

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Місцеве самоврядування
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Бакалавр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

Тамара ЛОЗИНСЬКА

10 червня 2024 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: **«Вплив децентралізації влади на діяльність органів місцевого самоврядування»**

виконала здобувач вищої освіти денної форми навчання

Юр'єва Ангеліна Олександрівна

Керівник кваліфікаційної роботи

Ольга МИРНА

Полтава – 2024 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФІНАНСОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ	8
1.1. Організаційні засади функціонування органів місцевого самоврядування	8
1.2. Фінансова децентралізація у діяльності органів місцевого самоврядування	16
РОЗДІЛ 2. ПЕРСПЕКТИВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ВПЛИВОМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ	26
ВИСНОВКИ	40
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	42
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність теми. Важливим аспектом демократичності та ефективності системи місцевого самоврядування (далі МС) є зв'язок централізації та децентралізації, дотримання балансу повноважень, відповідальності, прав та чіткості їх розподілу між органами влади центрального та місцевого рівня. Одним із ключових завдань децентралізації влади в системі публічного управління є не лише сталий регіональний та територіальний розвиток, автономія МС, а й осучаснена система цінностей, впровадження якої пришвидшить процеси взаємодії між владою та соціумом і активізує процес задоволення потреб зацікавлених сторін, створить переваги для подальшого безпекового розвитку.

На сучасному етапі питання ефективності реалізації реформи з децентралізації влади та нарощення потенціалу МС в Україні є особливо актуальним. Досить актуальним є питання розгляду у кваліфікаційній роботі впливу реалізації реформи з децентралізації на діяльність ОМС в умовах воєнного стану.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри публічного управління та адміністрування Полтавського державного аграрного університету за темою науково-дослідної роботи «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117u003104, період реалізації 01.01.2017 р. – 01.01.2026 р.).

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є систематизація основних організаційно-фінансових засад діяльності ОМС та механізмів їх регулювання, побудова комплексної системи поетапної реалізації заходів оновлення структури МС в Україні у повоєнний період.

Відповідно до даної мети були поставлені такі основні завдання:

- узагальнення організаційних засад функціонування ОМС;
- аналіз місця фінансової децентралізації у діяльності ОМС;

компонування перспектив діяльності ОМС під впливом децентралізації влади за напрямками повоєнного оновлення структури МС.

Об'єктом дослідження в кваліфікаційній роботі є вітчизняний досвід діяльності ОМС, а також їх відносини щодо досягнення цілей місцевого розвитку в умовах децентралізації влади.

Предметом дослідження в кваліфікаційній роботі є поняття, ознаки, сутність і особливості впливу децентралізації влади на діяльність ОМС.

Методи наукових досліджень. У процесі дослідження використовувалися такі наукові методи: системного підходу, систематизації, аналізу і синтезу, класифікації, порівняльного статистичного аналізу, формально-логічного методу.

Інформаційна база. Інформаційну основу дослідження у кваліфікаційній роботі складають бази нормативних документів, статистичні та спеціальні періодичні довідники, підручники, навчальні посібники, нормативно-правові документи, статистичні матеріали, збірники наукових праць.

Окремі публічно-управлінські аспекти децентралізації управління розкрито у працях закордонних науковців – Шатрі І., Герат Т.Н., Іфмаз С. та інші. Українські вчені, які досліджували децентралізацію публічного управління – Бальцій Ю., Борщевський В., Куропась І., Вон Р., Мельничук Л., Грицяк І., Козич О., Кравців В., Сторонянська І., Лелеченко А., О. Павлова, Рильська В., Панцир С., Піддубний І., Сус Л. та інші. Дослідженням питань фінансової децентралізації займаються такі науковці: Т. Бондарук [1], Г. Возняк [2], Т. Ганзицька [3], П. Жук [4] та ін.

Практична значущість одержаних наукових результатів полягає в тому, що висновки кваліфікаційної роботи мають практичне спрямування та можуть бути корисними при вирішенні наукових та практичних завдань діяльності ефективних і результативних ОМС на засадах децентралізації.

Апробація результатів дослідження. За результатами проведеного у кваліфікаційній роботі дослідження опубліковані у 2022-2024 рр. тези

доповідей на теми:

«Методи забезпечення трудової дисципліни державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування», які увійшли до матеріалів II Міжнародної науково-практичної конференції «Місцеве самоврядування в Україні та світі: теорія та практика» (07 грудня 2022 р., ПДАУ, м. Полтава) [5];

«Проблеми відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та способи їх вирішення», які увійшли до матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції «Місцеве самоврядування в Україні та світі: теорія та практика» (28 листопада 2023 р., ПДАУ, м. Полтава) [6];

«Теоретичні аспекти планування роботи з персоналом організації публічної сфери», які увійшли до матеріалів науково-практичної конференції за підсумками проходження здобувачами вищої освіти виробничих практик (21-22 березня 2024 р., ПДАУ, м. Полтава) [7].

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Загальний обсяг роботи викладено на 41 сторінці основного тексту і складається зі вступу, 2 розділів, висновків, а також використаних джерел із 52 найменувань. Робота містить 3 таблиць, 3 рисунків та 8 додатків.

РОЗДІЛ 1

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФІНАНСОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1. Організаційні засади функціонування органів місцевого самоврядування

Засади функціонування місцевого самоврядування (далі МС) в Україні визначаються законодавством та конституційними принципами, спрямованими на забезпечення демократії, гарантію прав і свобод громадян, розвиток територіальної автономії та ефективного управління на місцевому рівні. Ці засади відіграють важливу роль у забезпеченні сталого розвитку та соціального процвітання кожного населеного пункту та території України в цілому.

МС є важливим інститутом демократичного суспільства. Воно забезпечує участь громадян у вирішенні питань місцевого значення, сприяє розвитку МС, підвищенню рівня життя населення.

Конституція України визначає, що МС є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Органи місцевого самоврядування (далі ОМС) є юридичними особами, мають власні повноваження, майно, кошти та бюджет [8].

Закон «Про МС в Україні» визначає систему МС в Україні, його правові основи, структуру, повноваження та порядок організації і діяльності ОМС [9].

Система МС в Україні складається з: територіальних громад; ОМС; об'єднань територіальних громад [9].

Територіальна громада є первинним суб'єктом МС. Вона складається з громадян України, які проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці.

ОМС є: сільські, селищні, міські ради; районні ради у містах; обласні

ради [9].

Об'єднання територіальних громад є добровільним об'єднанням територіальних громад для спільного вирішення питань місцевого значення.

Повноваження ОМС визначаються Конституцією України, законами України, а також статутами територіальних громад [10; 11; 12].

МС в Україні є важливим інститутом демократичного суспільства. Воно забезпечує участь громадян у вирішенні питань місцевого значення, сприяє розвитку місцевого самоврядування, підвищенню рівня життя населення. Засади функціонування місцевого самоврядування в Україні сприяють створенню сильних і самостійних громад, які мають можливість вирішувати свої проблеми і сприяти розвитку своєї території. Ці засади є важливим елементом демократичного суспільства та гарантією розвитку України на всіх рівнях управління.

Аналіз походження та еволюції конституційних принципів МС у праці дослідників М. С. Високого та Т. Л. Нагорняк, вказує на те, що спочатку ці принципи визначалися потребами суспільства. Пізніше вони відображалися у суспільних відносинах, що мали свою власну історію та існували в реальному житті, і тільки після цього отримали юридичне регулювання та захист з боку держави [13, с. 161].

Походження принципів МС відображено у праці Ф.В. Мальчикова та О.К. Толстанова, відтак спочатку виявлялося у вигляді правових принципів як загальні соціальні норми, що підкреслює їх актуальність для суспільства та необхідність юридичного врегулювання. Це призвело до потреби подальшого закріплення їх у правових нормах [14, с. 94]. Отже, з самого початку свого виникнення принципи МС існували як адаптовані до політичного, економічного, морального, ідеологічного та соціального стану розвитку громад, що проживають на певній території. З часом ці принципи стали також складовою частиною державного права.

