, Ірландії, Швеції, Великій Британії; транскордонні пільги – у Фінляндії, Швеції з метою зацікавлення фірм розміщувати виробництво або інвестиції в проблемних регіонах [144].

Рівень місцевого самоврядування характеризується тим, що саме тут здійснюється господарсько-економічна діяльність і реалізація програм соціально-економічного розвитку територій. Питання розробки та реалізації програм соціально-економічного розвитку на регіональному рівні в сучасних умовах є однією з динамічних ділянок теоретичних досліджень у державному управлінні. Значення програмно-цільових методів у цьому аспекті постійно зростає, оскільки їх застосування забезпечує тісний взаємозв'язок між бюджетними ресурсами, що виділяються, і результатами їх використання відповідно до встановлених пріоритетів.

Регулювання регіонального розвитку є однією з найважливіших функцій сучасної держави. Першочерговий інтерес при розробці програм соціально-економічного розвитку надається, як правило, територіям з низьким прибутком. Шляхом здійснення цілеспрямованої та послідовної політики розвитку територіальних громад держава прагне підвищити рівень соціально-економічного розвитку території, згладити надмірну диференціацію регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, забезпечити хороший інвестиційний клімат у громаді тощо [182].

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.

На думку Н.В. Зенчевої, програма соціально-економічного розвитку територіальної громади є комплексом виробничих, організаційно-господарських, науково-дослідних, дослідно-конструкторських та інших заходів (з визначенням ресурсів, виконавців, термінів здійснення), які забезпечують ефективне рішення завдань у сфері державного,

економічного, соціального, культурного, екологічного розвитку громади та регіону [134].

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.

До переліку основних завдань програм соціально-економічного розвитку територіальних громад входять: організація оптимальної (прийнятної) територіальної та галузевої структури економіки; дієве використання природних, матеріальних та трудових ресурсів; бездефіцитне (збалансоване) господарювання; подолання результатів стихійних лих; зміцнення культурного потенціалу; ефективне інформаційне забезпечення органів управління та суб'єктів господарювання [129].

Програма соціально-економічного розвитку є дієвим інструментом місцевого розвитку, оскільки під час розробки програми можна сформулювати перелік проблем регіону та провести структурування цих проблем з метою виявлення пріоритетів розвитку.

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 [127]. 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.



Рисунок 2.2 Принципи розробки та реалізації програм соціально-економічного розвитку територій.

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 [190].

Чинний бюджетний механізм державного регулювання економічного розвитку має серйозні недоліки, що перешкоджають його повноцінному функціонуванню. Результатом цього стала диференціація регіонів та територіальних громад за найважливішими показниками: обсягом виробництва на душу населення, обсягом виробництва промислової продукції на душу населення, обсягом середньодушових доходів. Також відсутній чіткий механізм контролю за ходом реалізації програми та підсумками самої програми. Не продумано показники оцінювання підсумкових результатів проведення програми. Відсутні механізми відповідальності за незадовільну реалізацію програми [159, с. 64].

На сучасному етапі регіональний статус має транспортний податок, який, підлягає обов'язковому зарахуванню до бюджету України. Платниками податків транспортного податку визнаються особи, на яких відповідно до законодавства зареєстровані транспортні засоби.

Об'єктом оподаткування визнаються:

- наземні транспортні засоби: автомобілі, моторолери, автобуси, снігоходи, мотосані, інші самохідні машини і механізми на пневматичному або на гусеничному ході;
- повітряні транспортні засоби: літаки, вертольоти, інші транспортні засоби;

- водні транспортні засоби: теплоходи, яхти, вітрильні судна, катери, моторні човни, гідроцикли, несамохідні (буксирні судна), інші водні транспортні засоби.

Податкова база відносно транспортних засобів, що мають двигуни, визначається як потужність двигуна транспортного засобу в кінських силах. По водних несамохідних (буксируваних) транспортних засобах, для яких визначається валова місткість, визначається як валова місткість в реєстрових тоннах [74, с.55].

В даному випадку повністю розділяємо точку зору відносно того, що транспортний податок доцільно віднести до розряду місцевих податків, що встановлюються органами місцевого самоврядування територіальних громад. Система оподаткування у вигляді єдиного податку на поставлений дохід для окремих видів діяльності відноситься до спеціального податкового режиму регіонального рівня і вводиться в дію Законом України і застосовується разом із загальною системою оподаткування, передбаченою законодавством України про податки і збори. Сплата єдиного податку передбачає заміну сплати ряду інших податків (податку на прибуток організацій (відносно прибутку, отриманого від підприємницької діяльності, оподатковуваної єдиним податком), податку на майно організацій (відносно майна, використовуваного для ведення підприємницької діяльності, оподатковуваної єдиним податком) і єдиним спеціальним податком (відносно виплат, що здійснювала фізична особа у зв'язку з веденням підприємницької діяльності, оподатковуваної єдиним податком) і т. д. [81].

Результати розрахунків по другому варіанту показали, що бюджет міського поселення буде достатньою мірою забезпечений доходами, тобто він буде профіцитним.

Третій варіант, що припускає збалансованість бюджетів територіальних громад, розроблений в ході дисертаційного дослідження, полягає в наступних

положеннях:

По-перше, пропонується змінити статус транспортного податку (податок територіальної громади).

По-друге, норматив відрахувань від єдиного сільськогосподарського податку залишити на рівні 20 %.

По-третє, пропонується змінити нормативи відрахувань до місцевих бюджетів від податку на прибуток організацій, розташованих на території територіальних громад.

Податок на прибуток організацій є сьогодні прямим державним податком. Платниками податків цього виду визнаються українські організації і іноземні організації, що здійснюють свою діяльність на території України через постійні представництва і (чи) одержують доходи від джерел в Україні. Об'єктом оподаткування вважається отриманий платником податків прибуток. Враховуючи те, що податок на прибуток організацій є одним з найбільших елементів в системі формування бюджетних доходів, вважаємо за доцільне частину цього податку, направити на покриття дефіциту бюджетів, що входять до складу консолідованого бюджету територіальної громади [3, с.258].

Аналізуючи вищевикладене, можна зробити наступний висновок, що на сучасному етапі немає законодавчих гарантій, що забезпечують необхідний рівень власних доходів місцевих бюджетів. Нами були розглянуті три варіанти формування місцевих бюджетів :

- 1) за принципом «розщеплювання» податків на ті, що регулюють і власні;
- 2) за схемою «один бюджет - один податок»;
- 3) зміни нормативів відрахувань до місцевих бюджетів і статусу податків.

З даних варіантів тільки третій дозволяє добитися збалансованості місцевих бюджетів.

Пропонується змінити статус сільськогосподарського податку с регіонального рівня на місцевий (до бюджету територіальної громади по

нормативу 20 %), а також передбачити відрахування до бюджетів територіальних громад від податку на прибуток організацій.

Головною проблемою залишається удосконалення механізму фінансово-бюджетного процесу, для цього нами пропонується:

- створення для регіональної влади стимулів для уникнення високого рівня дотаційності регіону та пошуку шляхів самофінансування;
- поступове зменшення рівня надання фінансової допомоги з державного бюджету на вирішення регіональних питань;
- створення законодавчих, інституційних та інфраструктурних механізмів та інструментів для більш ефективного вирівнювання диспропорцій у місцевому розвитку.

3.2 Основні напрямки підвищення ефективності механізмів регулювання власності громади

Механізми регулювання відносин комунальної власності об'єднують територіальну громаду. Ці механізми пов'язані з ефективністю використання ресурсного потенціалу територіальних громад та пов'язані з земельно-майновими відносинами, відносинами комунальної власності.

Сприятим системному вирішенню питань у сфері управління господарством об'єднаної територіальної громади, більш ефективної реалізації функцій органів місцевого самоврядування щодо місцевих фінансів зможе вдосконалення схеми залучення неподаткових коштів до бюджетів територіальних громад. Найбільш істотним джерелом є доходи від використання майна, переважно комунального.

Домагаючись самостійності, органи місцевого самоврядування прагнуть

нарощування фінансових джерел з допомогою своєї діяльності. І тому, передусім, необхідно підвищувати ефективність управління власністю територіальних громад, слід виробити принципи комерційного використання власності, керуючись міркуваннями як забезпечення максимальної економічної ефективності, а й беручи до уваги переваги і недоліки монопольного становища територіальної громади, як власника у цій сфері діяльності [11, с.42].

Поняття «комунальної власності» визначається у статті 142 Конституції України «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати об'єкти комунальної власності на договірних засадах, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою» [27]. Економічну основу місцевого самоврядування поряд із місцевими фінансами складає власність територіальних громад.

Власність територіальних громад, як і будь-яка інша, може бути джерелом доходів власника, зокрема, джерелом доходів місцевого бюджету. Але при цьому, треба пам'ятати, що метою діяльності місцевого самоврядування є не отримання доходів, а створення умов життєдіяльності населення. Комунальну власність треба розглядати як необхідний для цієї мети ресурс, по-друге, доходи від власності територіальних громад повинні йти на покриття витрат щодо

забезпечення існування та розвитку громад. Враховуючи вказану природу комунальної власності, важливо виявити на території міста чи селища такі об'єкти, які не повинні відчужуватися та переходити до приватної власності.

Для цього представницьким органам місцевого самоврядування необхідно затвердити на довгостроковий період реєстри об'єктів комунальної власності, що не підлягають відчуженню або зміні призначення без згоди населення чи представницьких органів, але підлягають вільному розпорядженню уповноваженим органом місцевої адміністрації. Досить великий перелік видів майна, що перебуває у територіальній громаді, доцільно класифікувати для підбору механізму управління [213].

Найбільш поширена класифікаційна ознака, що використовується повсюдно, дозволяє розділити комунальне майно на дві групи: рухоме та нерухоме.

Наступна класифікаційна ознака стосується суб'єкта управління, відповідно до якого майно можна розділити на дві групи:

- Майно, органів місцевого самоврядування і що становить комунальну скарбницю, (відповідно до ст. 24 Господарського кодексу України);
- Майно, передане в господарське відання комунальним підприємствам та установам.

По об'єкту управління майно можна поділити на три групи:

1. житловий фонд та об'єкти інфраструктури.
2. соціально значимі об'єкти нерухомості:
 - а) використовувані лише за цільовим призначенням;
 - б) частково використовувані у комерційних цілях.
3. комерційна нерухомість:
 - окремі будови;
 - прибудови до соціально значимих приміщень;
 - окремі приміщення у складі соціально значимих об'єктів [48, с.158].

Важливим для проведеного дослідження є ознака, пов'язана з можливістю отримання доходу від об'єкта майна територіальної громади, який дає можливість виділити три групи: дохідні, самоокупні, витратні.

До першої групи віднесемо: землі територіальної громади, надра (корисні копалини), нежитлові приміщення, пакети акцій, цінне рухоме майно.

До другої групи: деякі комунальні установи, які надають платні послуги населенню, можливо спортивні споруди, комунальні підприємства.

До третьої - традиційно, об'єкти освіти, охорони здоров'я, культури та спорту; житловий фонд територіальної громади, особливо застарілий, незавершені чи законсервовані будівельні об'єкти; комунальні підприємства, особливо пов'язані з житлово-комунальним господарством [192].

На рисунку 3.1 представлено класифікацію майна за різними класифікаційними ознаками.

Перша група майна представляє більший інтерес для дослідження та можливості для збільшення доходів шляхом грамотного управління нею.

За метою управління наведені групи нерухомості кардинально відрізняються:

- для витратних (соціально значущих об'єктів) основною метою є зниження фактичних бюджетних витрат на утримання шляхом оптимізації витрат;
- для самоокупних - збереження балансу між витратами надання послуг та одержуваними за них доходами;
- для прибуткових (комерційних об'єктів): забезпечення максимальної прибутковості; збільшення вартості; активізація ділової активності.

