

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

Зайцева Людмила Іванівна

(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 342.5; 342.7

(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на
відповідне джерело

Л.І. Зайцева

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи

Симоненко Леся Іванівна

(прізвище, ім'я, по батькові)

к.е.н., доцент

(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2020

АНОТАЦІЯ

Зайцева Л.І. Місцеве самоврядування як інститут публічної влади та громадянського суспільства. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет, Житомир, 2020.

Визначено сутність місцевого самоврядування як інституту публічної влади і громадянського суспільства та досліджено умови, риси розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням світового досвіду.

Проведено аналіз результатів функціонування місцевого самоврядування та надана оцінка фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Вдосконалено механізми зміцнення фінансової основи розвитку місцевого самоврядування та сформовано механізми публічно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: громадянське суспільство, механізми, місцеве самоврядування, послуги, правова відповідальність, публічна влада, територія, управління; фінансове забезпечення

ANNOTATION

Zaitseva Ludmyla. Local self-government as an institution of public power and civil society.– Qualifying work based on the rights of a manuscript.

Qualifying work for obtaining an education Master degree specialised in 281 «Public management and administration» – Polissia National University, Zhytomyr, 2020.

The essence of local self-government as an institution of public power and civil society is determined, as well as the conditions and features of local self-government development in Ukraine, taking into account the world experience, are investigated.

An analysis of the results of the functioning of local self-government is performed, and the financial provision of local self-government is assessed. The mechanisms of strengthening the financial basis for the development of local self-government are improved, and the mechanisms of public legal responsibility of local self-government bodies are formed.

Key words: civil society, mechanisms, local self-government, services, legal responsibility, public authority, territory, administration; financial provision.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	7
1.1. Сутність місцевого самоврядування як інституту публічної влади та громадянського суспільства	7
1.2. Умови та риси розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням світового досвіду	15
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	22
2.1. Аналіз результатів функціонування місцевого самоврядування	22
2.2. Оцінка фінансового забезпечення місцевого самоврядування	28
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	35
3.1. Механізми зміцнення фінансової основи розвитку місцевого самоврядування	35
3.2. Формування механізмів публічно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування	39
ВИСНОВКИ	45
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	48
ДОДАТКИ	54

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. У сучасному світі особливе місце в структурі громадянського суспільства займає система місцевого самоврядування. В умовах розвиненого громадянського суспільства створюються реальні передумови для якнайповнішої реалізації можливостей і здібностей громадян, якісного народовладдя, свободи вибору орієнтації особистості в соціально-економічній, духовній та інших сферах життя суспільства. Без громадянського суспільства не існує демократична правова, соціальна держава, не забезпечуються і не захищаються належним чином права, свободи і законні інтереси громадян. Громадянське суспільство передбачає досягнення благополуччя і процвітання всього суспільства, підвищення соціально-економічного рівня життя населення.

Інститут місцевого самоврядування з одного боку, неможливий без громадської активності, без достатнього рівня громадськості, а з іншого боку, входить в систему публічної влади, і в цьому відношенні, хоча і знаходиться поза системою державних органів, є явищем односистемним з державою.

Роль місцевого самоврядування в становленні громадянського суспільства в публічному управлінні висвітлювалася в працях відомих українських вчених: М. Бойчук, Р. Войтович, Н. Дацій, І. Драган, О. Євтушенко, А. Колодій, В. Мамонова та інших. Роботи названих учених не втратили своєї актуальності і в даний час. У деяких з них викладена вітчизняна модель місцевого самоврядування, що йде своїм корінням в далеке історичне минуле.

Мета дослідження – осмислення процесів, пов'язаних з формуванням місцевого самоврядування як інституту, що відображає рівень розвитку громадянського суспільства і здійснює публічно-владні функції з урахуванням умов сучасної держави.

Мета дослідження та зміст проблеми визначили необхідність розв'язання **завдання:**

- визначити сутність місцевого самоврядування як інституту публічної влади та громадянського суспільства;
- дослідити умови та риси розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням світового досвіду;
- провести аналіз результатів функціонування місцевого самоврядування;
- надати оцінку фінансового забезпечення місцевого самоврядування;
- вдосконалити механізми зміцнення фінансової основи розвитку місцевого самоврядування;
- сформулювати механізми публічно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є місцеве самоврядування як інститут публічної влади.

Предмет дослідження – процес удосконалення місцевого самоврядування як інституту публічної влади та громадянського суспільства.

Методи дослідження. У роботі використані наступні методи наукового дослідження: системний метод дозволив провести аналіз конституційних основ формування місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства в рамках різних суспільних відносин, розглянути держава як цілісний механізм, заснований на принципі поділу влади; метод аналізу допоміг вивчити джерела, правові принципи та інститути публічної влади; порівняльний метод сприяв осмисленню політичних форм і інститутів громадянського суспільства в державі; історичний метод дав можливість врахувати вітчизняний історичний досвід формування і розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні.

Інформаційною базою дослідження були законодавчі акти Верховної Ради України, регуляторно-управлінські акти центральних органів державної влади, монографії, статті вітчизняних і зарубіжних учених та практиків з

проблем взаємодії громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування.

Елементи наукової новизни полягають у вдосконаленні механізмів розвитку місцевого самоврядування як інституту публічної влади і громадянського суспільства через зміцнення фінансової основи розвитку місцевого самоврядування та публічно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування.

Практичне значення результатів дослідження які отримані на основі аналізу міжнародно-правових актів, вітчизняного та зарубіжного законодавства, досвіду роботи місцевого самоврядування, а також наукових досліджень вітчизняних вчених отримано висновки і зроблені рекомендації щодо шляхів реформування різних сфер життя суспільства, вдосконалення і підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування щодо забезпечення фактичної реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Апробація результатів кваліфікаційної роботи відбулася у місті Житомир 20-21 жовтня на IV Міжнародній науково-практичній конференції «Механізми управління розвитком територій».

Публікації. Дацій Н.В., Зайцева Л.І., Кравченко О.О. Розвиток громадянського суспільства як інституту публічної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. vol. 9. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua>.

Структура та обсяг роботи. Робота має наступну структуру: вступ, 3 розділи, висновки, список використаних джерел, який складає 6 сторінок та додатки – 6 сторінок. Обсяг роботи – 59 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

1.1. Сутність місцевого самоврядування як інституту публічної влади та громадянського суспільства

Перші спроби розібратися в парадоксах і механізмах публічної влади були розпочаті ще в стародавній період історії Індії, Китаю і Греції.

У Стародавньому Китаї Конфуцій і Мо-Цзи звертають увагу на систему спілкування у владі, як регулятора підпорядкуванні та панування між людьми (керівник-підлеглий) [16].

У Новий час ідея обґрунтованості публічної влади знаходить розгорнуте обґрунтування в теорії суспільного договору. Але вже в ранні періоди історії наукової думки були і інші бачення генезису влади, наприклад, існування окремо від природи. Монтеск'є підкреслював, що зловживання владою – це використання її на свою користь, відокремлення від суспільства [12, с. 85]. Подолання відчуження влади від народу були запропоновані різними науковцями : Макіавеллі (пропонував змішану владу); Локк, Монтеск'є, Гегель (взагалі ліквідувати державну владу і державу разом). Сучасна епоха проириоди публічної влади почалась з розвитку марксизма. Класифікація численних концепцій влади в науковій літературі існує багато підходів. Насамперед, це атрибутивні концепції, що трактують владу як атрибут, субстанціальну властивість суб'єкта, що дають пояснення влади як соціального відношення або епоха проириоди публічної влади почалась з розвитку на рівні комунікативному. Подолання відчуження влади від народу були запропоновані і поділяються на підходи [42, с. 58]: 1) потенційні та вольові; 2) інструментальні та силові; 3) структурні та функціональні.