Рівності важливою рисою принципів МС, які також є принципами права, є їхня об'єктивна зумовленість. Це означає, що ці принципи відповідають

характеру суспільних відносин, економічних, політичних та ідеологічних процесів, які відбуваються у суспільстві. Принципи МС, як і загалом принципи права, є ідеологічними концепціями. Це означає, що вони, подібно до права взагалі, є складовою частиною суспільної свідомості, яка здійснює ідеологічний та інформаційний вплив загального характеру. Це означає, що вони спрямовані на загальне закріплення суспільних відносин та можуть бути розглянуті з позиції конкретних ідей та основних цінностей [15].

Отже, можна зробити висновок, що у процесі свого становлення і розвитку конституційні принципи МС, після їх закріплення в законодавстві, отримали всі основні характеристики і функції, що притаманні принципам права.

Засади функціонування МС в Україні ґрунтуються на нормативно обумовлених принципах (додаток А).

Згідно додатку А, однією з основних засад є принцип територіальної громади, який передбачає об'єднання громадян на підставі їхньої спільності та інтересів у визначеному адміністративному об'єкті. Громади мають право самостійно вирішувати свої питання, приймати рішення щодо розвитку своєї території та впливати на прийняття важливих рішень на місцевому рівні.

Іншою важливою засадою є прозорість і відкритість у роботі ОМС. Це передбачає доступність інформації для громадян, відкритість засідань місцевих рад та інших органів, а також можливість громадян брати участь у прийнятті рішень та контролювати діяльність органів самоврядування.

Принцип рівності перед законом і недопущення дискримінації на будь-якій підставі є також основною засадою місцевого самоврядування. Усі громадяни повинні мати рівні права і можливості для участі в житті своєї громади та впливу на прийняття рішень.

Таким чином, МС є важливим елементом демократичного суспільства. Воно забезпечує участь громадян у вирішенні питань місцевого значення, сприяє розвитку МС, підвищенню рівня життя населення. Для забезпечення ефективного функціонування МС в Україні необхідно дотримуватися

принципів МС, підвищувати фінансову спроможність ОМС, розвивати інститути місцевого самоврядування та сприяти розвитку форм прямого народовладдя на місцевому рівні.

Станом на 01 лютого 2024 року ОМС Полтавської області представлені чотирима районними радами (додаток Б) і 16 міськими, 20 селищними, 24 сільськими радами (додаток В) (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

**Розподіл рад як ОМС на території Полтавської області,
станом на 01 лютого 2024 р.**

Назва району	Рівень ради			
	районна	міська	селищна	сільська
Кременчуцький	1	3	4	5
Лубенський	1	4	3	0
Миргородський	1	4	5	8
Полтавський	1	5	8	11
Разом, кількість	4	16	20	24
%	6,3	25,0	31,2	37,5

Джерело: розраховано автором за даними [16].

В Основному Законі України (ст. 19) прописано, що ОМС та їх посадові особи повинні діяти на основі, в межах повноважень та у спосіб, що регульовані Конституцією та законами України (додатки Д, Е).

Також розглянемо які повноваження мають ОМС у сфері земельних відносин (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Аналітичний огляд повноважень ОМС у сфері земельних відносин

Суб'єкт ОМС	Узагальнений зміст повноважень	Нормативно-правова підойма
Сільські, селищні, міські ради	розпорядження землями громади; передача ділянок комунальної власності у приватну власність; надання ділянок у користування; вилучення ділянок із земельного фонду комунальної власності; викуп ділянок для суспільних потреб; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів, що управляють земельними ресурсами;	Земельний кодекс України (ст. 12, частина перша) [17]

	<p>контроль за використанням та охороною земель, додержання екологічного та земельного законодавства;</p> <p>обмеження, тимчасова заборона, використання земель фізичними і юридичними особами у випадку порушення законодавства;</p> <p>підготовка висновків у сфері вилучення ділянок;</p> <p>встановлення та зміна меж села, селища, міста;</p> <p>внесення пропозицій до районної ради в сфері встановлення і зміни меж населених пунктів;</p> <p>вирішення земельних спорів;</p> <p>вирішення інших питань стосовно земельних відносин.</p>	
Сільські, селищні, міські ради	<p>надання відомостей з кадастру;</p> <p>вирішення інших питань у галузі земельних відносин.</p>	<p>Земельний кодекс України (ст. 12, частина друга) [17]</p> <p>ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень ОМС та оптимізації надання адмінпослуг» [18].</p>
ОМС, що виконують розпорядчі функції стосовно землі	<p>визначаються завдання державного контролю по використанню земель підконтрольними суб'єктами.</p>	<p>Земельний кодекс України (глава 32 ст. 187-190) [17].</p>
Виконавчі органи рад	<p>здійснення контролю за додержанням законодавства, використання та охорони земель;</p> <p>реєстрація суб'єктів права власності, права користування землею і договорів на її оренду;</p> <p>видача документів права власності / користування землею;</p> <p>організація і ведення кадастрової документації;</p> <p>вирішення спорів.</p>	<p>ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26, 33) [9].</p>
Місцеві ради	<p>В галузі організації землеустрою:</p> <p>координація діяльності місцевих органів в сфері земельних ресурсів;</p> <p>контролювання використання та охорони комунальних земель.</p>	<p>ЗУ «Про землеустрій» [19], «Про охорону земель» [20], «Про Державний земельний кадастр» [21], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [22].</p>

Джерело: узагальнено автором

Як бачимо, згідно законодавства ради уповноважені інформувати громадян з питань вилучення/викупу та надання ділянок землі, що зумовлено принципами демократичного управління справами громади, забезпечення прозорості та відкритості щодо розпорядження комунальною землею.

Згідно Земельного кодексу України (ст. 95) серед завдань заповнення державного земельного кадастру передбачає: гарантування повноти відомостей про земельні ділянки; використання єдиної системи ідентифікації ділянок землі та системи просторових координат; впровадження єдиної системи кадастрової інформації та достовірності цієї системи.

Основні концепції функціонування місцевого самоврядування відображено у праці М.Є. Василенко (рис. 1.1).



Рис.1.2. Концепції функціонування МС [23, с. 62].

В Україні МС є одним з основних інститутів демократичної системи. Воно забезпечує право громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення, а також сприяє розвитку місцевих громад. Основні концепції функціонування МС визначають сутність та принципи цього важливого складника демократичної системи управління. МС є ключовим засобом втілення демократичних принципів на рівні територіальних громад та місцевих угруповань.

Розглянемо наведені концепції більш детально.

Децентралізація є основою для функціонування МС, оскільки дозволяє місцевим громадам самостійно вирішувати питання, які їх безпосередньо стосуються.

Децентралізація може здійснюватися на різних рівнях, від передачі окремих повноважень до передачі значної частини повноважень. В Україні децентралізація проводиться в рамках децентралізаційної реформи, яка розпочалася у 2015 році. У межах цієї реформи було передано повноваження та ресурси від центрального уряду до місцевих органів влади на рівні територіальних громад, районів і областей [23, с. 63].

Продовження процесу децентралізації в Україні є важливим завданням для зміцнення МС. Для цього необхідно:

закріпити додаткові повноваження та ресурси місцевим органам влади, зокрема у сфері освіти, соціального захисту, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства та ін.

створити умови для ефективного використання переданих ресурсів та повноважень шляхом надання ОМС з боку державних органів влади необхідної підтримки та консультацій.

Отже, децентралізація є основою для функціонування МС. Вона передбачає, що центральний уряд передає повноваження і ресурси ОМС. Це дозволяє місцевим громадам самостійно вирішувати питання, які їх безпосередньо стосуються.

Самоврядність передбачає, що ОМС мають право приймати рішення та

здійснювати дії в межах своїх повноважень без втручання з боку центрального уряду [24, с. 62].

Самоврядність забезпечує місцевим громадам свободу дій і дозволяє їм ефективно вирішувати питання місцевого значення. Для цього необхідно, щоб місцеві органи влади мали достатні повноваження та ресурси, а також щоб їхня діяльність не обмежувалася втручанням з боку центрального уряду.