Одним з варіантів управління та регулювання власністю громади є приватизація державного майна.

КЛАСИФІКАЦІЯ МАЙНА



Рис. 3.1 Систематизація майна за різними класифікаційними ознаками.

Як зазначають А. Н. Широков та С. М. Юркова, І.О. Зимін зміна

складу комунальної власності за рахунок перерозподілу її між рівнями публічної влади дозволяє здійснити перехід від управління об'єктами комунальної власності до управління та регулювання процесами у сферах, віднесених до ведення територіальних громад з боку органів місцевого самоврядування, що значно покраще контроль та управління у цих сферах [177, с.38].

Управління комунальною власністю - складне і до кінця законодавчо забезпечене завдання. Місцева адміністрація, ефективно керуючи об'єктами нерухомості територіальних громад, повинна вирішувати проблеми комплексного розвитку території та задоволення соціально-економічних потреб населення, що проживає на ній.

Для підвищення ефективності механізму регулювання власністю громади та відповідного поповнення місцевого бюджету пропонуємо здійснити комплекс взаємопов'язаних заходів, серед яких (рис.3.2):

1. Інвентаризація об'єктів, що перебувають у власності територіальних громад (комунальні унітарні підприємства та установи, комунальні частки та акції господарських товариств).

2. Класифікація об'єктів власності територіальної громади на кшталт використання.

3. Юридичне оформлення прав власності на об'єкти, які мають перебувати у комунальній власності, проте відповідні права не встановлені чи оформлені з недостатньою визначеністю.

4. Упорядкування окремого реєстру комунальної нежитлової нерухомості як основний складової власності територіальної громади.

5. Виділення соціально значимих об'єктів комунальної власності (передусім у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціального забезпечення) від комерційних об'єктів.

6. Оцінка вартості комерційних об'єктів комунальної власності та

прийняття щодо таких інвестиційних рішень з метою забезпечення максимального доходу в середньо- та довгостроковій перспективі: продаж, оренда, застава (іпотека) забезпечення зобов'язань по комунальним гарантіям.

7. Оцінка ринкової обґрунтованості ставок орендної плати за нерухомість територіальної громади.

8. Комплексне вдосконалення фінансово-юридичних умов використання комунальної власності, запровадження економічно обґрунтованих штрафних санкцій, механізмів страхового захисту [184].

На рисунку 3.2 представлено схему систематизації запропонованих заходів.

Інвентаризація об'єктів, що у комунальній власності, повинна здійснюватися уповноваженими органами місцевої адміністрації (комітетами з майна).

Інвентаризація як форма обліку всіх об'єктів власності сприяє грамотнішому їх угрупованню в плані подальшого використання, чому сприятиме класифікація цих об'єктів.

Класифікація комунальних об'єктів власності на кшталт використання передбачає, передусім, виділення об'єктів, які підлягають приватизації. Сучасна політика Уряду України, спрямована на зниження навантаження місцевих бюджетів, зокрема, за допомогою змісту унітарних підприємств, дозволяє говорити про переведення частини такого роду підприємств до іншої форми власності. Переведення унітарного підприємства у відкрите акціонерне товариство як одна з форм приватизації дозволить дотримуватися наміченого курсу [195, с.83].

Пропонуємо виділити групу об'єктів власності, які зможуть приносити реальні прибутки до місцевого бюджету. До них, насамперед, буде належати те майно, яке можна з вигодою здавати в оренду. Окремою - особливою

групою виділяється соціально значиме майно, що в основному залишається у змісті бюджету

ЗАХОДИ З ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ



Рис. 3.2 - Систематизація комплексу заходів щодо підвищення ефективності комунальної власності.

. Таким чином, власність територіальної громади буде поділятися на:

- приватизовану;
- комерційну;
- соціально значиму.

Для кожної групи майна має бути розроблений власний варіант використання.

Оцінка вартості комерційних об'єктів комунальної власності проводиться для прийняття таких інвестиційних рішень, метою яких є забезпечення максимального доходу в середньо- та довгостроковій перспективі. До таких об'єктів, насамперед, належать нежитлові приміщення та земля. Земельна складова є найважливішим компонентом будь-якого об'єкта нерухомого майна. Як зазначають Д. Гарнер, Р. Оуен та Р. Конвей, перехід від планової економіки до ринкової пов'язаний з неминучим залученням до ринкового обороту земельної нерухомості - фундаментальної основи правових та економічних відносин усіх учасників ринкової системи господарювання [35].

Корінні зміни, що відбуваються в соціально-економічному житті України, вимагають вироблення принципово нових підходів до формування та здійснення земельної політики в населених пунктах. У монографії «Комунальна власність та інвестиції» зазначається, що потрібна зміна основних принципів, закладених в основу земельної політики громади [29].

Необхідно запровадити механізм, що сприяє більш раціональному використанню землі, який підштовхуватиме підприємства до того, щоб, ті підприємства, які мають зайві площі землі на своїй території, відмовлялися від них. Для цього вартість оренди землі має бути достатньо високою. Значну проблему становить питання розміру орендної плати за землю, яка повинна розраховуватися на основі кадастрової оцінки землі.

Роботи з державної кадастрової оцінки земель різних категорій в Україні ведуться з 2000 року. Цікавою є методика, запропонована О.М. Гончаровим, що використовує результати кадастрової оцінки землі для розрахунку орендної плати [43].

Розмір орендної плати за землі у м. Чернівці визначається на основі площі земельної ділянки, річної базової ставки орендної плати (у гривнях за квадратний метр), виду використання та особливих умов використання

земельної ділянки. За базовий вид використання прийнято зони промисловості ($K_v = 1$). Інші види використання розраховуються щодо нього.

Величина річної базової ставки визначається місцем розташування об'єкта відповідно до економічного зонування. Початковий обсяг річної орендної плати формується за результатами аукціонів продажу прав укладати договір оренди земельних ділянок під будівництво об'єктів нерухомості. Як зазначає автор, ринок оренди земельних ділянок перебуває у стадії становлення, але й зараз він показує, що ставки орендної плати у місті можуть бути досить високими залежно від виду використання та розташування об'єкта. При цьому виникла необхідність знайти варіант визначення ставок орендної плати за земельні ділянки, заснований на даних про вартість земельних ділянок, які більш точно відображають дійсну цінність.

Кадастрова вартість земель близька до ринкової та відображає загальні тенденції ринкового ціноутворення. Перелік видів функціонального використання земель, можна застосувати й у розрахунку орендної плати. Таким чином, розрахунок орендної плати за землю на основі результатів державної кадастрової оцінки земель наразі є можливим та абсолютно коректним [64].

Основним методичним принципом визначення величини ставки орендної плати за земельну ділянку є застосування результатів кадастрової оцінки земельних ділянок як єдина база розрахунку ставок орендної плати за видами функціонального використання, визначення значень поправочних коефіцієнтів, що враховують цільове призначення або дозволене використання земельної ділянки, види діяльності суб'єктів господарювання, земельну та містобудівну політику органів державної влади та місцевого самоврядування.

Орендна плата за земельні ділянки встановлюється у вигляді одноразових та щорічних платежів. Одноразові платежі за оренду землі встановлюються, як правило, за продаж права оренди земельної ділянки.

Щорічні платежі за надані в оренду земельні ділянки стягуються за всіма видами договорів оренди земельних ділянок та сплачуються поквартально рівними частками. Розмір щорічних платежів за видами використання земель та категоріями орендарів встановлюється органами місцевого самоврядування територіальних громад, у яких в управлінні знаходяться земельні ділянки, що надаються в оренду [55].

Механізм розрахунку орендної плати за міські землі включає затратну (умовно-постійну) і рентну складову:

Витратна складова відображає фактичні та майбутні витрати на міську інфраструктуру, тобто дозволяє забезпечувати розширене відтворення інженерної, природоохоронної та соціальної інфраструктури міста загалом. Рентна частина формується з внутрішньоміської та позаміської ренти, при цьому внутрішньоміська рента відображає переваги ділянки за місцем розташування та її цінності. Вона фіксує перевагу у природно-географічному та економічному розвитку міста в порівнянні з іншими містами країни.

У загальному вигляді розрахунок орендної плати за конкретну земельну ділянку ведеться з урахуванням площі ділянки, району її розташування, виду діяльності орендаря. За економічну основу при розрахунку базових ставок орендної плати у більшості районів та міст приймається розмір земельного податку для відповідних категорій земель. Водночас у ряді випадків, наприклад, при оренді земель, відведених під садівництво, городництво, тваринництво в межах громади, основою розрахунку ставок орендної плати виступають ставки земельного податку за землі сільськогосподарського призначення [179].

У деяких регіонах розрахунковою економічною основою ставок орендної плати є мінімальний розмір оплати праці, застосування якого, на думку прихильників такого підходу, в умовах швидкоплинної інфляції дозволяє оперативніше індексувати плату за землю порівняно з використанням цих цілей ставок земельного податку [39, с.136].

Розмірність коефіцієнтів, що враховують вид діяльності орендаря є основним інструментом диференціації ставок орендної плати. Критерії змін розмірності коефіцієнтів включають дохідність діяльності, її пріоритетність у розвитку території, офіційний статус, екологічний та естетичний вплив на навколишнє середовище [79, с.51].

У деяких випадках при розрахунку орендної плати використовуються також такі коефіцієнти:

- коефіцієнт забудованості орендованої ділянки, що збільшує орендну плату до 2-х разів при зниженні частки забудованої частини ділянки;
- коефіцієнт екологічної небезпеки виробництва, що збільшує орендну плату в 2 рази;
- коефіцієнт, що відображає місце реєстрації підприємства (може збільшувати орендну плату в 2 рази для підприємств, зареєстрованих поза межами даної територіальної громади);
- коефіцієнт наднормативної площі земельної ділянки (по ділянках, наданих під житлове будівництво, садівництво, городництво, дачне господарство, індивідуальні та кооперативні гаражі);
- коефіцієнт зручності розташування земельної ділянки, що збільшує орендну плату за ділянки, зручно розташовані по відношенню до населених пунктів, центру міста та міських площ та магістралей, станцій, платформ залізничного транспорту та зупинок громадського транспорту, аеропортів та інших місць концентрації населення та людських потоків. Розмірність

коефіцієнта встановлюється за місцевими умовами, але, як правило, не перевищує 5-кратного інтервалу між найкращим та гіршим місцезнаходженням [7, с.85].

Пільги з орендної плати за земельні ділянки подаються, як правило, на тих самих підставах, що й пільги із земельного податку у зв'язку з необхідністю створення умов, що сприяють розвитку підприємств місцевих товаровиробників. На території деяких територіальних громад можуть надаватися додаткові пільги щодо орендної плати за землю.

На сучасному етапі розвитку суспільства гостро стоять проблеми раціонального використання земельних ресурсів територіальних громад. Потрібні нові принципи і методи регулювання, використання територій громад, що дозволяють створити ефективну систему. Під використанням землі в широкому значенні слова розуміється її використання у встановленому законодавством порядку. Конкретні системи, види і форми використання землі нестатичні, вони змінюються в процесі історичного розвитку суспільства, відповідають системі виробничих стосунків, що склалася [1, с.475].