У підходах і визначеннях до влади ставиться питання про засоби її реалізації, ініціюючи тим самим її інструментально-силове розуміння, пов'язане вже з англо-американською традицією. Для Гоббса влада – це скоріше «влада зробити», а ніж «влада над людьми», вона спрямована до об'єктів бажання, до результатів діяльності [42]. Американські школи «політичного реалізму», висловлюють [2], що публічна влада за необхідності контролює певні ресурси, а також використовує примус і насильство.

В сучасній теорії розроблено системний і структурно-функціональний способи інтерпретацій влади, які викладені в роботах [41; 45], влада представляє собою особливу інтегративну властивість соціальної системи, яка пов'язана влади вона трактується як соціальні відносини, які часом тісно переплітаються, а також на основі консенсусу громадян забезпечує функціональну взаємозалежність підсистем.

У реляційних концепціях влади вона трактується як соціальні відносини, які часом тісно переплітаються з попередніми визначеннями, наприклад, біхевіоралізма.

До найбільш складних і комбінованих підходів можна віднести комунікативну (Х. Арендт, Ю. Хабермас) концепцію влади, яку розглядають як багаторазово опосередкований механізм спілкування між людьми, який розгортається в соціальному полі і просторі комунікацій [2]. Що стосується новітніх постструктуралістських концепцій «генеалогії влади» М. Фуко і «поля влади» [22, с. 16], то їх об'єднує реляційне бачення влади як відносини і спілкування.

Влада, розглядається ними як тотальний механізм соціального спілкування, який розглядають як багаторазово опосередкований механізм спілкування між людьми, «символічним капіталом».

Розвиток влади як механізму, який регулює соціальне спілкування, цікавий для аналізу природи владних відносин. Зустрічаються приклади, коли громадські структури, керувалися на засадах щодо симетричної рівності,

уникаючи при цьому різкого відчуження, яке властиве і сьогоднішнім відносинам влади. Були приклади, коли громадянське суспільство обходилося без влади, існуючи на основі повного самоврядування (тобто самовладдя), а також за допомогою звичаїв і традицій, правил і норм відбувалося саморегулювання колективного життя.

Розвиток суспільства до сучасної публічної влади починається з порушення природної симетрії і рівності, але ця тенденція проглядається вже в самих примітивних суспільствах [38]. Аналіз генезису публічної влади наводить висновок, що тенденція проглядається вже в самих примітивних суспільствах є скоріше регулятор суспільних відносин, механізм тотального соціального спілкування, спосіб людської самоорганізації та принцип колективного саморегулювання.

Можна виділити, проте, найзагальніші компоненти структури спілкування в рамках публічної влади: 1) ресурси; 2) способи: інструментальний та інституційний; 3) цінності; 4) агенти.

Г. Лассуелл одним з перших визначає владу, з одного боку, як участь в рішеннях, а з іншого – як контроль над ресурсами [42].

Відповідно до цього виділяються три ідеальних типи панування [23]: 1) традиційний (звичаї); 2) легальний (принципи права), і 3) харизматичний (віра).

У сучасному громадянське суспільство обходилося без влади, існуючи на основі повного самоврядування (тобто самовладдя). Насамперед, відносини «панування і підпорядкування» у владі складає за допомогою звичаїв і традицій, правил і норм відбувалося саморегулювання колективного життя легітимний порядок за соціально значущим і необхідним способом і стереотипом взаємодії. Легітимність виникає коли влада виконує свої зобов'язання, свої правові рішення приймає, суспільство його повинно виконувати.

Друга «площина» владного механізму спілкування пов'язана зі способами розподілу ресурсів суспільства. До основних ресурсів громадянського суспільства, можна віднести: матеріальні предмети і духовні блага, які по-

перше, задовольняють потреби і інтереси людей в соціальних відносинах, а, по-друге, підвищують потенціал впливу і силу впливу агентів влади. На думку ряду науковців, влада – контроль над розподілом ресурсів суспільства, а політика – сфера обміну ресурсами. Ресурси суспільства поділяються на такі основні види [20]: 1) матеріально-економічні; 2) духовно-інформаційні, для підвищення потенційного статусу та рангу, а також для мобілізації їх сили та тиску.

Ресурси суспільства обмежені і розподілені нерівномірно, тому і відбувається боротьба за перерозподіл даних ресурсів, тому і відбувається постійне суперництво у сфері держави та суспільства.

Влада контролює загальнодержавні ресурси і володіє адміністративним апаратом, а підлеглі мають у своєму розпорядженні лише свої приватні ресурси і потенціал боротьба за перерозподіл даних ресурсів, тому і відбувається постійне суперництво у сфері чи інший перерозподіл суспільних ресурсів. Отже, це задовольняє потреби і інтереси людей в соціальних відносинах.

Наступний аспект аналізу владного спілкування – відносини «управління та тиск», це поєднується з механізмом державного управління, а також з механізмом підтримки і тиском знизу громадянського суспільства. Взаємодія влади і суспільства захоплює вже не стільки відносини людей з ресурсами, скільки власне відносини між людьми, які будуються за допомогою та місцевих органів влади (для управління суспільними справами).

Саме механізм влади має структуру, де первинним суб'єктом і джерелом влади виступає народ, який і передає владні повноваження державі, яка, розподіляє гілки влади на законодавчу, виконавчу та судову, по горизонталі. А по вертикалі поділяється на державні та місцеві органи влади (для управління суспільними справами) через державу або місцеве самоврядування. Саме так в формально-юридичному плані визначається система влади в статті 5 Конституції України 1996 року [17].

Механізми об'єктивно потребують істотної зміни підходу до розуміння публічної влади, які через канали зворотного зв'язку, форми демократичного та волевиявлення та інших систем представництва впливають на стан владних відносин в країні.

В дію владного механізму спілкування необхідно включити три розглянуті вище площини влади і впливу, які називають: 1) символічна влада (підтримує легітимний порядок); 2) структурна влада (відносини контролю і впливу, а це регулюванням ресурсів і розподілом владних повноважень); 3) інструментальна влада (відносини управління і тиску, що визначають процеси керівництва людьми і тиску громадянського суспільства). Влада виступає як регулятор суспільного життя мета якого є досягнення її кооперативних змін і спільних ідей, тобто публічна влада виступає як сучасний механізм регулювання і способу соціального спілкування людей.

Сучасні політичні та економічні перетворення, які відбуваються в Україні, об'єктивно потребують істотної зміни підходу до розуміння публічної влади і організації нових інститутів влади. Ці радикальні зміни дали імпульс формуванню місцевого самоврядування як принципово нового для країни владного інституту.

Поступово виникає цілісна і системна концепція публічної влади в державі. Відповідно до цієї концепції публічна влада представляє собою систему з трьох рівноцінних і рівнозначних підсистем (рівнів, видів) влади: державної влади, регіональної влади і влади місцевого самоврядування (муніципальна влада) [44, с.55].

Всі ці види публічної влади мають як загальні ознаки, так і особливі риси. Особливістю державної влади найголовніше це мати суверенітет в державі. Державна влада має свою самостійність так і влади місцевого самоврядування характерна організаційна самостійність. При цьому особливістю місцевого самоврядування – є подвійна природа цього інституту, що означає залежність соціального механізму формування цього інституту, по-перше, від діяльності структур громадянського суспільства, громадських об'єднань, партій, по-друге,

від підтримки з боку держави. Сам процес аналізує діючі конституційні і законодавчі норми дозволяє, якщо обидва способи формування місцевого самоврядування – громадський (знизу) і державний (зверху) – будуть мати рівну силу і будуть проявлятися в єдності і взаємодоповненні [45].

Що стосується суті місцевого самоврядування, то аналіз діючих конституційних і законодавчих норм дозволяє зробити висновок, що під цим терміном мається на увазі наступне: елемент конституційного статусу людини і громадянина, який виражається в свободі людини, його праві брати участь в справах місцевої громади; принцип організації (децентралізації) влади в державі; самостійна форма (підсистема, вид) публічної влади в державі; «реальна здатність громад вирішувати самостійно і під свою відповідальність питання, що відносять до компетенції місцевого самоврядування» [17; 30].

Не розуміння такої природи місцевого самоврядування веде на практиці в перетворення інституту місцевого самоврядування або в державне управління на місцях, або в громадське самоврядування, що не володіє ознаками публічної влади.