В Україні принцип самоврядності закріплений у Конституції та інших законодавчих актах. Однак на практиці реалізація цього принципу часто зустрічає труднощі. Це пов'язано з тим, що центральний уряд зберігає значний вплив на діяльність місцевих органів влади, а також з відсутністю належного фінансування місцевих бюджетів [25, с. 142].

Отже, самоврядність є важливим принципом місцевого самоврядування. Вона передбачає, що місцеві органи влади мають право приймати рішення та здійснювати дії в межах своїх повноважень без втручання з боку центрального уряду. Самовладність забезпечує місцевим громадам свободу дій і дозволяє їм ефективно вирішувати питання місцевого значення.

Громадська участь передбачає, що громадяни можуть впливати на діяльність місцевих органів влади, шляхом участі у виборах, громадських обговореннях та інших формах громадської активності.

Громадська участь сприяє тому, що місцеві органи влади будуть більш відповідальними перед громадою і будуть приймати рішення, які відповідають інтересам громадян.

В Україні громадська участь у місцевому самоврядуванні є недостатньо розвинутою. Це пов'язано з низкою факторів, зокрема з низькою політичною культурою громадян, відсутністю належної інформації про діяльність місцевих органів влади та недостатньою підтримкою з боку держави [26].

Отже, громадська участь є важливим фактором розвитку місцевого самоврядування. Вона передбачає, що громадяни можуть впливати на діяльність місцевих органів влади, шляхом участі у виборах, громадських обговореннях та інших формах громадської активності. Громадська участь

сприяє тому, що місцеві органи влади будуть більш відповідальними перед громадою і будуть приймати рішення, які відповідають інтересам громадян.

Реалізація цих концепцій передбачає створення ефективної системи місцевого самоврядування, яка відповідає інтересам місцевих громад. Вони визначають суть та цінності місцевого самоврядування як ефективного інструменту для побудови справедливого, демократичного та розвинутого суспільства на місцях. Їх втілення сприяє сталому розвитку, підвищенню якості життя та забезпеченню громадянської участі в прийнятті рішень на рівні локального управління.

Таким чином, ефективне функціонування ОМС є важливим фактором розвитку демократичного суспільства. Для цього необхідно продовжувати процес децентралізації, забезпечувати дотримання принципу самоврядності та розвивати громадську участь. Реалізація цих заходів сприятиме зміцненню МС в Україні та забезпечить право громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення.

1.2. Фінансова децентралізація у діяльності органів місцевого самоврядування

Фінансова автономія є важливою засадою функціонування ОМС. Місцеві громади повинні мати право збирати податки та інші доходи на своєму території і використовувати їх для розвитку та покращення життя своїх мешканців. Ця засада сприяє ефективному використанню ресурсів на місцевому рівні.

Фінансову основу МС становлять місцеві бюджети, які формуються з місцевих податків і зборів, а також з інших джерел, передбачених законом.

Матеріальною і фінансовою основою МС є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у

містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Від імені та в інтересах громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Складовою процесу децентралізації влади в Україні є фінансова децентралізація, що стосується управління бюджетними коштами та формування їх оптимізації в ОМС. Зміст терміну «фінансова децентралізація» опишемо як механізм перерозподілу повноважень, функцій та відповідальності органів державної влади між центральними органами виконавчого управління та ОМС. Вивчення праць науковців [1; 2; 3] доводить, що найбільш ефективним та дієвим способом формування фінансової автономії та стійкості ОМС, що спрямований на посилення фінансової спроможності громад.

Вихідною точкою до впровадження фінансової децентралізації було внесення змін до Податкового і Бюджетного кодексів України [27; 28]:

збільшено самостійність місцевих бюджетів;

відкориговано систему бюджетного вирівнювання;

закріплено за міністерствами розподіл коштів медичної та освітньої субвенцій для надання трансфертів ОМС;

до місцевих бюджетів закріплено до 50 джерел доходів з метою зростання платоспроможності громад;

виконано перерозподіл видаткових повноважень ОМС за принципом субсидіарності;

запроваджено стимулювання громад до переходу на прямі міжбюджетні стосунки з державним бюджетом.

Система фінансового забезпечення ОМС спирається на розширений перелік джерел фінансування, що з розвитком фінансових ринків та інформаційно-телекомунікаційних технологій розростається. Перелік джерел фінансування ОМС майже щороку коригується згідно вітчизняного законодавства. Це розширює гнучкість і фінансовий потенціал місцевих

бюджетів. Та ускладнює адміністрування податкових та інших платежів, що спрямовуються в ці бюджети; крім цього, регулярна зміна фіскальної політики негативно впливає на інвестиційний клімат. Бо інвесторам в умовах перманентних змін виникають труднощі з плануванням прибутковості і окупності проєктів.

У вітчизняному законодавстві фігурують чотири групи джерел доходів місцевих бюджетів (додаток З).

Потенційних засобів для забезпечення фінансової самостійності ОМС та зменшення дотаційної залежності не зважаючи на негативний вплив воєнного стану в Україні є достатньо. Спрощена система оподаткування на місцях (15 місцевих податків і зборів до податкової реформи проти 3 зараз) залишається громіздкою та прагне до удосконалення (додаток И).

Перелік міжбюджетних трансфертів в Україні представлено такими групами: освітня і медична субвенція, базова дотація, інші дотації та субвенції; є динамічним і широким, без зафіксованих меж фінансових асигнувань.

Для реалізації владних повноважень ОМС можуть здійснювати запозичення: внутрішні та зовнішні (наприклад, через кредитування від міжнародних фінансових організацій) [3, с. 24]. А ОМС міст районного значення мають право здійснювати запозичення (місцеві внутрішні та зовнішні) тільки через отримання запозичень від міжнародних фінансових організацій [29].

З бюджетів ОМС, за винятком видатків на здійснення власних повноважень, фінансуються делеговані державою видатки [23].

Місцеві бюджети громад беруть зазвичай участь у горизонтальному вирівнюванні [2, с. 19] за податком на доходи фізичних осіб. Громади можуть отримати/передати один із видів дотацій:

базову, коли рівень надходжень менше 0,9 середнього по державі показника;

реверсну, за умови рівня надходжень вище 1,1 середнього по Україні показника.

Відбулося укрупнення мережі адміністративних районів за паралельного надання додаткових повноважень громадам. На громади також покладено й обов'язки щодо більш грамотного і ефективного управління. Головним інтегрованим критерієм для формування і укрупнення громад є «спроможність» як їх здатність в межах адміністративних одиниць забезпечувати наявні процеси щодо функціонування соціальної, економічної, адміністративної та інших підсистем у контексті впровадження власної стратегії розвитку [30].

Основоположне значення для формування спроможних громад має забезпечення їхнього розвитку підкріплене їх фінансовою спроможністю. Фінансового забезпечення відбувається за рахунок джерел державного та місцевих бюджетів. Аналізуючи динаміку та структуру співвідношення вище зазначених бюджетів, дійшли висновку, що в контексті децентралізації одним з головних постулатів є зростання обсягів фінансових надходжень до місцевих бюджетів (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Питома вага надходжень до місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України, %

Статті доходів	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2018 р. до 2014 р., +/-
Податкові надходження	21,2	19,3	22,6	24,3	23,6	+2,4
Неподаткові надходження	15,2	14,4	17,4	16,8	14,5	-0,7
Інше	19	49,8	30,2	7,3	55,8	+36,8
Разом	20	18,5	21,8	22,6	22,2	+2,2
<i>Податкові надходження</i>						
Податок на доходи фізичних осіб	83,2	54,9	56,9	59,6	60,1	-23,1
Податок на прибуток підприємств	0,6	11	9,8	8,8	8,8	+8,2
Місцеві податки і збори	100	100	100	98,7	100	0,0
Акцизний податок	0,4	10,9	11,4	10,8	10,4	+10
Плата за користування надрами	7,2	2,7	2,7	2,5	7,5	+0,3
Інше	17,7	22,7	61,7	148,2	27,8	+10,1
Разом	21,2	19,3	22,6	24,3	23,6	+2,4
<i>Неподаткові надходження</i>						
Доходи від власності та підприємницької діяльності	5,6	4,9	11,7	7,9	4,5	-1,1
Надходження бюджетних	30,3	36,7	30,2	32,3	34,7	+4,4

установ						
Адміністративні збори та платежі	23	15,9	29,5	27,6	23,7	+0,7
Інше	5,7	17	15,7	19,9	16,2	+10,5
Разом	15,2	14,4	17,4	16,8	14,5	-0,7

Джерело: сформовано автором на основі даних [31].