Під використанням землі у вузькому значенні слова розуміється використання певної земельної ділянки, наданої в юридичному порядку фізичній або юридичній особі. Земельна ділянка громади є частиною земель територіальної громади, яка має певний юридичний статус, межу і конкретне цільове призначення. Кожну земельну ділянку необхідно використати в інтересах громади. Роздержавлення земельної власності і введення на цій основі приватної власності на землю, приватизація земель, введення платного використання землі докорінно змінили структуру і зміст земельних стосунків в умовах територіальних громад. На цих територіях здійснюють свою діяльність і розміщуються:

- землекористування підприємств державного і суб'єктного

підпорядкування;

- землекористування підприємств, організацій і установ органів місцевого самоврядування;

- землекористування підприємств, що мають самостійний статус;

- землекористування особистих підсобних господарств громадян (у містах їх розміри коливаються від 0,02 до 0,08 га, в інших поселеннях - до 0,5 га і більше);

- підсобні господарства підприємств;

- землекористування садівничих товариств;

- земельні ділянки, що надаються під розвиток городництва і тваринництва, сінокосіння, випасу худоби;

- землекористування фермерських господарств;

- землекористування гаражно-будівельних кооперативів;

- землекористування дачних утворень та ін. [17].

Використання земельних ділянок у межах громади знаходиться у веденні як представницьких, так і виконавчо-розпорядчих органів. У компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування входить наступне:

- встановлення порядку використання, охорони, контролю використання і охорони земель, інших природних ресурсів і об'єктів природи, відчуження земель і оформлення прав власності на земельні ділянки; надання земель в оренду;

- порядок стягування земельних податків і порядок надання пільг по них;

- встановлення штрафів і інших видів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства з питань, що відносяться до їх ведення;

- твердження за уявленням глав адміністрацій переліку і описів меж

земельних ділянок, що розташовані на території населених пунктів і знаходяться в їх веденні;

- затвердження переліку і описів меж земельних ділянок на територіях громади, які не можуть бути передані у власність або оренду [36].

До ведення адміністрацій поселень відноситься наступне:

- управління і розпорядження земельними ресурсами поселень;
- визначення ставок орендної плати і інших земельних платежів;
- збір земельних платежів і стягнення штрафів за порушення земельного законодавства;

- розрахунок субвенцій і об'ємів втрат за користування земельними ділянками, вилученими з обороту територіальних громад;

- очищення і рекультивация земель;
- зонування території поселення;
- складання і ведення кадастру населеного пункту;
- складання містобудівних планів розвитку населеного пункту;
- розробка відповідно до містобудівних планів розвитку проектів детального планування, схем забудови з урахуванням думки населення; планів земельно-господарського облаштування міста, проектів детального земельно-господарського облаштування територіальної громади;

- контроль використання і охорони земель відповідно до чинного законодавства [158].

Планування використання земель територіальної громади повинне базуватися на наступних основних принципах:

- експлуатація одних територій не повинна призводити до значного зменшення кількості або погіршення якості інших територій поселення, взаємозв'язаних з першими. З точки зору власників, землевласників і землекористувачів потрібне узгодження господарських інтересів;

- загальне антропогенне навантаження на територію не повинне перевищувати межі стійкості природного середовища;

- має бути обґрунтована доцільність в співвідношенні короткострокової та потенційної вигоди використання територій поселення (наприклад, збільшення долі ріллі в сільськогосподарських угіддях може дати короткочасний ефект, наслідки якого приведуть до зниження врожайності, посилення ерозії ґрунту, що, кінець кінцем, приведе до значного економічного збитку і довготривалого порушення екологічної рівноваги на території громади);

- форми використання поселенських територій разом з відображенням соціально-економічних потреб суспільства повинні зважати на природну специфіку регіону, що забезпечить стійкий соціально-економічний розвиток в умовах наявних екологічних обмежень. Як вже відзначалося вище, проблема раціонального використання земель територіальних громад - одна з найважливіших. Необхідно ефективно використати ці землі в цілому, а також не порушувати цільове призначення конкретного виду земель. Тут встає також проблема «мінімальної території при максимальному її використанні» [56].

Відповідно до Закону України «Про землеустрій» № 858-IV редакція від 08.06.2023, підстава - 3065-IX на територіях ОТГ можуть встановлюватися територіальні зони наступних видів :

- житлові зони;
- суспільно-ділові зони;
- виробничі зони;
- зони інженерної і транспортної інфраструктур;
- зони сільськогосподарського використання;
- зони рекреаційного призначення;
- зони територій, що особливо охороняються;

- зони спеціального призначення;
- зони розміщення військових об'єктів;
- інші види територіальних зон [119].

У житлових зонах допускається розміщення об'єктів соціального і комунально-побутового призначення, об'єктів охорони здоров'я, об'єктів дошкільної, початкової загальної і середньої (повної) загальної освіти, культових будівель, що окремо стоять, вбудованих або прибудованих, стоянок автомобільного транспорту, гаражів, об'єктів, пов'язаних з проживанням громадян, які не впливають негативно на довкілля. До складу житлових зон можуть включатися також території, призначені для ведення садівництва і дачного господарства. Суспільно-ділові зони призначені для розміщення об'єктів охорони здоров'я, культури, торгівлі, громадського харчування, соціального і комунально-побутового призначення, підприємницької діяльності, об'єктів середньої професійної і вищої професійної освіти, адміністративних, науково-дослідних установ, культових будівель, стоянок автомобільного транспорту, об'єктів ділового, фінансового призначення, інших об'єктів, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності громадян.

Виробничі зони, зони інженерної і транспортної інфраструктур призначені для розміщення промислових, комунальних і складських об'єктів, об'єктів інженерної і транспортної інфраструктур, у тому числі споруд і комунікацій залізничного, автомобільного, річкового, морського, повітряного і трубопровідного транспорту, зв'язку, а також для встановлення санітарно-захисних зон таких об'єктів відповідно до вимог технічних регламентів [54].

До складу зон сільськогосподарського використання можуть включатися:

- зони сільськогосподарських угідь - рілля, сінокоси, пасовища,

поклади, землі, зайняті багаторічними насадженнями (садами, виноградниками і іншим);

- зони, зайняті об'єктами сільськогосподарського призначення і призначені для ведення сільського господарства, дачного господарства, садівництва, особистого підсобного господарства, розвитку об'єктів сільськогосподарського призначення.

До складу зон рекреаційного призначення можуть включатися зони у межах територій, зайнятих міськими лісами, скверами, парками, міськими садами, ставками, озерами, водосховищами, пляжами, береговими смугами водних об'єктів загального користування, а також у межах інших територій, використовуваних і призначених для відпочинку, туризму, занять фізичною культурою і спортом.

У зони територій, що особливо охороняються, можуть включатися земельні ділянки, що мають особливе природоохоронне, наукове, історико-культурне, естетичне, рекреаційне, оздоровче і інше особливо цінне значення. До складу зон спеціального призначення можуть включатися зони, зайняті кладовищами, крематоріями, скотомогильниками, об'єктами розміщення відходів споживання і іншими об'єктами, розміщення яких може бути забезпечене тільки шляхом виділення вказаних зон і неприпустимо в інших територіальних зонах. До складу територіальних зон можуть включатися зони розміщення військових об'єктів і інші зони спеціального призначення. Окрім перерахованих органом місцевого самоврядування можуть встановлюватися інші види територіальних зон, використання земельних ділянок і об'єктів капітального будівництва, що виділяються з урахуванням функціональних зон і особливостей [62].

Планування використання територій громад має бути спрямоване на організацію раціонального використання земель населених пунктів, регулювання планування і забудови територій і, кінець кінцем, на видачу

дозволів на будівництво. У більшості країн світу розробляються Генеральні плани міст і міських округів, які потім деталізуються і уточнюються в муніципалітетах. Генеральні плани міст доповнюються правилами землекористування і забудови. Основним юридичним документом, що визначає перспективи територіального розвитку поселення, функціонально-містобудівне зонування його території, розподіл земель по видах власності, рішення по розміщенню об'єктів загальноміського призначення, організації транспортного обслуговування, розвиток системи інженерного устаткування, захисту територій від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони довкілля і історико-культурної спадщини являється Генеральний план поселення. Термін реалізації документів генерального плану складає 20-25 років, при його складанні враховується політична, соціально-економічна, науково-технічна обстановка як в цілому в державі, так і в конкретному регіоні. Генеральний план є основою для розробки:

- проекту планування і забудови на землі територіальної громади, зайняті забудовою і призначені для цієї мети;
- детальних планів і проектів земельно-господарського облаштування території на землі населених пунктів, забудови, що знаходяться за межами, не належні забудови і тимчасово не забудовані;
- проектів детального земельно-господарського облаштування територіальної громади [30].

План земельно-господарського облаштування поселення містить основні положення по використанню земель, освоєнню і експлуатації територій громади, а також завдання і графічні матеріали інженерної підготовки територій. Цей план складається на основі виявлення земель, призначених під забудову і тимчасово незабудованих територій громади. Розподіл земельних угідь на території громади за призначенням, видам і термінам використання між землевласниками і землекористувачами визначається заходами плану.

Складання проектів земельно-господарського облаштування громади набуває важливого значення в умовах різноманіття форм власності на землю і господарювання особливо для цілей планування використання територій громади. Проект земельно-господарського облаштування територіальних громад включає вирішення наступних питань:

- розподіл земель по видах і термінах використання;
- організація і розміщення земельних масивів, призначених під житло, виробниче і інше будівництво;
- організація і розміщення земель, призначених для інженерного устаткування території;
- організація і розміщення земель сільськогосподарських підприємств;
- організація і розміщення земель несільськогосподарського призначення;
- організація і розміщення зелених насаджень, садів, лісопарків, парків, захисних лісонасаджень;
- організація і розміщення місць відпочинку і спорту;
- розміщення дачних районів, санаторіїв, курортів місцевого значення;
- раціональне використання земельних і інших ресурсів;
- розробку заходів по облаштуванню водойм, попередженню зсувів, затоплень, обвалів, розмивів, осушенню боліт;
- організація мережі приміських магістралей і господарських доріг;
- заходи по освоєнню і поліпшенню земельних ділянок для цільового використання;
- заходи по залученню інвестицій в облаштування земель територіальних громад;
- інші заходи по організації земельного господарства міських і сільських поселень [57].

Проект земельно-господарського облаштування територіальної громади

деталізує окремі положення Генерального плану. На основі цих документів розробляються детальні проекти по земельно-господарській організації території окремих землекористувачів, проекти планування і забудови їх територій. До складу детального проекту організації території входить розробка проектів на лісопарки, парки культури і відпочинку, садівничі товариства, внутрішньогосподарську організацію території сільськогосподарських підприємств, організацію магістральних доріг, водних об'єктів і т. д. Усі названі проекти зводяться в єдиний детальний проект земельно-господарського облаштування громади, який після підтвердження переноситься в розробку. Розробка містобудівної документації повинна здійснюватися з дотриманням вимог охорони довкілля, екологічної безпеки і санітарних правил. При цьому необхідно враховувати існуючий стан територіальної громади [135].

Узагальнюючи викладене вище, можна зробити висновок про те, що планування території громади повинне спиратися на ряд основних положень, показаних на рисунку 3.3.

Таким чином, сучасна територіальна громада є досить складним організмом, що включає до себе не лише будівлі і споруди, але і складні системи транспортної, інженерної і соціальної інфраструктури. У стосунках, які складаються у зв'язку з плануванням і забудовою територій громади, беруть участь багато суб'єктів. Окрім безпосередньо девелоперів в цих стосунках бере участь держава, територіальні громади, правовласники існуючих на певній території об'єктів, населення відповідних територій. Створення нового об'єкту капітального будівництва зачіпає, як правило, інтереси усіх суб'єктів цих стосунків. Це свідчить про необхідність наявності чітких правил забудови території громади, які повинні забезпечувати захист інтересів усіх учасників стосунків, що складаються в ході забудови [63, с.78].