Таким чином, кожна публічна влада має своє функціональне призначення в суспільстві. Пов'язано це з наявністю певних груп інтересів у кожного громадянина. Дійсно, будь-який громадянин однаково зацікавлений в безпеці всієї держави, а значить, в проведенні відповідної державної політики з боку державних органів влади (зовнішньої, економічної, правової, екологічної, соціальної), в захисті традицій, обліку природних, економічних, культурних та інших регіональних особливостей його проживання, що покликані забезпечити органи влади на місцях – у створенні комфортних та якісних умов її безпосереднього проживання – в місті, селищі, селі та ін., що є функцією органів місцевого самоврядування. Шляхи побудови громадянського суспільства в Україні [8] наведено у додатку А.

Узгоджене функціонування всіх владних структур в державі має враховувати різноманіття індивідуальних, колективних, територіальних,

політичних та інших інтересів громадян. Сьогодні процес злагодженого функціонування всіх підсистем публічної влади проходить дуже повільно, а саме: процес реалізації конституційних норм для ефективної взаємодії різних владних рівнів.

Наявність відмінностей в функціональному призначенні видів публічної влади є основна відмінна риса сучасного державного устрою країни. Саме звідси випливає одна з головних проблем інституціалізації місцевого самоврядування здійснити таке розмежування повноважень між різними видами публічної влади, щоб кожен вид влади виконував свої, об'єктивно-існуючі функції і завдання в інтересах населення країни. Критерієм розумного перерозподілу повноважень між різними рівнями влади міг би служити принцип субсидіарності, на якому заснований устрій багатьох сучасних державних систем, які прагнуть до децентралізації. Ідея субсидіарності полягає в пріоритеті особистості, сім'ї, місцевих громад та інших малих соціальних груп у відносинах між суспільством і інститутами влади. При цьому втручання держави в справи громадян і їх об'єднання допустимо тільки в тих межах, при яких суспільство і складові його групи (місцеві спільноти) не в змозі задовольнити свої потреби власними коштами. Зазначений принцип може служити основним не тільки при визначенні повноважень, і наділення ними органів влади, а й під час їх реалізації. Це свого роду метод організації повноважень. Основне завдання, що досягається цим методом – скоротити дистанцію між органом, який приймає рішення, і сферою дії цього рішення.

Європейська Хартія місцевого самоврядування [14] «визначила ряд критеріїв поділу повноважень між владою, а саме: характер завдання; обсяг завдання; ефективність виконання завдання; економія коштів при виконанні завдання».

У Європейській Хартії місцевого самоврядування [14] «уточнюються межі і умови контролю з боку державних органів влади за виконанням переданих повноважень, а саме: порядок і випадки цього контролю повинні передбачатися законом, контроль повинен бути «призначений лише для

забезпечення законності та дотримання конституційних принципів», він повинен здійснюватися «таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу була співмірна важливості інтересів, які він має намір охороняти» (стаття 8 хартії) [14].

Таким чином, в Європейській Хартії місцевого самоврядування визначено ідеал, до якого треба прагнути при побудові системи відносин між державними рівнями влади і місцевим.

Серйозною проблемою, що потребує вирішення розумного перерозподілу повноважень між різними рівнями влади міг би служити принцип субсидіарності, на якому заснований місцевого самоврядування стає фікцією.

При вирішенні таких рішень виникають нові уявлення про різні проблеми в місцевому самоврядуванні які повинні бути вирішені на законодавчому рівні та на рівні інших інститутів і представників органів публічної влади, публічних службовців. З урахуванням нових уявлень про систему влади інструментом для вирішення загальнодержавних завдань в інтересах дієвим інструментом для вирішення загальнодержавних завдань в інтересах всього населення країни. Причому послідовні і глибокі перетворення в даній сфері можна здійснити без зміни діючих норм Конституції України [17].

Таким чином, процеси які відбуваються в політичних та економічних перетвореннях об'єктивно зажадали істотної зміни підходу до розуміння публічної влади і організації нових інститутів влади. Ці радикальні зміни дали перетвореннях об'єктивно зажадали істотної зміни підходу до розуміння для нашої української дійсності владного інституту.

Що стосується суті місцевого самоврядування як інституту публічної влади та громадянського суспільства, то аналіз діючих конституційних і законодавчих норм дозволяє зробити висновок, що його обов'язковими елементами є: принцип може служити основним не тільки при визначенні повноважень, і наділення ними органів влади, а й під час їх реалізації, і це свого роду метод організації повноважень місцевого самоврядування.

Узагальнюючи викладене, можна дати визначення поняттю місцевого самоврядування як інституту публічної влади та громадянського суспільства. Місцеве самоврядування – це самостійна діяльність громадян яка згідно законодавства під свою відповідальність бере на себе управління та регулювання територією в інтересах населення (розвитком суспільства), через органи місцевого самоврядування які вона сформувала.

1.2. Умови та риси розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням світового досвіду

Поняття «місцеве самоврядування», його наукове і законодавче визначення не раз вивчалось в науковій літературі [13; 39]. Сам термін «самоврядування» багатозначний. В тлумачному словнику так визначають семантичне значення цього слова [40]: «1. Право на внутрішнє управління своїми силами. 2. Право вирішувати справи внутрішнього управління за власними законами в межах національно-територіальної одиниці, автономія».

Європейські країни використовують ці поняття в різних інтерпретаціях. В Німеччині використовується термін «selbstverwaltung» – самостійне управління, в Великобританії вживають (в залежності від рівня місцевої влади і сенсу) поняття: «self-goverment – самоврядування, local goverment » – місцеве управління, self-administration – місцева адміністрація. У Франції разом з місцевим самоврядуванням, яке обирається населенням, є і органи управління, які наділення місцевих громад правами юридичної особи, вони вибирають із представників. Але сам термін «самоврядування» не використовується [47]. Це процес наділення місцевих громад правами юридичної особи, вони вибирають із представників населення до місцевих органів, а місцевим органам надається широкі повноваження.

Концепції місцевого самоврядування формуються на основі моделей місцевого самоврядування.

У світі сформувалися і діють дві основні моделі місцевого самоврядування:

1) англосаксонська – по ній місцеве самоврядування звільняється від державних функцій;

2) європейська континентальна – по ній місцеве самоврядування задіяне на їх реалізацію.

Кожна модель побудована на тій чи іншій теорії місцевого самоуправління або на сукупності теорій.

Моделі місцевого самоврядування відрізняються ставленням останнього до держави. Це і визначає поняття місцевого самоврядування. Коли місцеве самоврядування має повну автономію і не як не задіяне у виконанні державних функцій (англосаксонська модель) інше, коли місцеве самоврядування залежно від органів державної влади і спільно з ними здійснює державні функції і завдання місцевого значення (європейська континентальна модель).

Англосаксонська модель самоврядування виростала з місцевих громад, а також з міст, управління якими є теорії вільних громад, а також частково юридичну теорію. Органи самоврядування не є органами державної влади. Держава надає органам місцевого самоврядування ряд урядових прав в сукупності. Територіальні органи на місцях здійснювали всі сторони управлінської діяльності. Ця цікава теорія побудована на розподілі функцій і повноважень між державними органами і органами місцевого самоврядування [37]. Англосаксонська модель самоврядування виростала з місцевих громад, а також з міст, управління якими поступово «побудоване» в державну вертикаль управління країною. Територіальні органи на місцях здійснювали всі сторони управлінської діяльності.

Ця модель отримала більш широке значення в світі, ніж континентальна (муніципальна система). Основна риса цієї моделі є: її самостійність відносність від центральної державної влади, незалежність від уряду у вирішенні багатьох питань місцевого життя; відсутність на місцях представника держави, який опікується діяльністю муніципальних органів. У

Великобританії і США правову основу діяльності і компетенції муніципалітетів створюють парламенти та інші законодавчі органи (легіслатури штатів в США). Ця модель дозволяє місцевому населенню і його представницьким органам здійснювати контроль за діяльністю осіб і муніципальних радників у всіх питаннях місцевого життя, особливо в фінансах, виконавча влада, а саме працівники є найманими і отримують заробітну плату від муніципалітету. Не підкоряються центральному уряду, а також території які мають корпоративні публічні права, також можуть звертатися до парламенту з клопотанням про прийняття закону в конкретному муніципалітеті, про вирішення питання податкової ставки відрахування до місцевого бюджету, про зміну системи дотацій та ін.