Зміни до Бюджетного кодексу України простимулювали громади до об'єднання та сприяли підвищення їхньої, в тому числі фінансової, спроможності через механізм переходу бюджетів громад на безпосередню міжбюджетну взаємодію з державним бюджетом. Такі громади було наділено повноваженнями та фінансовими ресурсами на кшталт міст обласного значення. Тому об'єднання громад є передумовою переходу ОМС на якісно новий управлінський рівень [32].

Держава фінансово підтримує та стимулює громади через:

впровадження механізмів переходу місцевих бюджетів громад на прямі міжбюджетні розрахунки з державним бюджетом;

масштабування дохідної бази місцевих бюджетів;

децентралізацію видаткових повноважень ОМС;

розширення видового різноманіття трансфертів;

можливість одержувати фінансове забезпечення проєктів розвитку з державних фондів, наприклад, Державного фонду регіонального розвитку.

Так, 22 червня 2023 року на державному рівні було прийняте рішення переспрямувати 2 млн грн фонду розвиток, модернізацію, ремонт та закупівлю військової техніки, обладнання та засобів, озброєння.

Отже, під час реалізації процесу фінансової децентралізації метою уряду є створення спроможної системи управління на місцевому рівні, а акумульовані державою фінансові ресурси мають добросовісно працювати на благо громадян. Тому одним із завдань фінансової децентралізації виступає не лише збільшення доходів, а й фінансових зобов'язань, в межах яких громади повинні діяти захищаючи інтереси місцевого населення.

Як бачимо, децентралізація місцевих бюджетів допомагає підвищити

фінансову незалежність ОМС. І тому, що в умовах фінансової децентралізації ОМС отримали більш розширені можливості для розвитку самоврядних повноважень та розпорядження власними бюджетними ресурсами, то відбувається стимулюватиметься спроможність ОМС громад.

Відтак центральна роль в управлінні розвитком громад на фоні реформи фінансової децентралізації належить ОМС. Вони координують діяльність господарських структур [33]. ОМС є повноцінними гравцями з розробки та реалізування соціальних проєктів і розв'язують питання розподілу фінансів.

Отже, у результаті процесу фінансової децентралізації громади обзавелись новими функціями та повноваженнями, що до реформи реалізувалися на вищих управлінських щаблях, тобто можна підкреслити можливість певної фінансової автономії від державних органів влади. А це дозволяє дійти висновку, що децентралізація покликана реформувати систему фінансового забезпечення адміністративно-територіальних одиниць, оскільки на місцевому самоврядуванні відтепер лежить функція оптимального та ефективного розподілу ресурсів на власній території.

Також слід зазначити, що у процесі фінансової децентралізації варто дотримуватися принципу субсидіарності, за якого спільнота вдається до заходів у разі, коли вони результативніші, ефективніші за подібні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях (за винятком сфери виняткової компетенції громади) [34]. Проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, мають перебувати в компетенції ОМС громади як найбільш близьких до населення. За відсутності потужностей для вирішення відповідних проблем повноваження має перейти до компетенції вищих (регіонального, загальнодержавного) рівнів влади, не зважаючи на їх віддаленість від громадян [34]. Як бачимо, кожен послідовний рівень влади є допоміжним щодо нижчого та береться виконувати тільки ті завдання, з якими він здатен впоратися найбільш результативно, ефективно та адекватно безпечним умовам воєнного стану у державі.

Передбачається, що фінансова децентралізація призведе до позитивного

ефекту зменшення забюрократизованості прийняття управлінських рішень, а також зростання проявів ініціативності на локальному рівні [35]. ОМС, порівняно з центральними, якісніше проінформовані у царині проблем і потреб населення, а тому переформатування та передача повноважень до їх компетенції має поліпшити соціально-економічний розвиток певної території. Передання функцій також має посприяти підвищенню якості надаваних суспільних послуг та зростанню доступності цих послуг для кожного мешканця громади. Від фінансового забезпечення напряду залежить ефективність діяльності ОМС у площині надання суспільнозатребуваних послуг [36, с. 42].

Ціллю діяльності ОМС в сенсі реформи децентралізації є мотивація економічної, підприємницької активності населення території з метою підвищення інвестиційної привабливості та фінансової спроможності громади. Саме людський потенціал громад є рушійним механізмом економічного зростання території. Підприємницькі ресурси, які розташовані в межах окремого населеного пункту, впливають на наповнюваність місцевого бюджету та визначають потенційні сфери соціально-економічного зростання, що здатні робити громаду прибутковою. Таке зростання фінансово-економічного потенціалу громад та їх економічний ріст, у фундаменті якого розташовано підприємницькі здібності населення громади, є доцільнішим, ніж раніше поширене централізоване «диктування» напрямів розвитку територій та надання фінансових ресурсів лише у чітко визначені «центром» сфери розвитку.

Фінансова децентралізація відкриває ОМС перспективи пошуку і подальшого отримання додаткових коштів та створює передумови наповнення місцевих бюджетів, таких як придбання цінних паперів, розміщення тимчасово вільних коштів на депозитах, муніципальні облігаційні позики, надання позик [37].

За оцінкою досліджень Національного інституту стратегічних досліджень процеси децентралізації повинні посприяти подоланню низки

проблем бюджетної системи: низька активність та незацікавленість ОМС і їх посадових осіб у реалізації потенціалу територій; незадовільний інвестиційний клімат та брак інвестиційного потенціалу [38]. Отже, позитивним стимулом для ОМС в процесі реалізації реформи децентралізації є підвищення зацікавленості ОМС у збільшенні наповнюваності місцевих бюджетів, що дозволить активізувати пошук та реалізацію заходів із залучення фінансових коштів для розвитку території.

Доречна фінансова децентралізація та виважене фінансова політика громади, на нашу думку, вплинуть на інвестиційну привабливість територій. Підвищення спроможності громад та їх фінансова незалежність розкриють потенціал до покращення привабливості території не тільки вітчизняних, а і для іноземних інвестицій. Зазвичай інвестор націлений на співпрацю з громадою з конкурентними перевагами, цікавими інвестиційними пропозиціями, наявністю інфраструктурно привабливих земельних ділянок для інвестиційних проєктів та з арсеналом креативних ідей для розвитку території у найближчому майбутньому. Та, на жаль, воєнний стан у країні робить інвестиційну співпрацю більш невизначеною порівняно з мирним часом. Проте не зважаючи на безпекові виклики сьогодення тісна співпраця ОМС з потенційними інвесторами на засадах державно-приватного партнерства та сприяння управлінських органів влади території вирішенню життєвизначальних, часто критичних з точки зору забезпечення елементарних потреб проблем, з якими стикається інвестор при заснуванні нового бізнесу, дозволяють створити привабливий інвестиційний клімат території. Максимальна відкритість до співпраці, прозорість, публічність, одним словом транспарентність прийнятих рішень є допоміжними факторами-стимулами вкладення інвестиційних ресурсів у соціально-економічний розвиток території.

Наслідком успішної фінансової децентралізації в довгостроковій проєкції повинно стати підвищення рівня та якості життя населення громади в межах окремого населеного пункту (міста, селища, села). Ефект процесу

фінансової децентралізації у царині її впливу на розвиток територій та підвищення спроможності ОМС представлено на рис. 1.3.