Згідно з прогнозами, орендні відносини стійко розвиватимуться. Нині місцева влада вважає оренду основною формою землекористування в

громаді. Це не випадково, оскільки оренда має низку переваг у порівнянні з наданням земельної ділянки у власність.

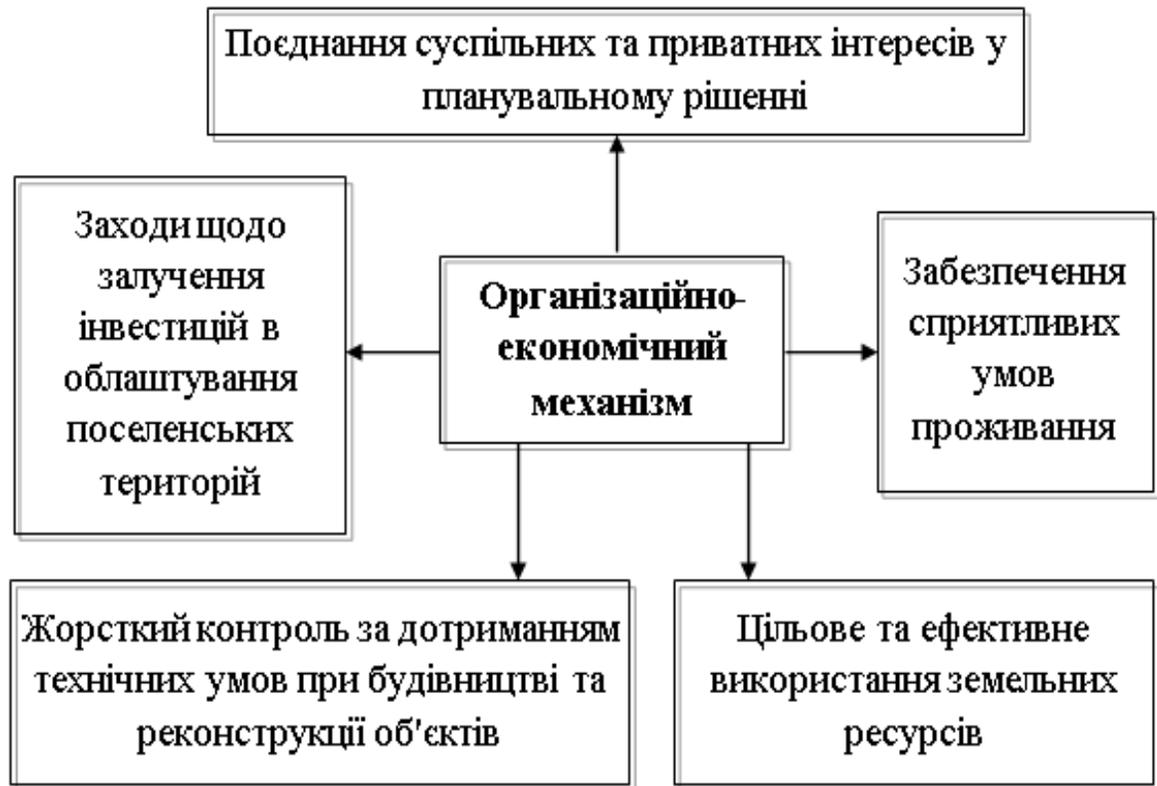


Рис. 3.3 - Організаційно-економічний механізм регулювання процесу використання територій громад.

Всі ці обставини не завжди відповідають інтересам товаровиробників, проте вони повною мірою відповідають інтересам місцевої влади, що виражає інтереси населення територіальної громади. Виходячи з цього, можна очікувати на розвиток земельної політики в частині оренди земельних ділянок за такими напрямками:

- переважне користування землями комунальної власності на основі орендних відносин, оскільки подібна практика служить надійним джерелом доходу для місцевого бюджету та ефективним інструментом впливу на багато видів підприємницької діяльності;

- розширення практики укладання договорів оренди на основі продажу права оренди та насамперед довгострокової оренди;
- поступове підвищення розмірів земельних платежів, здійснення якого дозволяє отримувати додаткові фінансові кошти;
- приведення у відповідність розмірів земельних платежів та ринкової вартості земельних ділянок, що підвищує соціальну справедливість системи плати за землю та сприяє перерозподілу та більш ефективному використанню земель;
- використання землі, і в першу чергу, цінних міських ділянок як засіб залучення інвестицій для виконання програм соціально-економічного розвитку територій;
- формування ринку земельних цінних паперів, як боргових зобов'язань орендарів земельних ділянок перед територіальними громадами, що дозволить розширити коло потенційних землекористувачів [93, с.318].

У світлі виділених напрямків одним із головних завдань місцевої влади є підвищення привабливості орендних відносин.

3.3 Удосконалення механізмів публічного управління соціально-економічним розвитком об'єднаних територіальних громад

На сьогоднішній день є очевидним той факт, що для формування громадянського суспільства в Україні необхідно забезпечити узгодження демократичних устремлінь, що виходять від держави, з реалізацією потенціалу самоврядування на нижньому рівні публічної влади. Відмова від патерналістських установок, переорієнтація свідомості населення на ініціативну діяльність є факторами, що сприяють вирішенню багатьох

проблем, зокрема й у питанні функціонування державного механізму. Науковий пошук у цьому напрямку дозволяє відповісти на принципово важливі питання. Які є шляхи раціонального перетворення системи взаємодії органів місцевого самоврядування та державних правових інститутів, що забезпечують результативність функціонування останніх?

Як побудувати метод діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії та співробітництва з інститутами громадянського суспільства, здатний зробити вирішальний внесок у формування нового типу державного механізму?

Місцеве самоврядування може бути віднесено виключно до інститутів громадянського суспільства, оскільки це просто форма самоорганізації населення на вирішення місцевих питань, передусім форма здійснення влади народу, публічної влади. Таким чином, муніципальна влада та державна влада - це дві взаємозалежні в демократичній державі форми публічної влади [101].

На особливу увагу заслуговує реформа у сфері місцевого самоврядування, яка відбулася в Україні. Науковий напрямок дозволяє спрогнозувати шляхи розвитку інституту місцевого самоврядування у другу половину ХХІ століття та його взаємозв'язок із інститутом «державного механізму».

На сьогодні Україна потребує розвитку інститутів місцевого самоврядування. Автор пропонує формувати інфраструктуру ініціативної участі населення в організації місцевого самоврядування, важливим елементом якої повинні стати агентства. Місцеве самоврядування є одним з найважливіших інститутів сучасного громадянського суспільства і держави. Воно одночасно форма самоорганізації населення, рівень публічної влади і елемент ринкової економічної системи.

В результаті реформи місцевого самоврядування в Україні публічна

влада починає повноцінно працювати на найближчому до населення рівні - сільських і міських категорій громад. На першому етапі реформи місцевого самоврядування був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 під № 157-VIII став першим базовим рівнем реформи, а також були впроваджені перші позитивні практики об'єднання. За спрощеною процедурою до ОТГ могла приєднуватися громада, яка має з нею спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області відноситься до цього об'єднання. За перші 6 років реформи було утворено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громади.

На другому етапі реформи було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій. Зокрема, 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом тепер в Україні 136 районів. І 25 жовтня 2020 року відбулися чергові місцеві вибори у громадах [185].

Відповідно до Законів України здійснення муніципальної реформи територіальні громади стають базовим рівнем здійснення місцевого самоврядування. При усіх неминучих витратах, не можна заперечувати головного: реформа місцевого самоврядування в Україні відбулася. Зміни, що сталися, носять безповоротний характер - вони прийняті усіма зацікавленими суб'єктами і розглядаються, в основному, як такі, що дають потенціал для подальшого розвитку територіальних громад. Головним підсумком реформи стало те, що органи місцевого самоврядування перейняли на себе ключові функції по безпосередньому забезпеченню життєдіяльності людей на місцях. Проте деякі питання, такі наприклад як, статус органів місцевого самоврядування, розмежування предметів ведення і повноважень, впровадження інновацій, активна і ініціативна участь населення, можливі форми і технології взаємодії органів державної влади і

органів влади місцевого самоврядування є все ще не врегульованими і проблемними [139].

Аналіз системи місцевого самоврядування територіальних громад дає наочне уявлення про те, чим обумовлені багато труднощів, які пов'язані з розвитком місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Тривалий процес реформування місцевого самоврядування призводить до необхідності перегляду деяких положень. Сам по собі процес коригування реформи по ходу її реалізації був неминучий - прийшов час модернізації самоврядування в Україні. Необхідність модернізації викликана неможливістю ефективно вирішувати питання місцевого значення особливо в територіальних громадах сільських категорій. Як відомо модернізація місцевого самоврядування проводиться і за кордоном. В основному вона націлена на формування гнучкої і ефективної системи владних стосунків заснованої на праві населення на ефективне місцеве самоврядування і управління. Право на ефективне здійснення місцевого самоврядування пов'язане з тим, що органи місцевої влади неупереджено і справедливо, без тяганини і по суті зобов'язані вирішувати питання місцевого значення, обрані представники і адміністрації, що призначаються, повинні діяти в інтересах населення [13, с.57].

Саме це право повинне стати базовим для територіальних громад України. На нашу думку модернізацію необхідно розпочинати саме з міських категорій - найбільш наближеного до населення і, отже, найбільш відповідального і обізнаного рівня місцевої влади.

Проте низка запитань вимагає глибшого аналізу, зокрема, питання, пов'язані з характеристикою нової моделі місцевого самоврядування, можливістю використання інновацій в розвитку територіальних громад сучасної України в цілях досягнення більш істотних результатів

реформування.

Перед відповіддю на поставлені питання важливо розібратися в тому, яка модель місцевого самоврядування сформувалася в країні за підсумками реформи місцевого самоврядування, які історичні і місцеві традиції, вплинули і зумовили її становлення саме в цьому виді, визначити тенденції в зміні стосунків самоврядування, реформи, що впливають на хід реалізації, і що враховуються при подальших перетвореннях системи місцевого самоврядування, виявити основні «проблемні вузли» сьогоденної української муніципальної практики і запропонувати заходи по вдосконаленню місцевого самоврядування.

Практика управління соціально-економічним розвитком територій нестримно змінюється. Проте, адекватного новій соціально-економічній ситуації цілісного механізму самоврядування, що дозволяє органічно поєднувати стратегічний розвиток і поточне регулювання територіальною громадою, ці зміни не створили [20].

В той же час оголошувати і відкладати модернізацію місцевого самоврядування, міняти її параметри можна до нескінченності. Дослідження питань розвитку місцевого самоврядування та формування нових дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади дозволяє зробити висновок про те, що Україна потребує швидше не реформ місцевого самоврядування, а в розвитку, передусім, його інститутів. Як відомо місцеве самоврядування не виникає «згори», воно з'являється тільки, коли саме населення усвідомлює його сенс і зміст, починає їм активно користуватися, у своїх інтересах, активно створюються і розвиваються інститути місцевого самоврядування.

У сучасній же Україні більшість громадян, що проживають в територіальних громадах, мають дуже слабе уявлення і про публічне управління, і про місцеве самоврядування, тобто про інститути, що

визначають суспільно-політичну систему. Таким чином, в сучасній Україні розвиток місцевого самоврядування, формування нових дієвих механізмів публічного регулювання діяльності територіальної громади – це серйозне завдання. Завдання не таке складне – рішення його пов'язане, передусім, із створенням освітніх програм, спрямованих на формування відповідальних, розуміючих свої інтереси, знаючих свою владу і свої повноваження місцевих співтовариств територіальних громад (те, що відомо із зарубіжного досвіду як community), які і є справжнім суб'єктом місцевого самоврядування [149].