В Європі склалася система місцевого самоврядування на принципово інших засадах. Основні елементи континентальної муніципальної моделі, її елементи і особливості правової форми її існування в значній мірі були апробовані протягом тривалого періоду еволюції Римської античної держави.

У процесі формування єдиної централізованої держави від древньої республіки до абсолютної монархії неримське населення міст і колоній наполегливо домагалося політичного і громадянського рівноправності з римськими громадянами. Особливо гостро стояло питання про політичну рівноправність.

У літературі [18, с. 49] можна зустріти і такі визначення поняття місцевого самоврядування, в яких поєднуються елементи європейської та англосаксонської концепцій. В законодавстві країни закріплюються норми, що встановлюють або змішану, або європейську континентальну модель.

При визначенні поняття місцевого самоврядування вчені використовують різні родові терміни в якості ключових. Наприклад, [13, с.69] визначаючи поняття місцевого самоврядування, вживають в якості ключових такі терміни, як-то: «децентралізований», «влада населення».

Прихильники континентальної моделі, придержуються думки, що державна влада нерозривно пов'язана з місцевим самоврядуванням у загальних

функціях, поєднана загальнодержавними та місцевими інтересами, а головна і єдина мета – поліпшення добробуту громадян.

Однак, прихильники англосаксонської моделі виключають участь місцевого самоврядування у здійсненні державних функцій і вважають, що не можуть втручатися державні органи у справи місцевого значення. Англосаксонська модель розрахована на більш розвинені в економічному відношенні країни. Порівняльний аналіз моделей організації місцевого управління відповідно до встановлених критеріїв подано в (табл. 1.1) [24, с. 44].

Таблиця 1.1

Порівняльний аналіз основних моделей місцевого управління [24]

Критерій	Модель		
	Англо-саксонська	Континентальна	Змішана
Спосіб регулювання діяльності органів місцевого управління	Принцип позитивного регулювання	Принцип негативного регулювання	Позитивне та негативне регулювання
Підпорядкування органів місцевого управління та самоврядування центру	Відсутнє пряме підпорядкування органів місцевого управління центру	Поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування	Відсутнє пряме підпорядкування
Наявність уповноважених осіб центрального уряду на місцях	Відсутність уповноважених осіб центрального уряду на місцях	Органи (представницькі) які створюються на певних регіональних (субрегіональних) рівнях	Відсутність уповноважених осіб центрального уряду на місцях
Спосіб вступу на посаду уповноважених осіб місцевого управління	Виборність вищих посадових осіб місцевого самоврядування	Поєднання виборності і призначення посадових осіб	Виборність вищих посадових осіб
Організаційні форми місцевого управління	Система органів місцевого управління складається з різних організаційних форм	Одноманітна побудова органів місцевого управління	Різні організаційні форми
Форма контролю	Непрямий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування	Контроль існує у різних формах та здійснюється з широкого кола питань	Використання прямого і непрямих контролю за діяльністю органів МС

Таким чином, під самостійністю місцевого самоврядування розуміється право населення безпосередньо або через своїх представників відповідно до

чинних законів без втручання будь-яких інших владних структур визначати коло питань, прийнятих до їхнього відома, і вирішувати їх.

Визначення, викладені в Європейській Хартії місцевого самоврядування [14] і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [30], підкреслюють, що аспект організації місцевого самоврядування – під свою відповідальність. Беруть на себе зобов'язання за наслідки своїх рішень, які прийняті в межах питань, прийнятих до відома, лягає в повній мірі на місцеве самоврядування.

У конституціях багатьох держав закріплено самоорганізована публічна влади як демократична система управління і основана ефективних принципів. Саме воно дозволяє повно реалізувати конституційне положення, що [17] «єдиним джерелом влади є народ».

У багатьох країнах в великих адміністративно-територіальних одиницях, в межах складових їх територій, аж до низової ланки (невеликих міст, сел, парафій та ін.) або сформованими ним органами і відповідним чином обираються або призначаються посадовими особами.

Ця влада набуває властивостей самоорганізованої публічної влади, що здійснює управлінські функції, які визнаються і юридично закріплюються центральною владою. На місцевому рівні керуюча система, отже, безпосередньо пов'язана з об'єктом управління, який є загальним для місцевого населення.

Правова природа організації публічної влади на місцях є першою рисою місцевого самоврядування. І хоча умови генезису, історичного становлення і еволюції цього інституту були різними у відповідних країнах, в цілому їх сутність і функції однакові повсюдно. Наприклад, історична роль німецького місцевого самоврядування у державній історії країни принципово відрізняється від впливу англійської місцевого самоврядування на формування форми правління в Великобританії. Сьогодні ці органи здійснюють одні і ті ж функції і

однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність населення місцевих громад на основі законів.

Саме місцеве самоврядування в державі має пряме відношення до організації народовладдя. Держава, будучи виразником загального інтересу народу, забезпечує реалізацію даного інтересу, перш за все, у формі закону, який вже в силу цього обов'язковий для всіх, кому він призначений. Виконання законів здійснюється відповідними органами, в тому числі і органами населення міст, районів та інших поселень. Останні з'єднують цю діяльність з конкретними інтересами місцевого населення, більш того, населення може бути основним суб'єктом цієї державної роботи. Таким чином, територіальна громада є першою характерною рисою місцевого управління і може ставати основним суб'єктом управлінських, адміністративних відносин.

Друга характерна риса місцевого управління з конкретними інтересами місцевого населення, більш того, населення може бути основним суб'єктом цієї державної, а й організацією державної влади взагалі, що є більш значущою проблемою. Самоврядування має бути в функціональному відношенні дуже результативним. Особливу роль у вирішенні цього питання визначає сучасного розвитку місцевого самоврядування в державі характеризується. Сьогодні момент системи формування місцевого самоврядування повинно бути досить високими і політична активність населення, його самоорганізація. Відомо, що самоврядування неможливо без інститутів які оформлені юридично.

Для покращення демократичних механізмів в Україні місцеве самоврядування повинно сприяти і має бути наближеним до управління громадян. Стан сучасного розвитку місцевого самоврядування в державі характеризується: кризою систем енергоефективності, водо забезпечення, пробем соціальної інфраструктури, ганебним станом ефективно впливати на процеси культурного та соціально-економічного розвитку територій; недостатнє виконання державою зобов'язань щодо розвитку місцевого

самоврядування ті громадянського суспільства; реформування системи регіонального устрою України [28, с.55].

Для удосконалення децентралізованої моделі організації влади, для спроможності її в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси культурного та соціально-економічного розвитку територій і є головною метою перетворень системи територіальної організації влади. Крім того, потрібно, щоб вона забезпечувала бажання самим громадянським суспільством вирішувати на місцях ці проблеми; для забезпечення діяльності і саморегуляції. Децентралізована модель реалізації публічної влади в Україні на рівні самоврядних структур наведено у додатку Б [36].

Потрібні певні умови для існування місцевого самоврядування на території: гарантія реалізації права населення на місцеве самоврядування є його правою складовою (конституція, законодавство і статут органу місцевого самоврядування); проблеми які можливо вирішувати на місцях, а також бажання самим громадянським суспільством вирішувати на місцях ці проблеми; для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування на території повинні бути фінансово-бюджетні можливості; розмежування власності між органом місцевого самоврядування і державними органами; професійні і кваліфіковані кадри, які будуть виконувати управлінські функції; територіальні умови (клімат, інфраструктура, географія розташування).

Перелік цих найбільш загальних умов в залежності від місцевих особливостей може бути змінений (скорочено або розширений).