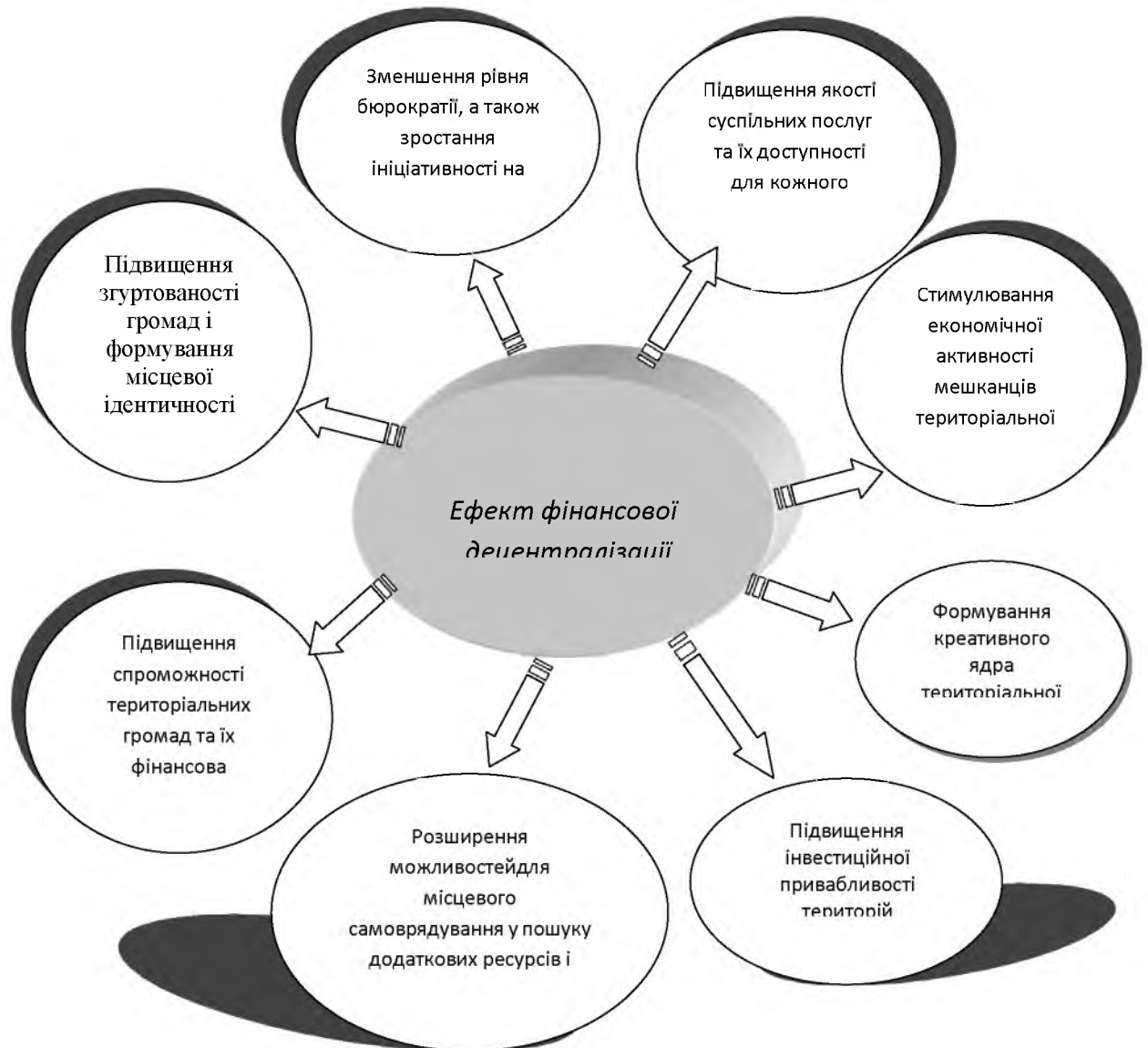


Рис. 1.3. Ефект фінансової децентралізації в контексті її впливу на розвиток територій та підвищення спроможності МС

Джерело: [39].

Варто прописати і такий позитивний ефект фінансової децентралізації, як формування місцевої ідентичності і підвищення згуртованості мешканців громад, що також є важливими факторами для розвитку територій [37]. Пріоритетне завдання для ОМС – в умовах децентралізації залучення до колективного прийняття рішень щодо процесів розвитку території економічно

активного населення, представників бізнес-середовища, людей з підприємницькими талантами. Бо усвідомлення ними причетності до справи розбудови території власного проживання та усвідомлення впливу власної бізнес-діяльності на підвищення загального фінансового добробуту та життєвого рівня, спроможності громади сприятиме ефективному розвитку і отриманню позитивних результатів. Ось чому має першочергове значення ідентифікація з місцем проживання та усвідомлення особистого внеску в його розвиток ОМС і мешканців.

Проте, на жаль, процес реалізації реформи децентралізації має певні недоліки. Так, О. Крайник описує такі недоліки, як ускладнення, зростаюча бюрократизація, управління бюджетним процесом на місцевому рівні, узгодження локальних інтересів населених пунктів, районів, областей із загальнодержавними [35].

РОЗДІЛ 2

ПЕРСПЕКТИВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ВПЛИВОМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Насамперед проілюструємо основні напрямки зміцнення фінансової автономії ОМС:

створення бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин, що відповідатимуть новим потребам розвитку ОМС;

удосконалення штатів ОМС;

розмежування відповідальності органів виконавчої влади і ОМС у сфері надання публічних послуг;

розширення власної бази доходів місцевих бюджетів на всіх рівнях та формування системи додаткових стимулів для збільшення дохідної частини (створення нових підприємств малого і середнього підприємництва, робочих місць);

запровадження систем трансфертів та фінансового вирівнювання, що базуються на об'єктивних критеріях та відкритій правовій основі.

На нашу думку, до заходів щодо раціонального та економного використання бюджетних коштів загального фонду:

проаналізувати доречність утримання в штатному розписі ОМС посадових ставок, які понад півроку залишаються вакантними;

зменшити обсяг фінансової підтримки не бюджетних організацій за рахунок коштів місцевих бюджетів;

дотримання вимог Бюджетного кодексу України (ст. 77) [40] щодо врахування у місцевому бюджеті першочергові потреби у фінансових ресурсах на оплату праці посадовців бюджетних установ і на ведення розрахунків за енергоносії та комунальні послуги, які використовуються бюджетними установами;

заборона і припинення придбання транспортних засобів, за винятком спеціалізованих, мобільних телефонів за рахунок загального фонду місцевих

бюджетів громад;

недопущення подання необґрунтованих пропозицій на розгляд сесії місцевої ради та прийняття відповідних рішень щодо збільшення кількості персоналу підлеглих установ і організацій;

установлення та здійснення нарахування надбавок до посадових окладів, ставок, доплат, надбавок, премій персоналу в межах фонду оплати праці затвердженого в загальному фонді місцевого бюджету;

розроблення, затвердження та реалізація планів заходів із забезпечення зменшення фінансування оплати комунальних послуг та енергетичних ресурсів, заходів з енергозбереження;

організація погашення кредиторської заборгованості за рахунок коштів загального та спеціального фондів місцевого бюджету та недопущення бюджетними установами і організаціями заборгованості з оплати праці;

планування видатків зі стимулювання персоналу установ, які фінансуються з місцевого бюджету за умови повного забезпечення за рахунок бюджетних фінансових коштів, захищених статей щодо виплат оплати праці персоналу, соціальних видатків та виплат на проведення витрат за комунальні послуги та енергоносії бюджетних організацій і установ;

забезпечення економії витрат на відрядження персоналу установ, організацій, що користаються коштами місцевого бюджету шляхом оптимізації за кількістю складу делегацій та термінів їх перебування, економія витрат на оплату проїзду, знімання житлових приміщень та витрат, пов'язаних з відрядженнями;

здійснення управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету у рамках визначених бюджетних повноважень із забезпеченням результативного, ефективного, цільового та економного використання фінансових ресурсів, якісної координації та організації діяльності розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних ресурсів;

дотримання бюджетно-фінансової дисципліни, посилення роз'яснювально-освітньої роботи з одержувачами бюджетних коштів та

запобігання порушенням, що призводить до втрат майна та фінансових коштів.