Вище сказане зумовлює необхідність подальшої поступової, послідовної і продуманої модернізації існуючої системи місцевого самоврядування. Для цього вже сьогодні потрібно визначення стратегії і тактики дій. Важливо правильно визначити основний елемент фундаменту модернізованого місцевого самоврядування. Наприклад, в Німеччині таким елементом є комуна. Тут реалізований принцип розділення місцевих адміністрацій на муніципальні (рівень сільської комуни і внутрішньорайонного міста; рівень району і міста, що не входить в район) і державні (рівень округу в землі) у поєднанні з контрольними повноваженнями державних органів за місцевим самоврядуванням (керівник адміністрації округу здійснює контроль сільських комун і внутрішньорайонних міст, а міністерство внутрішніх справ землі - контроль районів і міст, що не входять в райони). У частині визначення компетенції в Німеччині проведено розмежування «Обов'язкових» і «добровільних» завдань, що виконуються комунами і містами, що також підкреслює «проміжний» характер її муніципальної системи за «шкалою» моделей місцевого самоврядування. Населення навчається самоврядуванню саме на поселенському - комунальному рівні [172].

В цілому ж рівень автономії муніципалітетів в континентальній

Європі диференціюється по осі «Північ - Південь», досягаючи максимуму в країнах Скандинавії (Фінляндії, Данії) і Нідерландах. Очевидно, такий стан справ пов'язаний як з ментальними особливостями громадян різних європейських країн (рівень громадянських свобод і сприйняття індивідуалістських цінностей вище в Північній Європі), так і географічною специфікою (міра фізичного освоєння територій і щільність населення і комунікаційна доступність, навпаки, вище в південно-європейських країнах). Важливо, проте, відмітити, що загальними для країн з розвиненими демократичними інститутами являються тенденції, як до зближення названих моделей місцевого самоврядування, так і до посилення децентралізації управління, у тому числі підвищенню автономії місцевого самоврядування, його ролі в рішенні публічних справ [211, с.204].

Враховуючи позначені вище проблеми, можна зробити висновок про те, що на поселенському рівні також як і на районному, рівні міського округу необхідно чітко визначити основні вектори розвитку місцевого самоврядування в середньостроковій і довгостроковій перспективі. Найважливішим чинником розвитку місцевого самоврядування міського і сільського поселення стає максимальне включення в процес управління територією безпосередньо населення об'єднаних територіальних громад.

Порівняльний аналіз показує досить чітку кореляцію між мірою муніципальної активності мешканців і ресурсними можливостями місцевої влади на тій або іншій території. Тому одним з пріоритетів повинне стати донесення до населення об'єктивних відомостей про можливості місцевого самоврядування у рамках самих різних комунікаційних майданчиків - від освітніх установ до засобів масової інформації. Необхідно підготувати і реалізувати комплекс заходів по муніципальній освіті об'єднаних територіальних громад. Тільки таким шляхом можна сформувати в громадах справжню культуру самоврядування і прищепити місцевому

співтовариству інноваційний образ мислення [185]. До інноваційних рішень у сфері розвитку місцевого самоврядування, безумовно, слід віднести використання технології - «електронна громада».

Смисловий зміст словосполучення «електронна громада» почав складатися нещодавно і доки не отримав широкого застосування. Але цілком правильно бачити в ньому вираження певної концепції, як уявлення швидше «майбутнього стану» діяльності територіальної громади і якісно нового розвитку об'єднаних територіальних громад на основі активного опанування і застосування нових інформаційних технологій в місцевому самоврядуванні, сприяння іншим інфраструктурним ланкам у виробництві і наданні якісних послуг на території.

Ключовим питанням стає забезпечення високого рівня доступності інформації і технологій для населення, яке включає:

- створення інфраструктури широкопasmового інтернет-доступу на усій території країни;
- підвищення доступності для населення і організацій сучасних послуг у сфері інформаційних і телекомунікаційних технологій;
- формування єдиного інформаційного простору;
- впровадження технологій використання соціальних карт для населення територіальних громад;
- широке поширення мереж багатофункціональних центрів надання державних і муніципальних послуг;
- створення системи громадських центрів доступу населення до державних інформаційних ресурсів, включаючи створення державної системи правової і іншої інформації [24].

Від місцевої влади безпосередньо залежать можливості інноваційного розвитку території, і якість реалізації національних проектів, і ефективність надання послуг мешканцям, реалізація стратегічних ініціатив

місцевого співтовариства. Еліти територіальних громад мають бути включені в систему ухвалення рішень на районному і регіональному рівнях, можливо через створення громадської секції в представницькому органі, посиленні ролі об'єднань територіальних громад і співтовариств територіальних громад.

Потрібний якісно інший підхід до диференціації політики відносно різних типів територіальних громад. Громадські утворення, що є точками росту (раніше усього міста, міського поселення, села), повинні отримати дієві стимули для розвитку, а території (передусім сільські поселення), що відстають в розвитку, - гарантії державної підтримки.

Міста повинні отримати велику свободу маневру, у тому числі шляхом надання їм права розширювати перелік вирішуваних ними питань місцевого значення, розвивати оподатковувану базу місцевих бюджетів, розвивати потенціал свого територіального росту. Навпаки, в неурбанізованих зонах держава більшою мірою повинна узяти на себе відповідальність за будівництво і роботу великих інфраструктурних об'єктів, дотримання базових стандартів надання послуг і фінансового забезпечення [22].

Одночасно треба адаптувати законодавство до різноманіття умов місцевого самоврядування, визнаючи реалії, що при цьому склалися, як даність. В зв'язку з цим доцільно відкрити дорогу для вдосконалення територіальної організації публічної влади на місцях, зокрема - регламентувати перетворення територіальних громад одних категорій в інші.

Важливо посилити гнучкість у визначенні питань місцевого значення шляхом розділення їх на обов'язковий і факультативний списки. У обов'язковий мають бути включені тільки базові питання, що є предметом життєзабезпечення населення усіх територіальних громад. Тут місцевому

самоврядуванню мають бути запропоновані типові рішення з базових питань місцевого значення, питань, переданих на муніципальний рівень. Деякі інші питання, потреба в рішенні яких виникає у співтовариства громади, можуть визначатися в якості питань місцевого значення в статуті територіальної громади [67].

Забезпечення балансу свободи територіальних громад і дотримання державного інтересу неможливе без визначення інституціональних рамок державного контролю місцевого самоврядування з чітким законодавчим регулюванням процедур запиту державою і надання міськими і сільськими поселеннями необхідної інформації, переліку форм їх звітності, процедур проведення перевірок територіальних громад і посадовців місцевого самоврядування.

Цим же цілям повинне послужити і вдосконалення механізмів судового захисту місцевого самоврядування, у тому числі через впорядкування судової практики і навчання суддівського корпусу з питань місцевого самоврядування. Відсутність міцної економічної бази територіальних громад - ще одна проблема, що не дозволяє їм ефективно розвивати власну інфраструктуру. Як наслідок відсутність вирішення питань місцевого значення відповідно до інтересів місцевого населення, відтік кваліфікованих фахівців, зниження соціально-господарського потенціалу території, слабкість фінансової основи місцевого самоврядування [38, с.523].

У сучасній Україні необхідно пропонувати найбільш ефективні технології вирішення пріоритетних завдань, які на цей період передбачені стратегіями і програмами соціально-економічного розвитку територій. Проте далеко не кожна територіальна громада може собі дозволити такі технології. Спробувати змінити ситуацію можна шляхом створення в регіонах агентств стратегічних ініціатив у сфері місцевого самоврядування,

консалтингових і інноваційно-технологічних центрів місцевого самоврядування.

Необхідно звернути увагу на вивчення і поширення кращих регіональних практик підтримки підприємництва і модернізації соціальної сфери і запропонувати створити на державному рівні Агентство стратегічних ініціатив по просуванню нових проектів (далі - Агентство). Агентство планується створювати в цілях підтримки унікальних суспільно значимих проектів і ініціатив населення, сприяння професійної мобільності і підтримки молодих професійних колективів в соціальній сфері [77, с.118].

На нашу думку вказані вище Агентства повинні в першу чергу створюватись на місцевому рівні. Територіальні громади, що є основним елементом територіального розвитку отримують дієві стимули для модернізації, а території (передусім сільські поселення), що відстають в розвитку, - гарантії державної (регіональною) підтримки. Агентства сприятимуть формуванню умов, при яких територіальні громади стануть мати більшу свободу маневру, шляхом надання їм права розширювати перелік вирішуваних ними питань місцевого значення, розвивати оподатковувану базу місцевих бюджетів, розвивати потенціал свого територіального росту. Не менш важливою видається проблема ініціативної участі економічних суб'єктів об'єднаних територіальних громад і місцевого співтовариства у вирішенні питань місцевого значення. Також відзначається відсутність ефективних механізмів і інфраструктури забезпечення місцевих ініціатив.

Вважаємо за доцільне в цій сфері також формувати інфраструктуру ініціативної участі населення в організації місцевого самоврядування. У методичному забезпеченні роботи агентств стратегічних ініціатив у сфері місцевого самоврядування ключову роль можуть виконати ВНЗ що є провідними науково-інноваційними центрами в регіонах. Для найбільш

ефективного регулювання соціально-економічного розвитку територіальної громади слід використати сучасні технології і механізми розвитку місцевого самоврядування. У цій частині найбільш актуальним видається механізм стратегічного планування соціально-економічного розвитку [23].

Проект Закону про внесення змін до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст від 30 березня 2018 р. №8213 передбачає, що в цілях вирішення питань місцевого значення органи місцевого самоврядування поселень, приймають і організовують виконання планів і програм комплексного соціально-економічного розвитку територіальної громади [145].

Основними елементами, які використовуються при формуванні змісту стратегії соціально-економічного розвитку територіальної громади є:

- сучасний вигляд територіальної громади - модель громади у поточний момент. Щоб його виконати, проводиться аналіз переваг і недоліків як економіки громади в цілому, так і окремих секторів, галузей і підсистем. Основну роль тут грають місцеві контрольні органи території;
- перспективний вигляд територіальної громади - модель громади в майбутньому як результату стратегічного управління стійким розвитком. Це бачення включає ряд елементів - високий життєвий стандарт, заснований на високій продуктивності праці, ріст зайнятості, диверсифікована економіка, гідна якість і рівень життя;
- внутрішнє середовище територіальної громади, що аналізується, передусім як зосередження ресурсного потенціалу;
- зовнішнє середовище, що характеризується через потенційно сприятливі або загрозливі для територіальної громади тенденції і передумови розвитку [2].

Здійснення стратегічного планування є характеристикою інноваційного підходу до розвитку об'єднаної територіальної громади. Адміністраціям громад важливе розуміння необхідності змін, усвідомлення того, що разом з оперативним та тактичним управлінням і плануванням важливо і стратегічне.

Таке усвідомлення з часом є результатом аналізу допущених прорахунків у виборі напрямків розвитку або організації управління та регулювання наслідків захоплення короткостроковими проектами. Таким чином, нова модель місцевого самоврядування при усьому різноманітті територіальних і організаційних форм здійснення повинна представляти єдину систему місцевої влади України, а територіальна громада повинна стати основою, першим рівнем модернізації місцевого самоврядування. Становлення нової моделі місцевого самоврядування в Україні складний і тривалий процес. Реформа місцевого самоврядування ще далека від свого завершення, потрібно доопрацювання багатьох основ, інститутів і дієвих механізмів публічного регулювання діяльності територіальних громад, має відбутися серйозна робота по реалізації цих дій на практиці.