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

2.1. Аналіз результатів функціонування місцевого самоврядування

Розвиненість місцевого самоврядування найтіснішим чином пов'язана з рівнем розвитку громадянського суспільства. В рамках певної територіальної спільності в системі місцевого самоврядування діють всі найважливіші елементи громадянського суспільства: різні господарські формування; культурні та освітні установи; структури медичного та соціального обслуговування та ін.

Наприклад, Мамонова В., в ряді робіт [22] розвиває ідею взаємозв'язку місцевого самоврядування з громадянським суспільством. Він показує розвиток місцевого самоврядування в контексті функціонування різних видів самоврядування.

Найважливішим елементом демократичного державного устрою є місцеве самоврядування. Це і є невід'ємною складовою при підготовці правових актів, і в текстах прийнятих актів, і в розумінні місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства і народовладдя, що дозволяє узгоджувати позиції різних політичних сил, які перебувають при владі. Це з поєднанням це визначення природи і суб'єкта місцевого самоврядування та необхідно поєднання інтересів кожного міста, селища, села. Саме місцеве самоврядування і виконує роль таких інтересів. Органи місцевого самоврядування Населення як єдиний суб'єкт місцевого самоврядування може проявляти свою роль тільки опосередковано. Отже, місцеве самоврядування як опонент, звільняє органи державної влади від «плинності», дозволяє визначити проблеми не тільки на

державному рівні, а і розглянути і інші шляхи оптимізації державного управління.

Розглянемо основні елементи місцевого самоврядування, які функціонують в Україні. Головне тут – це визначення природи і суб'єкта місцевого самоврядування. Йдеться про громадян, які проживають на території і реалізують своє право здійснення місцевого самоврядування.

На практиці ж – і в процесі обговорення питань на засіданнях міських рад, зборів представників, і при підготовці правових актів, і в текстах прийнятих актів, і в розумінні місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства і народовладдя досить часто зустрічається інше уявлення про суб'єкта місцевого самоврядування. Виборний орган – мер та органи місцевого самоврядування. Населення як єдиний суб'єкт місцевого самоврядування може проявляти свою роль тільки опосередковано, через ті чи інші структури. Пасивність громадян не долається, щодо забезпечення їх активної участі у вирішенні місцевих питань. Суперечки та дискусії на місцях між працівниками центру і міст зводяться практично до того, скільки і яких повноважень потрібно тільки для тих чи інших посадових осіб. Таке спотворення демократичної природи місцевого самоврядування суперечить змісту Конституції України [17] про самостійне рішення населенням питань місцевого значення, а також змістом Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [30]

Місце урядових і неурядових організацій у механізмі функціонування місцевого самоврядування показано у додатку В.

Відповідно до загальних принципів, які є гарантіями реалізації прав громадян на формування структур місцевого самоврядування відносяться:

а) самостійна, коли місцеве самоврядування не знаходиться в ієрархічних зв'язках з будь-якими структурами, погодить свою діяльність при прийнятті рішень тільки з законом, гарантоване від втручання ззовні;

б) під свою відповідальність, що означає відповідальність місцевого самоврядування – перед населенням, перед державою, перед фізичними та юридичними особами. Її можна розуміти як самостійна відповідальність

самоврядування не знаходиться в ієрархічних зв'язках з будь-якими структурами, погодить свою діяльність при прийнятті рішень тільки з законом, гарантоване від втручання;

в) здійснюється двояким чином. По-перше, безпосередньо населенням шляхом виборів, участі в зборах (сходах) громадян; народної ініціативи, звернень громадян, створення форм територіального громадського самоврядування. По-друге, діяльність населення здійснюється через виборні та інші органи місцевого самоврядування, виборних та інших посадових осіб;

г) виходить з інтересів населення, які виявляються, вивчаються і враховуються при підготовці цільових програм, місцевого бюджету, при прийнятті рішень, при створення форм територіального громадського самоврядування;

д) враховує історичні та інші місцеві традиції, що дозволяє будувати місцеве самоврядування та його діяльність в максимальному ступені різноманітно. Місцева специфіка, причому не тільки природно-географічна і економічна, а й уклад життя людей, їх спілкування, мова, культура повинні бути відображені в повній мірі.

Існують два способи реалізації права громадян на місцеве самоврядування, серед них виділяють:

1) Форми прямого волевиявлення, а саме, громадяни готують: проекти рішень, обговорюють проекти, приймають рішення, визначають свою позицію дають суспільну оцінку, здійснюють правомірні конституційні дії.

2) Реалізації права громадян на місцеве самоврядування охоплює форми непрямого, опосередкованого участі – через виборні та інші органи місцевого самоврядування. Останні зобов'язані постійно враховувати громадську думку, узагальнювати пропозиції і скарги громадян, давати відповідь по суті конкретних звернень громадян, проводити зустрічі з громадськістю, виступати зі звітами. Ігнорування цього обов'язку може спричинити постановку питання про втрату довіри виборців посадовою особою, про відкликання, про зняття з посади, про адміністративну, дисциплінарну відповідальність

До питань місцевого значення відносяться [44, с. 64]: володіння, користування і розпорядження комунальною власністю; місцеві фінанси, а саме (формування та затвердження бюджету місцевого), комплексний соціально-економічний розвиток території; організація, утримання і розвиток комунальних установ дошкільної та професійної освіти; організація, утримання і розвиток закладів охорони здоров'я, забезпечення санітарного благополуччя населення; охорона громадського порядку, «регулювання планування і забудови територій; створення умов для житлового та соціально-культурного будівництва; контроль за використанням земель на території»; регулювання використання водних об'єктів місцевого значення; утримання і розвиток місцевих енерго-, газо, тепло- і водопостачання і каналізації; доріги місцевого значення та їх утримання; в комунальній власності; створення умов для організації видовищних заходів; забезпечення соціальної підтримки зайнятості населення; охоронена території навколишнього середовища.

З метою отримання підтримки у населення суб'єктам місцевого самоврядування пояснюється їх статус, а також закони, що регулюють організацію місцевого самоврядування, проводяться лекції, бесіди, теле- і радіопередачі, публікуються матеріали в пресі, випускаються збірники правових актів та коментарі до законодавства. Особлива увага повинна приділятися підтримці громадських ініціатив. Органи державної влади зобов'язані гарантувати і захищати права громадян на участь у виборах, референдумах, народних зборах, розглядати в установленому порядку скарги та звернення, в тому числі з приводу порушень прав громадян.

В Україні приймаються програми підтримки місцевого самоврядування, які є частиною комплексного реформування місцевої влади в умовах євроінтеграції. Об'єктами адміністративної реформи є підтримання умов забезпечення прав і свобод на місцевому рівні населення та формування фінансових ресурсів на території, а саме [5, с. 22]:

- розробка правової основи для забезпечення діяльності місцевого самоврядування;
- умови для створення розвиненої системи місцевого самоврядування;
- поступовий перехід до децентралізованого управління шляхом передачі повноважень і ресурсів для самостійного вирішення питань місцевого значення;
- форми взаємодії органів публічної влади;
- забезпечення правових, фінансових і ресурсних гарантій прав місцевого самоврядування.

Зазначені заходи сприяють поглибленню демократизації публічної влади в Україні.

До реалізації зазначених програм та проектів залучаються громадськість, представники органів місцевого самоврядування, що сприяє налагодженню публічно-приватного партнерства та розвитку механізмів взаємодії у сфері муніципального управління.

Державна підтримка місцевого самоврядування здійснюється за такими основними напрямками: формування правової основи місцевого самоврядування; формування фінансово-економічної основи місцевого самоврядування; організаційно-методична підтримка місцевого самоврядування та формування системи державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування; інформаційна підтримка та інформаційне забезпечення діяльності місцевого самоврядування;

З метою забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та організації їх ефективної взаємодії з органами державної влади потрібне створення системи інформаційно-аналітичної підтримки на базі використання сучасних інформаційних технологій. Для цього створюються нові і розвиваються діючі локальні інформаційні мережі органів місцевого самоврядування і регіональних аналітичних центрів, забезпечується їх сполучення з державною інформаційно-телекомунікаційною системою.

З метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування необхідно створення системи підготовки та перепідготовки кадрів. Йдеться про підготовку та поширенні науково-методичної літератури, програм навчання; про визначення базових навчальних закладів для підготовки та перепідготовки службовців в органах місцевого самоврядування; про створення консультаційних центрів та центрів перепідготовки кадрів.

Підсумовуючи результати функціонування місцевого самоврядування, можна констатувати наступне.

По-перше, його функціонування як самостійного виду публічної влади. Місцеве самоврядування формує та реалізує територіальну політику, а також забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, а місцевого населення – на перетворення своєї волі в публічну.

По-друге, функціонування цієї публічної влади дає можливість громадянам відповідної території здійснювати управління значною частиною справ, реалізувати функції управління на території.

По-третє, межі владних повноважень громадян, органів місцевого самоуправління і посадових осіб місцевого самоврядування обмежуються територією. Ефективність рішень відбуваються в межах території якщо відбувається реалізація багатьох форм місцевого самоврядування.

По-четверте, публічна влада належить мешканцям і здійснюється ними безпосередньо і за допомогою осіб посадових та через створені громадою органи місцевого самоврядування.

По-п'яте, законність у владних повноваженнях.

По-шосте, місцеве самоврядування як різновид публічної влади має недостатню матеріально-фінансову базу. Ця влада приймає рішення і несе відповідальність за свої дії своїм майном.

2.2. Оцінка фінансового забезпечення місцевого самоврядування

Забезпечення самостійності діяльності населення з управління місцевими справами, незалежності і невтручання з боку органів державної влади та створення умов в процесі здійснення влади населенням території безпосередньо і досягається шляхом закріплення основоположних начал (основ) діяльності населення щодо здійснення місцевого самоврядування в Конституції України [17].

Вибір територіальної моделі значною мірою зумовлює і форму відносин місцевого самоврядування з регіональним рівнем державної влади. До початку реформи місцевого рівня влади на всій території країни діяла адміністративна вертикаль.

Основи народовладдя є сукупністю норм, що регулюють суспільні відносини, що виникають в процесі здійснення влади населенням території безпосередньо, а також через органи місцевого самоврядування. Основи місцевого самоврядування як сукупність певних передумов і умов, лише за наявності яких можливе реальне і ефективне місцеве самоврядування. При цьому виділяють правові, соціальні, територіальні, організаційні, фінансово-економічні основи.

Під гуманістичними основами слід розуміти такі норми, які закріплюють права і свободи людини як найвищої цінності та які повинні визначати зміст і діяльність місцевого самоврядування.

Соціальні основи – це сукупність норм, соціальної політики місцевого самоврядування, яка забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини.

Територіальні основи являють собою сукупність норм, що закріплюють і регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування.

Організаційні основи складають норми, що закріплюють і регулюють порядок утворення органів місцевого самоврядування (статус, компетенція, форми і принципи діяльності).

Під політичними основами розуміється сукупність норм, що закріплюють політичне й ідеологічне різноманіття в місцевих громадах.

Фінансово-економічні основи – це сукупність норм, що закріплюють і регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням і використанням комунальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів.

Зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування неможливо без вдосконалення міжбюджетних відносин, що пов'язано із закріпленням необхідних дохідних і видаткових повноважень, бюджетних прав і гарантій фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Міжбюджетні відносини, на сьогоднішній момент є недосконалими, а також вони і не вирішують багато поточних питань саме місцевого самоврядування, залежить забезпеченість місцевими фінансовими ресурсами. Централізація фінансових коштів у державному бюджеті, «дефіцит місцевих бюджетів – позбавляє органи місцевого самоврядування можливості вирішувати життєво проблеми» [26].

Сьогодні в системі міжбюджетних відносин домінують податки, однак частка закріплених за територіями податкових надходжень залишається низькою і не відповідає навіть їх мінімальним потребам. Як зазначається у [25; 26]: «саме частка власних податкових доходів місцевих бюджетів в середньому по країні покриває менше 15% видаткових потреб місцевих бюджетів. Такий стан бюджетного регулювання призводить до ротаційності і сьогоднішні багато територій є дотаційними».

Удосконалення саме міжбюджетних відносин повинні мати міцну законодавчу базу, яка повинна закріплювати правові гарантії фінансової самостійності місцевого самоврядування. Практика, в державі, однак, ще мало, зроблено для створення самостійності місцевого самоврядування в плані

формування його фінансової основи та реальних правових і економічних гарантій справжньої незалежності.

Бюджетний кодекс України [6] встановлює принцип самостійності місцевих бюджетів, визначає повноваження органів місцевого самоврядування у сфері формування доходів і здійснення витрат. Однак Бюджетним і Податковим кодексами [6; 29] не гарантовано необхідний рівень власних доходів місцевих бюджетів, а для забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування явно недостатньо просто проголосити принцип наявності власних джерел доходів. Більш важливо встановити конкретний перелік, величину і джерела власних доходів місцевих бюджетів, які змогли б забезпечити, принаймні, мінімальні соціальні потреби населення.

Якщо територія не має будь-яких суттєвих власних джерел доходів, ні про яку недостатньо просто проголосити принцип наявності власних джерел доходів не може бути й мови. В обмін на отримання фінансової допомоги з інших бюджетів органи місцевого самоврядування часто змушені змінювати свою політику в сфері вирішення питань місцевого значення відповідно до вказівок органів державної влади. Це позбавляє території можливості планування навіть на короткострокову перспективу і вже тим більше реалізувати довгострокові програми комплексного розвитку.

Реалізація конституційних гарантій самостійності органів місцевого самоврядування багато в чому залежить від закріплення в законодавстві достатніх і стабільних власних джерел доходів місцевих бюджетів, оскільки тільки стосовно власних доходів органи місцевого самоврядування мають реальними повноваженнями по їх встановлення і стягнення. Це дозволить суттєво скоротити кількість дотаційних територій за рахунок підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування в розвитку власного податкового потенціалу на території, а також звужить сферу перерозподільних процесів в міжбюджетних відносинах [25; 26].

До місцевих податків відносяться [26]: «податок на майно в частині транспортного податку та плати за землю; єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір».

З метою зниження податкового тягаря на підприємства при проведенні податкової реформи скорочується загальна кількість податків, знижуються розміри ставок по ним. Однак, на нашу думку, є неприйнятним, коли щорічні зміни в податковому та бюджетному законодавстві постійно зменшують доходну базу місцевих бюджетів і ведуть до випадання їх дохідних джерел. При цьому компенсація зменшення доходів місцевих бюджетів органами державної влади, як правило, або не здійснюється, або здійснюється не в повному обсязі.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів у вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування відчують додаткові труднощі, пов'язані з тим, що різними нормативними правовими актами вони наділені окремими державними повноваженнями без передачі необхідних для їх здійснення фінансових і матеріальних засобів.

Значна кількість державних повноважень, якими наділені органи місцевого самоврядування, пов'язане з фінансуванням різного роду соціальних виплат і пільг, встановлених в законах для окремих категорій громадян. Незважаючи на те, що органи державної влади при прийнятті відповідних рішень не передбачили джерела і порядок фінансування реалізації таких державних повноважень, відповідальність перед населенням і законом за їх здійснення несуть саме органи місцевого самоврядування. З огляду на, те що в чинному законодавстві визначено лише загальні положення, що стосуються наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, необхідно доопрацювати і прийняти новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [30]. В новій редакції Закон повинен закріпити правові гарантії та визначити механізм передачі органам місцевого самоврядування необхідних матеріальних і фінансових коштів при наділення їх окремими державними повноваженнями. Окремих державних повноважень,

переданих органам місцевого самоврядування, не може вирішити всіх проблем, пов'язаних з їх фінансовим забезпеченням. У зв'язку зі значною кількістю соціальних зобов'язань, покладених в даний час на місцеві бюджети, і відсутністю достатніх ресурсів в бюджетах на місцях. З метою приведення у відповідність фінансових зобов'язань держави з його фінансовими можливостями необхідно, крім того, скасувати або призупинити дію великої кількості законів, що покладає різного роду державні повноваження на місцеві бюджети.