Для впровадження в Україні реформи децентралізації влади відбулася тривала законодавча підготовка. До 2014 р. було проведено підготовчі заходи щодо інституційно-правових підойм оновлення конституційних основ функціонування ОМС. У 2020-2021 роках за рахунок євроінтеграційних процесів активізовано даний реформаційний процес. Проте після повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну призупинено завершення реформи. Цілком поділяємо думку У.М. Дорош [41], що після завершення воєнного стану край потрібно продовжувати дане реформування.

Для остаточного впровадження реформи важливо узгодити всі без винятку закони та законопроекти, пов'язані з діяльністю ОМС та прийняти відповідний пакет законодавства, зокрема, який дотичний до розвитку і активізації громадської активності у громадах:

1. Внесення правок до законодавства, що регулює розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та ОМС.

2. Зміна податкового та бюджетного законодавства, яке процедурно регулює нарахування і стягнення податку на доходи фізичних осіб.

3. Внесення змін та доповнень у законодавство у площині співробітництва громад, зокрема до ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» [42], де розширити перелік форм співпраці між різними територіями.

4. Удосконалення Конституції України та внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування» для можливості ефективного функціонування розвинених місцевих об'єднань, поліпшеного розподілу компетенцій між місцевими установами виконавчої і управлінської влади, та пошуку ефективних механізмів трансформації діяльності ОМС.

5. Поліпшення ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій» [43].

6. Внесення змін до процедур виборів представницької влади на місцевому рівні.

7. Внесення доповнень та правок до ЗУ «Про органи самоорганізації населення» [44], якими варто розширити перелік органів самоорганізації

населення, визначити їх неприбутковий статус та спростити порядок їх формування і реєстрації.

8. Внесення змін до ЗУ «Про службу в ОМС» дозволить створити компетентну та дієву службу в ОМС. Також ці оновлення сприятимуть зростанню престижності роботи в ОМС та стимулюватимуть персонал до активної участі у процесах і залученості до розвитку громад.

9. Прийняття Адміністративно-територіального кодексу як спорідненої правової бази для удосконалення правових та організаційних механізмів функціонування ОМС, зміцнення їх організаційної потужності.

10. Подальше імплементація до вітчизняного законодавства положень з Європейської хартії МС та новацій ЄС у площині належного урядування на місцевому рівні.

Узгодження законодавчих актів забезпечить надання громадам повноважень щодо управління ресурсами та удосконалив процедуру отримання послуг на місцях [45]. Внаслідок удосконаленого розподілу обов'язків та прав між управлінськими рівнями згідно засад субсидіарності жителі громад отримають розширену можливість впливати на діяльність ОМС та брати безпосередню участь в процедурі прийняття локальних рішень. Крім того затвердження законопроектів потрібне для віднесення громади до переліку адміністративних одиниць та підсумкового закріплення адміністративно-територіального устрою [46].

На фоні ведення активних бойових дій необхідно відкоригувати Стратегію регіонального розвитку до 2027 року, де передбачити євроінтеграційні зміни та зміни під час війни.

Вітчизняна Стратегія децентралізації у повоєнний період має закріпити мету: створення умов для функціонування ефективної, результативної та відповідальної місцевої влади, спроможної забезпечити комфортне та безпечне середовище проживання громадян безвідносно до території перебування, у спосіб передачі ресурсів та повноважень від органів державної влади ОМС, а також формування громади як відокремленого базового суб'єкта

МС, узаконення та реалізацію основ демократизації управління.

Стратегію доцільно зорієнтувати на: усунення розбіжностей та невідповідностей у нормативно-правовому забезпеченні реформи та закріплення новацій в Основному Законі; удосконалення процесу взаємодії влада-громадянин у царині питань реформування, узгодження земельних і майнових питань; здійснення виваженого розподілу повноважень між районними державними адміністраціями, районними радами та громадами; усунення невідповідностей і протиріч на різних рівнях влади; формування сприятливих умов для посилення спроможності громад з урахуванням постійних змін їх розвитку у повоєнний період.

Завдання Стратегії – продумане і обгрунтоване розмежування функцій, сфери діяльності та відповідальності між різними рівнями влади; забезпечення фінансової автономії; наділення регіонів і громад ресурсною базою.

Дорош У.М. [41] у своїй науковій роботі визначила такі основоположні напрямки подальшої реалізації адміністративно-територіальної реформи: організаційний, нормативно-правовий (упорядкування законодавчої системи для завершення реформи), фінансовий, кадрово-структурний.

В межах організаційного напрямку шляхи оновлення діяльності ОМС представлено:

організацією прозорого та відкритого функціонування ОМС та постійною взаємодією з мешканцями громади. Для реалізації цього завдання залучаються різні методи, способи та інструменти, спрямовані на транспарентність інформації, бо відкритість, прозорість, доступність інформації, її транспарентність – ось неповний перелік принципів діяльності ОМС. Також їх розглянуто у першому розділі кваліфікаційної роботи;

покращенням системи гарантування прав і свобод громадянина на рівні громади. МС (окрема складова народовладдя) є максимально наближеною до населення, тому на рівні МС повинні у найкоротші строки й чітко розв'язуватися щоденні проблеми громадян з наданням їм публічних послуг, що повною мірою відповідають нормам країн ЄС;

впровадженням заходів щодо трансформації адміністративного апарату відповідно до конституційних положень та згідно з положеннями Європейської хартії МС. Забезпеченню розвитку системи державного управління та координації територіальним розвитком сприятиме формування та реалізація покрокового плану, що забезпечить узгодженість дій щодо активізації оновлення адміністративно-територіального устрою України на регіональному та місцевому рівнях, гарантування ОМС законодавчо встановленої державної підтримки для забезпечення їх діяльності як надійної та непорушної на фоні безпекових катаклізмів основи демократії. Останнє переконання є базовим елементом соціально-економічної розбудови держави;

створенню узагальненої структури МС згідно вимог та норм Ради Європи;

реалізації на теренах України положень Європейської Стратегії інновацій та ефективного вдосконалення місцевого управління;

залученню допомоги іноземних фінансових, грантових та донорських організацій, зарубіжних проєктів та програм, сфокусованих на поліпшення кваліфікації персоналу, посадовців, працівників ОМС, місцевих законотворців, зокрема місцевих депутатів, та впровадження діючої в ЄС моделі місцевого управління.

Основні вказівники організаційно-правової реформи, яка є передвісником впровадження децентралізації, зводяться до: удосконалення структури МС; поділу повноважень; запозичення з оглядкою на власний досвід МС досягнень країн ЄС у впровадженні адміністративно-територіальної реформи.

Серед пріоритетних завдань реалізації реформи у повоєнний період необхідно: чітко розподілити права та обов'язки між МС та органами виконавчої влади на місцевому рівні; поліпшити систему вирішення питань, пов'язаних з адміністративно-територіальним поділом; занести принципи децентралізації влади на шпальти Основного Закону; запровадити контроль за правомірністю роботи ОМС; сприяти активній участі громадян у прийнятті

рішень ОМС.

На рівні законодавства ще не створено автономної та ефективної системи контролю на відповідність рішень ОМС конституційним та законодавчим вимогам. Тому, на думку У.М. Дорош [41], доцільно проаналізувати потребу і функціонал створення інституту префектів. Це повинно посприяти підвищенню рівня додержання законності прийнятих рішень на рівні МС.