Типові модернізаційні і інноваційні рішення для дієвих механізмів публічного регулювання діяльності територіальних громад, необхідно поширювати як найкращу муніципальну практику розвитку інститутів місцевого самоврядування. Метою і результатом розвитку територіальних громад будуть ріст добробуту, ініціативна участь населення у вирішенні питань місцевого значення.

Висновки до третього розділу

Таким чином, виходячи зі зробленого в третьому розділі 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 вищестоящих 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 [63].

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 вищестоящі рівні бюджетної системи України.

Визнання в Україні місцевого самоврядування і правової гарантованості самостійності його фінансовій 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, неоінституціональної, 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 елементу громадянського суспільства.

5. Обгрунтовано 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 елементу, 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 елементу 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». К.: НІСД. 2018. 688 с. URL: <https://cutt.ly/MKfaPeh> (дата звернення: 08.02.2022).
2. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2016 рік. URL: <http://www.dsns.gov.ua> (дата звернення: 08.02.2022).
3. Антонов, Н. Г. Грошовий обіг, кредит і банки [Текст] / Н. Г. Антонов, М. А. Пессель. М.: АТ «Финстатинформ», 1995. 402 с.
4. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України: Муніципальне право України. К., 2001. 352 с.
5. Бакуменко В. Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: наук.-досл. робота / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. К. : НАДУ при Президентіві України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. 41 с. URL: <http://www.nara-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>. (дата звернення: 08.02.2022).
6. Балабанова Н. В. Соціальний діалог. Соціальне партнерство. Соціальна держава/ Н. В. Балабанова, В. І. Жуков, В. Є. Пилипенко // Акад. праці та соц. відносин. К. 2002. 189 с.
7. Баранов, П. В. Финансовый менеджмент. Механизм финансового управления предприятиями [Текст]. 2002. 260 с.
8. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної Виборчої комісії. 2008. № 2. с. 51.

9. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія . За заг. ред. В.Ф.Погорілка. К.: Концерн «Видавничій Дім «Ін Юре». 2003. 512 с.
10. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51-57.
11. Баймуратов М. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 41-44.
12. Батанов О. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 6-7. С. 45-53.
13. Берданова О. В., Вакуленко В. М. Стратегічне планування регіонального розвитку: навч. посіб. Київ: НАДУ. 2007. 96 с.
14. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник. DESPRO. К.: ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.
15. Білик П.П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». *Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ*. 2001. № 1. С. 144-149.
16. Бодрова І.І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальна громада. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х., 2004. Вип. 7. 210 с.
17. Бондарчук Н. Особливості фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. *Вісник РЕГІОНЕТ «Стратегія розвитку»*. 2017. № 1. URL: <https://cutt.ly/sKffQ6w> (дата звернення: 08.02.2022).
18. Бюджетна децентралізація прийнята в першому читанні. URL: <https://cutt.ly/BKfd401> (дата звернення: 08.02.2022).

19. Бюджетний кодекс України. URL: <https://cutt.ly/KKfd8r5> (дата звернення: 08.02.2022).

20. Василенко О.І. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у адміністративне управління в умовах інформаційного суспільства Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2018. Вип. 1 (8).

21. Василенко О.І. Основні етапи розвитку та впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в адміністративне управління Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2018. Вип. 2 (9).

22. Василенко О.І. Основні напрями підготовки до реалізації концепції електронного уряду в Україні. Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Державне управління в Україні: виклики та перспективи»м. Запоріжжя 8-9 травня 2020 р.

23. Василенко О.І. Закордонний досвід інформатизації державної влади та управління на прикладі Сполучених штатів. Матеріали круглого столу «Формування дієвих механізмів державного управління з забезпечення державної безпеки» НУЦЗУ 2021 р.

24. Василенко О.І. Європейська модель інформатизації системи взаємодії держави та суспільства. Матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, 18–19 березня 2020 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2020.

25. Валевський О. Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства: монографія / О. Л. Валевський. К.: вид-во НАДУ, 2007. 217 с.

26. В'ячеслав Негода: До нового адміністративно-територіального устрою країни 600 днів, що за цей час треба зробити? URL: <https://cutt.ly/4KfliId>. (дата звернення: 08.02.2022).

27. Веб-портал Децентралізація. URL: <https://cutt.ly/ZJDInQK> (дата звернення: 08.02.2022).
28. Велике будівництво: як змінилося фінансування в бюджеті-2020. URL: <https://cutt.ly/AKfhcri> (дата звернення: 08.02.2022).
29. Виговська Л. Міністерство фінансів: будь-які пільгові режими - це виведення грошей з держбюджету. URL : <https://cutt.ly/BKfa42g> (дата звернення: 08.02.2022).
30. Вінокуров Я. Інвесторам, які вкладуть в Україні понад \$100 млн, нададуть персонального менеджера - Зеленський. URL: <https://cutt.ly/uKfg7AT>.
31. Вісімдесят два відсотки районних бюджетів України у 2017 році залишалися дотаційними. URL: <https://cutt.ly/8Kffsbg> (дата звернення: 08.02.2022).
32. Врублевський О. Організація співробітництва територіальних громад в Україні (практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування). Київ: ІКЦ «Легальний статус». 2017. 105 с. URL: <https://cutt.ly/gKfpLRb>. (дата звернення: 08.02.2022).
33. Воротін В. Є. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / В. Є. Воротін, Я. А. Жаліл ; за заг. ред. В. Є. Воротіна. Київ : Вид-во НІСД, 2010. 288 с.
34. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади може зрушити з місця реформування країни в цілому. URL: <https://cutt.ly/7KffgLh> (дата звернення: 08.02.2022).
35. Глава держави: Децентралізація – питання цивілізаційного вибору та складова євроатлантичного курсу України. URL: <https://cutt.ly/GKflgXa>. (дата звернення: 08.02.2022).
36. Глава Уряду про децентралізацію: Ця реформа згуртовує Україну, зупинити її не можна. URL: <https://cutt.ly/PKflkFd> (дата звернення: 08.02.2022).
37. Глава Уряду пропонує до 2020 року завершити об'єднання громад і

розробити якісні стратегії розвитку регіонів. URL: <https://cutt.ly/0JDTfMh> (дата звернення: 08.02.2022).

38. Грішнова О. А. Економіка праці та соціально-трудова відносини. К.: Знання. 2007. 559 с.

39. Дарченко Н.Д., Рижиков В.С., Єськов О.Л., Мікрюков О.М. Економіка праці та соціально-трудова відносини. К. 2007. 252 с.

40. Дем'янчук О. І. Забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. 2017. № 6 (34). С. 42–46.

41. Державне управління в Україні: навч. посіб. / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

42. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / Кол. авт. ; заг. ред. О.Ю. Оболенського. Хмельницький: Поділля. 2009. 568 с.

43. Держстат України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 08.02.2022).

44. Децентралізація під мікроскопом: експертний аналіз. URL: <https://cutt.ly/SKfsJW1> (дата звернення: 08.02.2022).

45. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. К. : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

46. Деякі питання надання у 2019 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво мультифункціональних майданчиків для занять ігровими видами спорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 липня 2019 р. №571. URL: <https://cutt.ly/eKfjtOx>.

47. Дробенко Г.О., Брусак Р.Л., Свірський Ю.І. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. Львів: В-во «СПОЛОМ», 2001. 118 с.

48. Докаленко В. В. Теоретичні підходи до визначення інститутів

громадянського суспільства як суб'єктів публічного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 21-22. С. 154–160. – URL:<http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7224&i=25>.

49. 2. Докаленко В., Приходько І. Роль та місце взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні. Публічне управління та регіональний розвиток. 2020. № 9. С. 752-768. – URL:<https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/203>.

50. . Докаленко В. В. Механізми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах децентралізації влади в Україні. Публічне управління та митне адміністрування. 2021. № 1 (28). С. 27-34. – URL: <http://www.customs-admin.umsf.in.ua/archive/2021/1/6.pdf>

51. .Смельянов В.М., Шульга А.А. Нормативно-правовий супровід процесуререформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад:недоліки та способи їх подолання. *Наукові праці: наук. журн. Чорном. нац. ун-т ім. Петра Могили*. Миколаїв, 2017. Т. 298. Вип. 286. 124 с. URL: <https://cutt.ly/MKfszZJ>. (дата звернення: 08.02.2022).

52. Жувагіна І. О., Філіпішина Л. М. Аналіз реалізації бюджетної децентралізації в контексті соціально-економічного розвитку країни. *Молодий вчений*. 2017. № 4.4 (44.4). С. 35–39.

53. Жуков В. Соціальне партнерство в Україні: навч. посіб. / В. Жуков, В. Скуратівський. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 120 с.

54. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. URL: <https://cutt.ly/1KfjetB> (дата звернення: 08.02.2022).

55. Звіт Рахункової палати України за 2014 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/zvit_2014.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

56. Звіт Рахункової палати України за 2015 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2015.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

57. Звіт Рахункової палати України за 2016 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2016.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

58. Звіт Рахункової палати України за 2017 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2017.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

59. Звіт Рахункової палати України за 2018 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

60. Звіт Рахункової палати України за 2020 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2020/ZVIT_RP_2020.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

61. Звіт Рахункової палати України за 2021 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2021/ZVIT_RP_2021.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

62. Звіт: Третє щорічне соціологічне дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування» URL: <https://cutt.ly/nKfaUIO> (дата звернення: 08.02.2022)

63. Інвестиційний клімат в Україні / за ред. П.І. Гайдучького. К.: Нора-друк, 2002. С. 77-78.

64. Інформаційний веб-ресурс Міністерства економіки України <https://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA> (дата звернення: 08.02.2022).

65. Кличко – інвесторам: Я особисто готовий працювати "бодігардом" вашого бізнесу в Києві. URL: <https://cutt.ly/SKfhwKZ> (дата звернення: 08.02.2022).

66. Ковбасюк Ю.В. Державне управління: [підручник]: у 2 т. / Ю.В. Ковбасюк: Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. К. : Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. 562 с.

67. Консолідація державного фінансування розвитку громад у одному ДФРР забезпечить єдність та ефективність регіональної політики держави. URL: <https://cutt.ly/0KfjxCp> (дата звернення: 08.02.2022).

68. Конспект лекцій «Муніципальне право України» URL: <https://cutt.ly/uKfsaIG> (дата звернення: 08.02.2022).

69. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). URL : <https://cutt.ly/rKfc8v4> (дата звернення: 08.02.2022).

70. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади. *Державне управління*. 2010. № 1. URL: <https://cutt.ly/ZKfsIPA>. (дата звернення: 08.02.2022).

71. 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>

72. 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>

73. 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. С. 366-375.

74. Коротенко Д. О. Механізми публічного регулювання діяльності територіальних громад. /Д. О. Коротенко/ 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

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

76. Коротенко Д. О. Механізми стимулювання розвитку територіальних громад. /Д. О. Коротенко/ 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.

77. Коротенко Д. О. Інституціональний механізм забезпечення розвитку фінансово-економічної системи громади. /Д. О. Коротенко/ 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.

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

79. Костенко В.О. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. *Державне управління та місцеве*

самоврядування: зб. наук. пр. Д.: ДРІДУ НАДУ. 2013. № 4 (19). С. 107-115.

80. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. К.: Т-во «Знання» України, 1999. 487 с.

81. Кравчук В. Підтримка бізнесу з боку держави: чи можна більше? URL: <https://cutt.ly/4KfhpgE> (дата звернення: 08.02.2022).

82. Крупіна Н.А. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальної реформи як інструменту удосконалення формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2010. Вип. 39. С. 263-268. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/147036096.pdf> (дата звернення: 08.02.2022).