На жаль, в чинному законодавстві не встановлено механізми щодо захисту прав та інтересів органів місцевого самоврядування в міжбюджетних відносинах. Зокрема, у зв'язку з розмежуванням і розподілом дохідних джерел між рівнями бюджетної системи та гарантій органів місцевого самоврядування. Так, суперечки, що виникають між регіонами, з одного боку, і органами державної влади, з іншого, у зв'язку з розмежуванням і розподілом дохідних джерел між рівнями бюджетної системи, наділенням органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, не підвідомчі судам. Величезне значення має закріплення в Бюджетному кодексі України [6] позасудових процедур вирішення розбіжностей у сфері міжбюджетних відносин між органами влади різного рівня.

Необхідно відзначити, що в зміцненні фінансових основ місцевого самоврядування повинні брати активну участь не тільки органи державної влади, а й безпосередньо органи місцевого самоврядування. Незважаючи на викладені проблеми і їх причини, пов'язані з формуванням доходів місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування повинні забезпечити правове регулювання бюджетно-фінансових відносин на місцевому рівні, а також вживати заходів до розвитку власної фінансової бази. Для ефективного управління місцевими фінансами і комунальною власністю.

Органам місцевого самоврядування необхідно розробити і прийняти ряд нормативно-правових актів. Такі нормативні правові акти органів місцевого самоврядування повинні, з одного боку, відповідати законодавству, а з іншого –

враховувати особливості і специфіку економічного становища відповідних територій [9].

Проведемо аналіз виконання місцевих бюджетів. Адже якщо територіальна громада має достатні фінансові ресурси, то є можливість надання та підвищення якості послуг жителям території. Такі кошти підуть на реалізацію соціально-значущих проектів, створення умов для залучення інвестицій на розвиток території.

Згідно даних Асоціації об'єднаних територіальних громад визначено особливості бюджетного процесу 2021 року у територіальних громадах [7]:

- обов'язкове створення місцевого фінансового органу, його статус, формат;
- «компетенції сільських, селищних та міських рад у сфері бюджету територіальної громади та місцевих фінансів» [7];
- «повноваження сільського, селищного та міського голови у сфері бюджету територіальної громади» [7];
- «покрокові дії учасників бюджетного процесу щодо складання, схвалення та затвердження бюджетів територіальних громад на 2021 рік» [7];
- «особливості прийняття рішення про бюджет територіальної громади у разі не прийняття Закону України “Про державний бюджет України на 2021 рік» [7; 35];
- «особливості здійснення витрат бюджету у разі не прийняття рішення про бюджет територіальної громади» [7];
- «завершення бюджетного періоду 2020 року в розформованих територіальних громадах» [7].

Оцінка фінансового забезпечення громад (9 місяців 2020 р.) була здійснена за ОТГ, які мали з державним бюджетом прями міжбюджетні відносини (додаток Д). Серед 872 громад найбільшу кількість 32,6 % займають ОТГ - міста обласного значення. 22,8% у структурі фінансового забезпечення припало на ОТГ з населенням понад 15 тис. осіб. Найменше фінансування отримали ОТГ з населенням до 5 тис. осіб – 10,2% [26; 27].

Результати свідчать про значну диференціацію у фінансовому забезпеченні ОТГ. Отже, необхідним є розроблення відповідних механізмів збільшення фінансової спроможності ОТГ.

Крім зазначеного 500 ОТГ формують свої бюджети вперше на 2021 рік. Однак, для реалізації наміченого поки ще не створено місцевий фінансовий орган.

Ще одним джерелом наповнення регіональних бюджетів є кошти ЄС. У 2020 році подано 800 проектів [36] на отримання зазначених коштів. Такі проекти передбачають розвиток на територіях інновацій, туризму, людських та сільських ресурсів, систем управління територіями тощо.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

3.1. Механізми зміцнення фінансової основи розвитку місцевого самоврядування

Коли ми говоримо про механізми, що забезпечують фінансову основу розвитку місцевого самоврядування, то одним з основних умов, що сприяють припливу інвестицій, крім ефективного податкового законодавства, є нормативно-правові акти, що передбачають конкретні заходи фінансового регулювання економіки. Створення таких правових механізмів повинні забезпечити не тільки органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування. У свою чергу, центральні і регіональні органи державної влади повинні надавати територіям правову та методичну допомогу в розробці і прийнятті зазначених нормативних правових актів.

Забезпечення збалансованості місцевих бюджетів на основі розширення власної доходної бази та зміцнення їх самостійності. Реалізація цієї мети передбачає врахування податкового потенціалу відповідної території і зацікавленість в його нарощуванні, а також прояв на місцях необхідної податкової ініціативи і підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів. Високий ступінь самостійності місцевих бюджетів і відповідальності органів влади за збалансованість бюджету – невід'ємні елементи процесу вдосконалення міжбюджетних відносин. При цьому необхідне вироблення спеціальних процедур управління місцевими бюджетами, що мають високодотаційний характер або ознаки неплатоспроможності, включаючи

створення тимчасової фінансової адміністрації. Такі процедури повинні при цьому відповідати конституційним нормам, що встановлює самостійність місцевого самоврядування.

Підтвердженням зазначеного є показники доходності місцевих бюджетів України за I квартал 2020 року (додаток Ж), які знизилися на 9,2 % порівняно з аналогічним періодом 2019 року, та результати які надходять до місцевих бюджетів за I квартал 2019 та 2020 років (додаток К), які також зменшилася порівняно з аналогічним періодом 2019 року на 16,6 % [35].

Удосконалення механізму закріплення податків на різних рівнях бюджетної системи. Оподаткування тих чи інших податкових баз повинно проводитися тими рівнями бюджетної системи, які володіють найбільш повною інформацією про їх величиною. При цьому повинно бути забезпечено відповідність дохідних джерел видатковим повноваженням. Податковий інструмент, призначений для здійснення певної політики, повинен бути наданий в розпорядження того рівня бюджетної системи, який проводить цю політику.

Забезпечення гарантій самостійності територій в плануванні забезпечено відповідність дохідних джерел видатковим повноваженням значення. Це стосується умов і розмірів оплати праці службовців в органах місцевого самоврядування та працівників бюджетних установ. Фінансування витрат відбувається за рахунок визначення витратних зобов'язань і необхідні для їх виконання дохідні джерела забезпеченості.

Чітке вибудовування дворівневої системи відносин. Повинні бути визначені і витратні зобов'язання і необхідні для їх виконання дохідні джерела. Такий підхід забезпечує найбільш ефективно використання спільних ресурсів і пряму їх ув'язку з наданими бюджетними послугами в інтересах всього населення тієї чи іншої території.

Вироблення критеріїв і чітких процедур вирівнювання бюджетної забезпеченості територій. Доцільно на державному рівні законодавчо визначити

умови, в яких повинні здійснюватися ці процедури, передбачивши необхідний ступінь їх варіативності, критерії вирівнювання, облік податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості. У зв'язку з величезними відмінностями місцевих умов безпосереднє визначення самих процедур в рамках, окреслених на державному рівні, має бути доручено регіональним органам державної влади. Пропонується ввести дві форми дотацій: дотації, що розподіляються в залежності від рівня бюджетної забезпеченості територій, і дотації (або замінюють їх додаткові нормативи відрахувань від державних податків), що розподіляються в рівному обсязі в розрахунку на одного жителя. У Бюджетному кодексі мають бути встановлені загальні вимоги до таких методик, що гарантують їх об'єктивність і прозорість, зокрема, заборона на використання в розрахунках фактичних або прогнозованих доходів і витрат місцевих бюджетів (аналогічно тому, як це реалізовано в державній методикою розрахунку трансфертів). Розподіл другого виду дотацій за забезпечить перерозподіл частини податків на користь менш розвинених територій без збільшення відмінностей у бюджетній забезпеченості. Ще однією складовою частиною механізму вирівнювання бюджетної забезпеченості повинен стати режим «негативних трансфертів» [26]. У тому випадку, якщо бюджетна забезпеченість муніципального утворення в два і більше разів перевищує середню по регіону, то частина цього перевищення (розрахована за спеціальною формулою) повинна бути перерахована в фонд фінансової підтримки території. Це дозволить закріпити на постійній основі за місцевими бюджетами великі дохідні джерела, не побоюючись «зверхзабезпеченості» окремих територій з усіма наслідками. Необхідно також створення системи постійного моніторингу бюджетної забезпеченості в кожному регіоні за єдиною методологією, визначеної на державному рівні.