Далі розглянемо нормативно-правовий напрямок. Для завершення адміністративно-територіальної реформи у тандемі з реформою з децентралізації влади доречно ухвалити пакет нормативно-правових актів, в тому числі прийняти закони та принципи роботи ОМС. Для усунення нормативно-правових колізій та узгодження певних питань потрібно законодавчо закріпити:

внесення змін до Основного Закону з питань децентралізації повноважень, а також алгоритмів та принципів розв'язання проблем адміністративно-територіального устрою держави, формування правових підойм для ухвали необхідних нормативно-правових актів. Реалізація реформи територіального поділу влади сформує передумови для функціонування ефективних громад та сприятиме удосконаленню МС і зменшить градус протиріч у відносинах між службами МС та виконавчою владою завдяки розподілу меж їх впливу, а це дозволить позбутися передачі відповідальності від місцевих рад і обласних рад до органів виконавчої влади;

надання МС реальних повноважень на базовому визначальному рівні у прив'язці до принципу субсидіарності. Як наслідок, відбудеться поштовх до надання максимально наближених до громадян та ефективно-результативних публічних послуг, за результатами громадського обговорення буде встановлено перелік повноважень ОМС районного та обласного рівня, а районні та обласні ради «розбагатіють» на самостійні виконавчі органи, буде встановлено повноваження ОМС у світлі всеосяжності та виключного характеру дії. Також вбачається вкрай необхідним запровадити ефективні

процедурні механізми адміністративного нагляду органів державної влади щодо ОМС без антогонізму до принципів Європейської хартії МС та таких, що сприятимуть діяльності ОМС у неоднозначних, питаннях на фоні двоякого трактування нормативно-правових норм. Також варто забезпечити принцип існування на території громади єдиного ОМС одного рівня та повсюдність і невідворотність компетенції МС на територіальному рівні. Вищезазначена пропозиція дозволить вносити зміни до територіальних кордонів муніципальних утворень з обов'язковим урахуванням попередньо з'ясованої думки зацікавлених громадян – місцевих жителів громади, визначає перелік повноважень ОМС районного та обласного рівня щодо утворення та подальшого функціонування за підсумками громадського обговорення районними та обласними радами власних виконавчих органів;

порядок служби в інституціях ОМС на регіональному рівні. Реформування державної служби і пов'язані з цим зміни потребують дотримання норм нової редакції ЗУ «Про службу в органах МС», заснованої на новітніх засадах державної служби;

внесення з подальшим затвердженням змін до Бюджетного кодексу щодо залучення ОМС на добровільних засадах до належного розподілу матеріальних, фінансових, земельних та інших ресурсів:

виділення кошторисних бюджетних коштів відповідно до повноважень ОМС на публічні послуги, перелік яких прописано у законі;

порядок організації роботи муніципальної варти. Службам регіонального самоврядування надається право створювати місцеву варту для охорони порядку та виконання адміністративних завдань у межах своїх повноважень. Прийняття спеціалізованого закону дозволить органам регіонального самоврядування укомплектувати правоохоронні органи з урахуванням неправомірності розподілу завдань з фінансуванням місцевих кошторисів;

порядок організації роботи префектів. Територіальна служба ОМС на регіональному рівні забезпечує можливість професійної та політичної

об'єктивності делегування повноважень виконавчої влади в областях на засадах відкритих конкурсних алгоритмів відбору та добору очільників та керівних, управлінських посадовців цих установ;

законодавче регулювання проведення місцевих референдумів, зокрема, уніфікацію обрання предмету винесення на референдум, його характеру, порядку і механізмів ініціювання, проведення, опрацювання та визначення результатів, створення можливості для задоволення потреби громадян у голосуванні на районному рівні у галузі відповідальності конкретного ОМС.

У країнах ЄС основною спрямованістю децентралізації є реалізація принципів створеної на території м. Стамбул Хартії доброго місцевого самоврядування (1996 р.), що сприяє ефективній функціональності громад.

Для покращення механізмів локального управління в Україні є потреба: надання практичності законодавчому акту про прийняття громадянами участі у прийнятті публічних рішень представниками публічної влади та МС, за обов'язкового зазначення умов участі громадян у прийнятті локальних рішень та обов'язковості співпраці з громадськістю на всіх етапах прийняття публічних рішень, у тому числі з їх залученням до процесу практичної реалізації питань на заключних стадіях втілення таких рішень у життя;

забезпечити можливості розширеного, відкритого і прозорого ознайомлення громадян зі щоденними локальними проблемами, оприлюднення правового контексту співпраці ОМС з громадянами.

Далі мова піде про фінансовий напрямок. Для зміцнення фінансово-матеріального забезпечення розвитку МС варто впровадити такі заходи:

оптимізувати механізм прийняття рішень стосовно фінансування ініціатив локального рівня з Державного фонду регіонального розвитку, поліпшити процедуру контролю, нагляду за конкурсним відбором проєктів та забезпечити стале фінансування проєктів місцевого розвитку;

оновити законодавчі акти з питань запровадження фінансових процедур переказу до місцевих бюджетів визначеного рішенням сесії ради громади фіксованого відсотку податку на дохід підприємств, які працюють і

zareєстровані як юридичні особи на території громади;

за рахунок впровадження законодавчого акта і створення правових підстав для збільшення прав ОМС щодо володіння, нагляду та охорони земельних ділянок, вирішити питання передачі у комунальну власність громади земельних ділянок з державної власності, що розміщені за межами географічно закріплених кордонів певної адміністративної одиниці;

удосконалити робочий функціонал Кадастрової карти (системи автоматизованого типу), що працює у тандемі з Державним земельним кадастром;

здійснити інвентарний облік земельних ресурсів, які знаходяться у власності громад, відповідно до Державного земельного кадастру;

систематично підтримувати діяльність, спрямовану на вдосконалення діючої нормативно-розпорядчої бази, що регулює земельні відносини, особливо вартісний еквівалент землі, різницю між орендними платежами та її вартістю, особливості оренди, продажу, з орієнтацією на реальні засади взаємовідносин попиту та пропозиції;

виконати облік та оприлюднити списки об'єктів громадської власності, збільшити посадову, особисту відповідальність персоналу ОМС за неефективне користування власністю, посилити нагляд за процедурними механізмами передачі у користування, відчуження громадських активів.

За кадрово-структурним напрямком пріоритетними завданнями оновлення структури МС є:

Гарантування дотримання принципу субсидіарності за умови суцільного завершення реалізації реформи з децентралізації влади в Україні.

Зміцнення самостійного забезпечення фінансовими доходами ОМС як дієвого інструменту підтримки МС, зокрема, шляхом забезпечення ширшої фінансової автономії у запровадженні ставок місцевих податків.

Коригування механізмів державного нагляду за діяльністю ОМС.

Відмова від застосування контрольної функції у якості попередніх перевірок та запровадження механізму оцінки виконаних планів, програм,

проектів.

Реалізація заходів громадського моніторингу за діяльністю ОМС з подальшим наданням пропозицій з метою покращення управлінської, організаційної ситуацій.

Аудит якості публічних, комунальних, адміністративних послуг, що надаються у селах, селищах, містах, для їх подальшого удосконалення.

Обов'язковими до втілення в життя громад напрямками, на які потрібно додатково звернути увагу ОМС в громадах у повоєнний період, є: стратегічного планування і розвитку (в економічній сфері, сучасних технологіях); міжтериторіального, міжнародного співробітництва та різноманітних видів кооперації і співробітництва, співробітництва в гуманітарній сфері; відбудови, інвестицій; стратегії та шанси вдіновлення демографічної ситуації територій і розв'язання демографічних проблем; партнерства ОМС з громадянами, громадськими об'єднаннями (організаціями), бізнесом і органами самоорганізації населення (дорадництво, співдія, моніторинг, кооперація, публічно-приватне партнерство); можливості передачі частини повноважень громадським організаціям; смарт-сіті, цифрофізації, електронного врядування; сталого розвитку, поліпшення екологічної ситуації, можливості поліпшення екологічної ситуації; розвиток екологічного та соціально спрямованого малого та середнього підприємництва; якісного надання публічних послуг населенню.

Для поліпшення кадрового складу в рамках реалізації адміністративно-територіальної реформи та забезпечення максимально можливо ефективної роботи представників ОМС, доречно:

забезпечити проведення прозорого та відкритого, нормативно виваженого і справедливого конкурсного відбору посадовців до ОМС, чітко прописавши спеціалізовані та загальні компетентності, вимоги до професійних здібностей і навичок;

виконати аудит функціонування місцевих держадміністрацій, їх працівників на здатність до розробки ефективних, дієвих наглядних заходів

та збільшення результативності системи державного управління згідно ЗУ «Про державну службу» [47];

у ЗУ «Про органи самоорганізації населення» закріпити процедуру реалізації загальних зборів населення певних адміністративних одиниць, місцевих проєктів, публічних консультацій, функціонування громадських рад.