83. Купрій В. Як оцінка допомагає робити врядування більш відкритим та підзвітним? URL : <https://cutt.ly/KKfxhba> (дата звернення: 08.02.2022).

84. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 1(5). С. 3-10.

85. Куц Ю. О., Решевець О. В. Територіальна громада: управління розвитком: монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків: Константа, 2013. 540 с.

86. Ларіна Р.Р. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я: [монографія] / Р.Р. Ларіна, А.В. Владзимирський, О.В. Балусьва; під заг. ред. В.В. Дорофієнко. – Донецьк: ТОВ Цифрова типографія, 2008. С. 50-51.

87. Лімська декларація керівних принципів контролю. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001 (дата звернення: 08.02.2022).

88. Лукінов І. Наслідки і перспективи перетворення в економіці України. *Фінанси України*. 1995. № 12. С. 4-18.

89. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія. Київ, 2006. 393 с.

90. Мазак А. Управління освітою в умовах демократизації суспільних процесів . *Освіта і управління*. 2004. № 4. С. 49–52.

91. Марущин Ю.В. Інструменти бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2018. Вип. 2. С. 200-210.
92. Марущин Ю.В. Об'єднана територіальна громада як об'єкт управління: теоретичні аспекти. *East Journal of Security Studies*. 2018. Вип. 3. С.336-353.
93. Марущин Ю.В. Стратегічне планування в процесі добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. *Вісник Національного Університету Цивільного Захисту України*. 2021. Вип. 2. - С.312-323.
94. Марущин Ю.В. Формування інноваційного механізму соціального партнерства в системі підтримки територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2020. Вип.6 (78). С. 139-148.
95. Мережко Є. Чи добре тобі, громадо? Як влада та інвестори сприяють розвитку ОТГ. URL: <https://goo.gl/VAFkNU>. (дата звернення: 08.02.2022).
96. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року. URL: <https://cutt.ly/IKfdEEI> (дата звернення: 08.02.2022).
97. Міністерство культури і туризму України : офіц. сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mincult.kmu.gov.ua>.
98. Молодожан Ю. Б. Самодосконалість територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2010. 370 с.
99. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 травня 2018 р. URL : <https://cutt.ly/СКfaI7O> (дата звернення: 08.02.2022).
100. Мороз О.Ю. Територіальна громада: сутність становлення та сучасні українські реалії. *Демократичне врядування*. 2008. Вип. 2. URL: <https://cutt.ly/aKfspKO> (дата звернення: 08.02.2022).
101. На порядку денному профільного парламентського Комітету –

інфраструктурна субвенція для ОТГ. Прес-центр ініціативи «Децентралізація». URL: <https://cutt.ly/7Kfji9w> (дата звернення: 08.02.2022).

102. Надал С., Спасів Н. Теоретична концептуалізація формування та сучасний прагматизм фінансування об'єднаних територіальних громад. *Державні і місцеві фінанси*. 2017. № 3. URL: <https://goo.gl/HwL79K>. (дата звернення: 08.02.2022).

103. Наконечний В. В. Управління містом: теоретико-методологічний вимір: монографія. Харків: Цифрова друкарня № 1, 2012. 263 с.

104. Національний банк очікує на інфляцію близько 5% та економічне зростання на рівні 3,5-4% у 2020-2022 рр. URL: <https://cutt.ly/EKfgJJf> (дата звернення: 08.02.2022).

105. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] Навч. посіб. / Нижник Н.Р., Машков О.М. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

106. Новак Е. Децентралізація влади і грошей. *Демократична Україна*. 2015. Випуск 26. URL: <https://cutt.ly/6KfsbsE> (дата звернення: 08.02.2022).

107. Обговорено проблемні питання в співпраці з інспекторами праці органів місцевого самоврядування. URL: <https://cutt.ly/UKfhHSP> (дата звернення: 08.02.2022).

108. Організація співробітництва територіальних громад в Україні (практичний посібник). URL: <https://cutt.ly/GJDR42n>. (дата звернення: 08.02.2022).

109. Обушна Н. І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-3/doc/1/06.pdf>.].

110. ОТГ використали 2,5 млрд грн із держбюджету, не маючи «дорожньої карти». Рахункова палата України. URL: <https://goo.gl/dAstEv> (дата звернення: 08.02.2022).

111. ОТГ наймають на роботу інспекторів праці. URL: <https://cutt.ly/AKfhMpu> (дата звернення: 08.02.2022).

112. План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 черв. 2015 р. № 509-VIII. URL: <https://cutt.ly/QKfavSz> (дата звернення: 08.02.2022).

113. Плющ І.С. Місцеве самоврядування економіка (до проблеми ефективності законодавчих механізмів). *Економіка АПК*. 2002. №1. С. 3-9

114. Портал Державна казначейська служба: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 08.02.2022).

115. Президент: Частка в 51% місцевих бюджетів від загальнодержавного бюджету розширює можливості розвитку територіальних громад. URL : <https://cutt.ly/JKfa8W9> (дата звернення: 08.02.2022).

116. Про вищу освіту: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.au>.

117. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 567-р URL: <https://cutt.ly/7KfpGU4> (дата звернення: 08.02.2022).

118. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. №79-VIII. URL: <https://cutt.ly/8Kfaj1F> (дата звернення: 08.02.2022).

119. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 6 грудня 2016 р. №1774-VIII URL: <https://cutt.ly/IKfhDVF> (дата звернення: 08.02.2022).

120. Про внесення змін до Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" щодо порядку утворення районних рад: Закон України від 07 вересня 2010 року №2500-VI. URL: <https://cutt.ly/uKfpEBD> (дата звернення: 08.02.2022).

121. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 р. №71-VIII. URL: <https://cutt.ly/sKfahDe> (дата звернення: 08.02.2022).

122. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 січня 2020 р. №38. URL: <https://cutt.ly/9Kfjn0z> (дата звернення: 08.02.2022).

123. Про Державний бюджет на 2015 р. Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII. URL: <https://cutt.ly/UKfkdn2> (дата звернення: 08.02.2022).

124. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.05.2015 р. № 157–VIII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/0KfaFw6> (дата звернення: 08.02.2022).

125. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://cutt.ly/6Kfar4n> (дата звернення: 08.02.2022).

126. Про затвердження ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 грудня 2017 р. № 343. URL: <https://cutt.ly/lKfalrv> (дата звернення: 08.02.2022).

127. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. URL: <https://cutt.ly/FKffhVo> (дата звернення: 08.02.2022).

128. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 р. № 75. URL: <https://cutt.ly/JKffAnl> (дата звернення: 08.02.2022).

129. Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2009 р. №1134-р. URL: <https://cutt.ly/iKfpUvN> (дата звернення: 08.02.2022).

130. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2009 р. №1456-р. URL: <https://cutt.ly/GKfpTvZ> (дата звернення: 08.02.2022).

131. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 URL: <https://cutt.ly/5Kfje1t> (дата звернення: 08.02.2022).

132. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200. URL: <https://cutt.ly/AKfjo2B> (дата звернення: 08.02.2022).

133. Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на створення та ремонт існуючих спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів у 2019 році: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 липня 2019 р. № 943-р URL: <https://cutt.ly/0Kfjr4J> (дата звернення: 08.02.2022).

134. Про затвердження Стратегічного плану розвитку Волочиської міської об'єднаної територіальної громади до 2020 року: Рішення Волочиської міської об'єднаної територіальної громади від 25.11.2016 р. № 3-15/2016. URL: <https://cutt.ly/WRbOeo4> (дата звернення: 08.02.2022).

135. Про затвердження Умов залучення кредитних коштів та надання державних гарантій у 2020 році для забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями Державного агентства автомобільних доріг і

переліків об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення та обсягів бюджетних коштів для їх фінансування за рахунок запозичень, залучених під державні гарантії. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2020 р. №254. URL: <https://cutt.ly/gf8tyed> (дата звернення: 08.02.2022).

136. Про інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2020 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2020 р. №211-р. URL: <https://cutt.ly/WKffIJw> (дата звернення: 08.02.2022).

137. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12 березня 2012 року № 187/2012. URL: <https://cutt.ly/YKfpHA6> (дата звернення: 08.02.2022).

138. Про об'єднання територіальних громад: Проект Закону від 14 грудня 2011 р. № 9590. URL: <https://cutt.ly/gKfpWdy> (дата звернення: 08.02.2022).

139. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII. URL: <https://cutt.ly/6JDTjFh>. (дата звернення: 08.02.2022).

140. Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: звіт, затв. рішенням Рахункової палати України від 27.06.2017 р. № 13-2. URL: <https://cutt.ly/KKfa1FD> (дата звернення: 08.02.2022).

141. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 18

черв. 2014 року №1508-VII. URL: <https://cutt.ly/UKfpKPZ> (дата звернення: 08.02.2022).

142. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р. URL: <https://cutt.ly/vKfpRS3> (дата звернення: 08.02.2022).

143. Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2009 р. №385-р. URL: <https://cutt.ly/aKfpYna> (дата звернення: 08.02.2022).

144. Про Францію та подрібненість комун. URL: <https://cutt.ly/iKfsTwwq> (дата звернення: 08.02.2022).

145. Проект Закону про внесення змін до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст від 30 березня 2018 р. №8213. URL: <https://cutt.ly/8Kfjph0> (дата звернення: 08.02.2022).

146. Процес закріплення незворотності децентралізації у Конституції триватиме близько 1,5 року, – Володимир Гройсман. URL: <https://cutt.ly/PJDThYt> (дата звернення: 08.02.2022).

147. Проць Н. В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації. *Фінансовий простір*. 2015. №1. С. 221–229.

148. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика [Текст] : монографія / За заг. ред. О.О. Дьоміна; Кол. авт.: В.В. Лісничий (кер.) та ін. - Х. : ХарPI УАДУ "Магістр", 2003. - 580 с.

149. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <https://cutt.ly/wKfaeDg> (дата звернення: 08.02.2022).

150. Рудніцька Р.М. Сутність та зміст механізмів державного управління

та принципів їх функціонування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 50-60. URL: <https://cutt.ly/1KfsdXf>. (дата звернення: 08.02.2022).

151. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / з наук. ред. д.е.н., проф. М.Д. Лесеченка, к.е.н., доц. А.О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.

152. Рудь Л.П. Механізм державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні. *Науково – технічний збірник*. 2010. № 96. С. 143-148.

153. Сааков В. Чому в Україні відбувся відкат у боротьбі з корупцією. Deutsche Welle. URL: <https://p.dw.com/p/3WfAo> (дата звернення: 08.02.2022).

154. Сас О. Децентралізація у країнах Балтії та Скандинавії. Частина 1. URL: <https://cutt.ly/ZKfo2iJ> (дата звернення: 08.02.2022).

155. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. С. 81-89.

156. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного права*. 2015. № 4. С. 111–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16. (дата звернення: 08.02.2022).

157. Сидор І. П. Міжбюджетні трансферти в системі доходів місцевих бюджетів: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Гроші, фінанси і кредит*. 2019. Вип. 32. С. 363–370.

158. Стан розробки регіональних стратегій розвитку на період до 2027 року (рспр-2027) і планів заходів з їх реалізації на 2021-2023 рр. (пзр-2021-2023). URL: <https://cutt.ly/sKffvwa> (дата звернення: 08.02.2022).

159. Сторонянська І.З. Особливості фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах бюджетної децентралізації. *Місцеві фінанси*. 2018. № 6. С.58 - 74. URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_18_06_058_uk.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

160. Стратегії реформування системи управління державними фінансами

на 2017–2020 роки. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415–2017-p>. (дата звернення: 08.02.2022).

161. Стратегічне планування. Навчальний посібник / О.Берданова, В.Вакуленко, В.Тертичка. Л.: ЗУКЦ, 2008. 138 с.

162. Стратегічний план розвитку Волочиської міської об'єднаної громади до 2020 року. URL: <https://cutt.ly/bKff4x7> (дата звернення: 08.02.2022).

163. Стратегія регіонального розвитку Хмельницької області на 2011-2020 рр. URL: <https://cutt.ly/pKfhSlq> (дата звернення: 08.02.2022).

164. Татарин Н. Формування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. Причорноморські економічні студії. 2018. Вип. 29(2). С. 85-89. URL: <https://cutt.ly/KKfdYQ4> (дата звернення: 08.02.2022).

165. Тенденції тіньової економіки. URL: <https://cutt.ly/VKfg9gK> (дата звернення: 08.02.2022).

166. Терентьев Ю. Криве дзеркало державної допомоги. Економічна правда. URL: <https://cutt.ly/LKfhjg5> (дата звернення: 08.02.2022).

167. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

168. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.

169. Ткачук А. «Хотелки» здолали здоровий глузд. Післямова до прийнятого бюджету. URL: <https://cutt.ly/TKfaVuI> (дата звернення: 08.02.2022).

170. Ткачук А. Взаємозв'язок державної регіональної політики та децентралізації влади. URL: <https://cutt.ly/hKfpIuW> (дата звернення: 08.02.2022).

171. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції [Текст] /

Анатолій Ткачук. К.: Логос, 2015. 124 с.

172. Ткачук А. Ф. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3. С. 20-26. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/Unzap_2007_3_6.pdf. (дата звернення: 08.02.2022).

173. Ткачук А.Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2013. 116 с.

174. Ткачук А.Ф. Латвія: довга дорога реформи. Робочі записки. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2015. 56 с.

175. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус». 2016. 80 с.

176. Ткачук А.Ф. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. К.: Логос, 2015. 124 с.

177. Ткачук А.Ф. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус». 2016. 96 с.

178. Ткачук А.Ф. Французький досвід децентралізації очима вільними від захоплення. URL: <https://cutt.ly/0KfsOYw> (дата звернення: 08.02.2022).

179. У 2019 році частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни має скласти 51%, - Геннадій Зубко. URL: <https://cutt.ly/uKfdvbt> (дата звернення: 08.02.2022).

180. Україна є найбільш біднішою країною Європи – звіт МВФ. URL: <https://cutt.ly/YKfgafZ> (дата звернення: 08.02.2022).

181. Управління силами цивільного захисту під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: конспект лекцій / Укладачі: В.О. Собина, І.М. Неклонський, В.О. Самарін, Д.В. Дяченко. Х.: НУЦЗ України. 2015. 166 с.

182. Уряд схвалив законопроект щодо державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. URL : <https://cutt.ly/3Kfa09v> (дата звернення: 08.02.2022).

183. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. URL : <https://cutt.ly/JKfzm0U> (дата звернення: 08.02.2022).
184. Фінансова децентралізація в Україні. Перший етап успіхів. URL: <https://cutt.ly/SKfdFeg> (дата звернення: 08.02.2022).
185. Фінансова децентралізація і бюджети перших 159 об'єднаних громад в деталях. URL: <https://cutt.ly/jKfdID2> (дата звернення: 08.02.2022).
186. Формування спроможних територіальних громад. Практичний посібник (видання третє) / В. Мягкоход, Ю. Вернигор, О. Чепель, М. Баран // За підтримки проекту USAID ПУЛЬС- Асоціація міст України та Агентства США з міжнародного розвитку. 2017. 67 с.
187. Хандій О. О. Сучасний стан та особливості децентралізації влади в Україні. *Економіка та право. Серія: Економіка*. 2016. № 2. С. 137–145.
188. Хміль Ф. І. Управління персоналом: підручник [для студ. вищ. навч. закл.]. К. : Академвидав, 2006. 488 с.
189. Хотенко О., Стадник М. Державна підтримка сталого розвитку об'єднаних територіальних громад: умови надання та напрями використання. URL: <https://cutt.ly/6KfaVhy>. (дата звернення: 08.02.2022).
190. Частка місцевих бюджетів перевищила 50% в зведеному бюджеті, - Порошенко. URL: <https://cutt.ly/1Kfdzv0> (дата звернення: 08.02.2022).
191. Чистов С.М. Державне регулювання економіки: Навч. посібник / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. К.: КНЕУ, 2000. 316 с.
192. Шевченко В.М. Механізми реалізації державної політики у сфері вищої освіти в умовах інноваційного розвитку в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 5. URL: <https://cutt.ly/KKfskIn>. (дата звернення: 08.02.2022).
193. Щорічний звіт Credit Suisse про світовий добробут. URL: <https://cutt.ly/RKfgxPB> (дата звернення: 08.02.2022).

194. Aslihan Aykac. Global challenges to legal regulation of state and civil society relationship, *Ege Academic Review*, 2010, pp. 829-843, Volume 3, Issue 10. - URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/558404>.

195. Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in Local and Regional Structures in Europe / The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). 2008. 96 p. https://www.ccre.org/docs/changes_in_local_and_regional_structures_web_EN.pdf.

196. Beetham D. *Introducing Democracy: 80 Questions and Answers*. Cambridge : UNESCO and Polity Press, 2015. 116 p. - URL: <https://www.gcedclearinghouse.org/sites/default/files/resources/181392e.pdf>.

197. Beglytsia, V., Antonova, L., Kozlova, L., Datsii, O., & Datsii, N. (2021). System of concepts communications of state institutions and society as the basis of national security and socio-economic stability. *Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice*, 3 (38), pp. 549-556. URL: <http://fkd1.ubs.edu.ua/article/view/237487>.

198. Berezyna, K., Yuzikova, N., Maistro, S., Paliukh, V., & Antonova, L. (2020). The importance of public administration in administrative and legal regulation. *Revista Gênero E Interdisciplinaridade*, . v. 1 n. 01 (2020): Special Edition URL: <https://www.periodicojs.com.br/index.php/gei/article/view/63>.

199. Dokalenko V. European experience of the interaction between public authorities and civil society institutions and Ukrainian realities. *EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES*, 2020. 6 (1), p. 5-18. – URL: <https://www.ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/41/37>.

200. Orlova N., Mokhova I., Diegtiar O., Khomutenko O. Methodology of the Electronic Government Evaluation of the European Union Countries based on Taksonometric Method (33rd IBIMA) International Business Information Management Conference Granada, Spain 10-11 April, 2019. P. 505 - 512. ISBN: 978-0-9998551-2-6 - URL: <https://ibima.org/accepted-paper/methodology-of-the->

electronic-government-evaluation-of-the-european-union-countries-based-on-taksonometric-method.

201. Shpak Yurii, Bandura Ivan, Primush Roman, Dokalenko Varvara, Abdullayev Vahif (2022). Formation of Anti-Corruption Consciousness of Citizens as a Direction of Interaction of Public Authorities and Institutions of Civil Society. *International Journal of Computer Science and Network Security*. Vol. 22 No. 3 pp. 17-22. - URL: http://ijcsns.org/07_book/html/202203/202203003.html.

202. Song Peng, Maslow's Hierarchy of Needs Theory Combined with Subjective Well-being to Explore the Influencing Factors and Promotion Strategies, *Research & Development*. Vol. 1, No. 1, 2020, pp. 19-24. - URL: <http://www.sciencepublishinggroup.com>.

203. Soroka S., Lizakowska S. Wpływ kultury politycznej i partycypacji obywatelskiej na funkcjonowanie reżimów politycznych (na przykładzie posttotalitarnych państw) (Вплив політичної культури та участі громадськості на функціонування політичних режимів). *Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych AMW*. 2016. № 4. - URL: https://colloquium.elsite.eu/images/numery/4_2016/S.

204. Soroka S., Plekhanov D. The Theory of Interaction between the Government and Parliament in the Historiography of the Twentieth Century. *History*. 2018. Vol. 26. № 2. - URL: <https://history.azbuki.bg/en/history/historyarticles2016-3/2-xxvi-2018>.

205. Stoyan O. Problems of Ukrainian management development in the conditions of transformation. Mechanisms of stimulation of socio-economic development of regions in conditions of transformation. Monograph.- Opole: The Academy of Management and Administration in Opole, Poland, 2019. - p. 233-247.

206. SpaceX успішно запустила на орбіту навколо Сонця ракету-носій Falcon Heavy з червоною Tesla на борту. URL: <https://cutt.ly/SRbI8Gj> (дата звернення: 08.02.2022).

207. Cowman M. A report on the participation of citizens and members of local communities in the EU funded Large Housing Areas Stabilisation Action Project / M. Cowman, C. Hirt. – Brussels: European Commission, 2006. 408 p.

208. Gerber J. D., Nahrath S., Csikos P., Knoepfel P. The role of Swiss civic corporations in land use planning. *Environment and Planning*. A 43: 2011. P. 185–204. URL: <https://cutt.ly/4RbOQCl> (дата звернення: 08.02.2022).

209. Hiller G.A. Definitions of Community: Areas og Agreement. *Rural Sociology*. 1955. June. P. 778.

210. 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 C. 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>

211. 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 C. 199–209 URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/14808/1/Korotenko.pdf>

212. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe «Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития», сравнительный анализ, ПРООН, Мировой Банк. 2002. С. 7.

213. Ukraine occupies 123rd place in Global Wealth Report. 112.international. URL: <http://bit.ly/3tfr6k6> (дата звернення: 08.02.2022).

ДОДАТКИ



**ШИРОКІВСЬКА СІЛЬСЬКА РАДА
ЗАПОРІЗЬКОГО РАЙОНУ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вул. Центральна, 1, с. Широке, Запорізький район, Запорізька область, 70413

фактична адреса та адреса для листування:

вулиця Розенталь, 7, місто Запоріжжя, 69089

телефон: +38 (061) 286 2120 **e-mail:** shyroke.otg@gmail.com **сайт:** shtg.gov.ua
ЄДРПОУ 26013402

Вих. № 0448/19 від 04.01 2024 р. На вих. № _____ від _____ 2024 р.

ДОВІДКА

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження Коротенка Дениса Олександровича «Формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади» на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

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.

З огляду на зазначене, заслуговують на увагу стратегічні цілі та перспективи розвитку механізмів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад, які окреслено Коротенко

Денисом Олександровичем, та систематизація міжнародного досвіду розвитку територіальних громад.

Таким чином надані практичні пропозиції автора дисертаційного дослідження є корисними в роботі.

З повагою,
секретар сільської ради



Олена ПРАВДЮК



ЯКИМІВСЬКА СЕЛИЩНА РАДА
МЕЛІТОПОЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ

вул. Ігоря Щербини, 6, смт. Якимівка, Мелітопольський р-н, Запорізька обл., 72503 тел./факс (06131) 9-14-77
E-mail: akimovka-ps@ukr.net сайт: akim.zp.ua, код згідно з ЄДРПОУ 20508999

04.01.2023 № 04 /04-10

ДОВІДКА

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження Коротенка Дениса Олександровича «Формування дієвих механізмів публічного регулювання діяльності громади» на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

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.

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.

З огляду на зазначене, заслуговує на увагу окреслені Коротенко Денисом Олександровичем напрямки підвищення ефективності механізмів регулювання власності громади.

Тому являються своєчасними та змістовними пропозиції автора дисертаційного дослідження та розроблені практичні рекомендації.

Начальник Якимівської

селищної військової адміністрації



Олександр ПРАВОСУД