Пролонгувати реформування потрібно у кілька етапів [41].

1 етап. Початковий (після завершення воєнного стану). Початок компенсації вартості знищеної та відновлення пошкодженої кризової та іншої інфраструктури та об'єктів комунальної власності, створити систему стимулювання повернення населення на території довоєнного проживання; стимулювання бурхливого розвитку бізнесу, заохочення внутрішніх та зовнішніх інвестицій та повноцінної сплати податків, надаючи грантове фінансування діючим та новоствореним підприємствам.

2 етап. Реалізувати заходи заключного етапу реформи з прийняттям змін до законодавства та впорядкувати повноваження, відповідальність ОМС і органів державної виконавчої влади на обласному та районному рівнях. Моделі діючих зараз військових адміністрацій не повинні стати прототипом моделі майбутньої «префектури», що контролюватиме правомірність діяльності ОМС. Проаналізований контекст Плану відбудови України показав, що в МС досить значним є питання наявного і майбутнього кадрового потенціалу: набір персоналу, етичні норми, стимулювання, оплата праці, професійна репутація. Проте трансформації служби в ОМС – це невід'ємна частина зусиль державного рівня стосовно формування державної служби як частини реформи державного управління. Загальними вітчизняними стандартами регулюються питання набору персоналу, кар'єрного просування та системи оплати праці, а конкретні професійні вимоги та коефіцієнти є варіативною складовою, принципи ж запобігання конфлікту інтересів входять до загальнонаціонального комплексу законів та підзаконних актів і способів перевірки.

Для гарантування проведення виборів до ОМС на засадах прозорості та

відкритості, вільного доступу, варто вивчати та ініціювати зміни не тільки до чинної виборчої системи, що продовжить функціонування після закінчення війни, але брати до уваги наявні законодавчі передумови. Детальний аналіз правової та практичної основи виборчого процесу на локальному рівні можна отримати за рахунок залучення усіх зацікавлених суб'єктів державної та самоврядної влади, в тому числі Центральної виборчої комісії. Метою докладного аналізу є виявлення практичних та законодавчих умов для організування виборчого процесу в повоєнному періоді. Під аналізування варто завести такі аспекти: здійснення пасивної та активної форм виборчого права, шляхи формування рівних умов якісного адміністрування виборчого процесу в безпечному середовищі законодавчого фундаменту та передумови для проведення локальних виборів, оновлення та формування баз даних про електорат. Це дозволить виокремити першочергові кроки державної влади для гарантування реалізації майбутніх виборчих процесів відповідно до норм і практик країн ЄС за обов'язкового врахування рекомендацій міжнародних спостерігачів за локальним виборчим процесом (Конгрес місцевих регіональних влад, ПАРЕ, ОБСЄ) та керуючись Кодексом належної практики у виборчих справах Ради Європи.

3 етап. Активна повоєнна відбудова дотично до Плану відбудови України. На територіях післявоєнної реконструкції синхронізувати темпи роботи з потребою додержання вимог оптимального муніципального просторового планування, з урахуванням екологічних, питань сталого розвитку, участі населення у плануванні та залученні фінансування. Згідно з довгострокову стратегію передбачено стимулювання забезпечення термоізоляції об'єктів інфраструктури, скорочуватимуться енергетичні витрати та гарантуватиметься поетапна відмова від використання викопного палива. Такий підхід характеризується наявністю можливістю узгодження зі стратегіями країн ЄС заради отримання фінансової допомоги.

На шляху реалізації Плану відбудови України потрібно забезпечувати активну залученість громадян, дотримуватися гендерної рівності та залучати

представників соціально незахищених верств населення. Під час впровадження гендерних аспектів у процеси нормування відбудови варто брати за орієнтир міжнародні стратегії: Стратегію гендерної рівності Ради Європи (2018 - 2023 рр.) та Стратегію гендерної рівності ЄС (2020 - 2025 рр.), Цілі сталого розвитку ООН. Не зайвими будуть і поради Урядової уповноваженої з питань гендерної політики.

Загалом усі законопроекти, узгоджені з Планом відбудови України, робота з розроблення національної політики повоєнної відбудови країни, адміністративні прийоми для їх практичної реалізації, мають визначальне значення. Для успішного втілення структурних трансформацій потрібною є ресурсна база та здатність впроваджувати намічені цілі. Доцільним залучити команду фахівців з питань МС для кінцевого редагування Плану відбудови [48].

4 етап. Інновації, сталий розвиток громад, діджиталізація, кооперація, поширення різних типів та форм партнерства.

Ключові напрями повоєнного розвитку територій: відновлення інфраструктури, цифровізація публічних, адміністративних послуг, покращення демографічної ситуації, розвиток партнерства у реалізації завдань ОМС, використання інновацій та досягнення принципів сталого розвитку. Запропоновано реалізовувати заходи в межах чотирьох взаємопов'язаних між собою етапів поступово. Непереборною умовою завершення адміністративно-територіальної реформи є: втілення законодавчих змін, зміна та уточнення відповідальності та повноважень ОМС, збільшення ресурсної бази, стимулювання зростання кадрового потенціалу персоналу ОМС, законодавства щод взаємодії ОМС та ключових стейкхолдерів.

ВИСНОВКИ

Аналізування нормативно-правової бази, організаційних та фінансових основ діяльності ОМС, розгляд перспектив їх функціонування на заключному етапі впровадження реформи з децентралізації дозволило згрупувати такі висновки:

Найбільш ефективним способом формування безпекової спроможності територіальних громад, забезпечення фінансової самостійності та активності ОМС є фінансова децентралізація, яка передбачає зростання фінансових доходів місцевих бюджетів і розширення прав ОМС, джерел їх формування, надання їм повної бюджетної автономії та створення умов для виконання життєвоважливих для успішного функціонування і сталого розвитку територій повноважень. В умовах реформування МС децентралізацію розглядаємо як механізм перерозподілу функцій, відповідальності та повноважень державної влади між центральними органами управління, з одного боку, та органами МС, з іншого.

Тому метою МС в контексті реформи з децентралізації влади є стимулювання економічної активності населення, що сприятиме підтриманню фінансової спроможності та підвищенню інвестиційної привабливості громади. Саме людський потенціал громад є рушійною силою економічного розвитку території. Використання підприємницького ресурсу, сконцентрованого у кордонах конкретної адміністративно-територіальної одиниці, впливатиме на формування місцевого бюджету та визначатиме потенційні сфери соціально-економічного розвитку, що здатні надбати реальні вигоди для громади.

З'ясовано, що реформування структури територіальної організації влади повинно базуватися на: забезпеченні функціонування ОМС та інших інституцій локальної влади в рамках країни; дотриманні принципів субсидіарності та деконцентрації влади, відповідно до якого частина обов'язків виконавчих органів передається органам локальної (місцевої)

влади; широкій автономії ОМС, передачі громадам організаційних, фінансових, господарських та інших прав, якими раніше користалися інституції місцевої державної влади; переобліку обов'язків, делегованих місцевим (військовим) державним адміністраціям як органам контролю та нагляду в системі виконавчої влади.

Визначено пріоритетні напрями оновлення структури МС в Україні у повоєнний період: гарантування дотримання принципу субсидіарності в рамках впровадження реформи з децентралізації; зміцнення автономного забезпечення доходами ОМС як інструменту підтримки самоврядування, зокрема, через забезпечення права на більшу самостійність у введенні ставок місцевих податків в межах адміністративної одиниці; форматування механізмів держнагляду за діяльністю ОМС; відмова від попередніх перевірок та введення в дію механізму оцінки виконаних планів, програм, проєктів; відступ від моніторингу конфлікту інтересів і корумпованості, впровадження засад самостійного контролю, громадського контролю, контролю представниками медіа, вчасної, законодавчо прописаної, реакції (відповіді) на звернення громадян, транспарентності діяльності ОМС та інших аспектів; аудит якості комунальних, публічних, адміністративних послуг, що надаються населенню з дотриманням принципу субсидіарності у адміністративних одиницях різного рівня, для їх подальшого покращення.