Встановлення переважного порядку витрачання бюджетних коштів органів місцевого самоврядування на засадах муніципального замовлення.

Муніципальне замовлення повинен перетворитися з обмеженою технології здійснення закупівель для потреб органів місцевого самоврядування в ідеологію формування видаткової частини їх бюджетів. Такий підхід дозволить точно визначити бюджетні потреби, позбутися від неефективної і застарілої інфраструктури, ввести в практику функціонування місцевого самоврядування здорові конкурентні початку, підвищити якість надаваних населенню послуг.

Підтримка інвестиційної активності на місцевому рівні. Необхідно створити умови для формування та постійного зростання бюджетів розвитку територій з метою кардинального вдосконалення місцевої інфраструктури, що дозволить скоротити поточні витрати на її експлуатацію. Одним з ключових напрямків використання бюджету розвитку повинна бути муніципальна житлова програма, що включає іпотечну складову.

Розробка і впровадження нових форм і концепцій ефективного управління комунальною власністю і оптимізація місцевої бюджетної мережі на основі використання балансу території. Підтримка в оптимальному стані комунальної власності – основна умова і гарантія ефективного надання населенню адміністративних послуг. Необхідно також розробити механізми ефективнішого використання комунальної власності за рахунок комплексного обліку ресурсної бази на основі розробки балансу місцевої скарбниці, гнучкою орендної і тарифної політики, бізнес-планування діяльності комунальних унітарних підприємств, оптимізації бюджетної мережі, усунення невиправданих адміністративних бар'єрів, що перешкоджають підприємницької активності на місцевому рівні. Баланс скарбниці дозволить зробити прозорими не тільки прямі, але і непрямі, і альтернативні витрати з надання бюджетних послуг, що в свою чергу дозволить забезпечити підвищення якості та зниження невиправданих витрат і втрат при наданні бюджетних послуг.

Необхідно також опрацювати можливість відновлення дії державної цільової програми державної підтримки розвитку територій і створення умов

для реалізації конституційних повноважень місцевого самоврядування з метою нарощування інформаційного, технологічного, методичного потенціалу місцевого рівня влади, обміну найбільш продуктивним досвідом, організації статистики на місцевому рівні.

Отже, органи місцевого самоврядування формують, стверджують, виконують і контролюють виконання місцевого бюджету. Тим часом органи місцевого самоврядування не мають власні адекватні фінансові ресурси, якими вони могли б вільно розпоряджатися в межах своїх функцій. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування не співрозмірні їх прерогатив, наданих йому Конституцією і законодавством.

Для оздоровлення бюджетно-фінансової сфери місцевого самоврядування необхідно здійснити ряд істотних змін в цій сфері, виробити критерії і чіткі процедури вирівнювання бюджетної забезпеченості територій. Доцільно на державному рівні законодавчо визначити умови, в яких повинні здійснюватися ці процедури, передбачивши необхідний ступінь їх варіативності, критерії вирівнювання, облік податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості.

3.2. Формування механізмів публічно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування

Для успішного розвитку місцевого самоврядування як інституту публічної влади та громадянського суспільства поряд з формуванням правового фундаменту функціонування всіх гілок влади слід реалізувати і висловлену в науковій літературі ідею про формування системи публічно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування. Дана проблема зараз не вирішена як на рівні конституційного регулювання, так і в поточному законодавстві. У чималому ступені причиною тому є теоретична

нерозробленість у вітчизняній юридичній науці питання про публічно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування.

В теорії права немає єдності в розумінні юридичної відповідальності та її видів. Вузька трактування юридичної відповідальності зводиться до визначення її як обов'язки нести несприятливі наслідки для винного суб'єкта в разі вчинення протиправної дії. У найзагальнішому вигляді відповідальність [11], являє собою відношення, що забезпечує інтереси і свободу взаємопов'язаних сторін і гарантоване суспільством і державою. відповідальність формується на основі послідовної взаємодії трьох складових частин: а) свідомість боргу, б) оцінки поведінки, в) накладення санкцій.

У науковій літературі [4; 12] існують і спроби знайти щось середнє між вузьким і широким розумінням юридичної відповідальності. Наприклад, В.Б Авер'янов [1] включає в вузьку трактування юридичної відповідальності і позицію яка передбачає визнання і позитивної відповідальності³. Він розглядає юридичну відповідальність як таку правову зв'язок між сторонами, при якій одна з них (суб'єкт відповідальності) зобов'язується відповідати очікуваної моделі поведінки, інша сторона (інстанція відповідальності) оцінює це відповідність і в разі негативної оцінки певним чином реагує на порушення. Введення категорії публічно правової відповідальності обумовлено необхідністю систематизації форм і заходів відповідальності, що застосовуються в сфері організації та функціонування відносин державної (публічної) влади [38]. Категорія публічно-правова відповідальність ширше поняття державно-правова відповідальність. По об'єкту і об'єктивної сторони публічно-правова відповідальність охоплює не тільки відносини, що регулюються конституційним правом, а й адміністративним, фінансовим іншими галузями права, пов'язаними з регулювання компетенції законодавчих і виконавчих органів державної влади, їх взаємовідносин з судовими та наглядовими органами в процесі здійснення функцій публічної влади.

Як зазначено у [2; 3] «головні критерії, що відрізняють публічно-правову відповідальність від інших видів юридичної відповідальності, полягає в тому, що, по-перше, в ній поєднуються політичні і правові заходи відповідальності і, по-друге, суб'єкти відповідальності несуть перед основними джерелами публічної влади – громадянином, народом, населенням».

Головний принцип такої відповідальності полягає в тому, що чим більше носій влади її отримує, тим більшу відповідальність він несе перед громадянином, населенням території.

За підставами відповідальності заходи публічно-правової відповідальності можна розділити на дві групи: заходи відповідальності за порушення законодавства і ті, які повинні настати за неналежне виконання органом місцевого самоврядування покладених на нього функцій.

Особливий різновид публічно-правової відповідальності становить конституційна відповідальність. Хоча до цих пір поняття і зміст конституційної відповідальності залишається дискусійним, введення її в обіг теорії відповідальності має не тільки наукове, а й практичне значення.

Конституційна відповідальність настає за порушення конституційних норм у вигляді наслідків, визначених в самій Конституції чи в законі, в тому випадку, якщо в конституції є на нього відсилання. Норми конституції, в сукупності визначають режим відповідальності органів місцевого самоврядування, становлять конституційні основи публічно-правової відповідальності [17].

Що стосується діяльності місцевого самоврядування, то останнім часом виникло чітке усвідомлення того, що однією з головних причин, перешкоджають позитивному розвитку і соціально-економічного процвітання країни, є гостра проблема безвідповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Таким чином, найголовніше виступає питання

організації та здійснення контролю за діяльністю (бездіяльністю) органів і посадових осіб місцевого самоврядування та їх відповідальності.

У чинному законодавстві про місцеве самоврядування питання підконтрольності органів місцевого самоврядування вирішені таким чином.

Внутрішній контроль. Цей контроль особливої діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування знаходиться в винятковому віданні представницьких органів місцевого самоврядування.

У разі виникнення конфлікту між представницьким і іншими органами місцевого самоврядування при здійсненні контрольних повноважень найбільш часто виникають судові спори між контролюючими та контрольованими органами з приводу скасування тих чи інших рішень. При цьому часто виникають судові спори між контролюючими та контрольованими органами з приводу особи місцевого самоврядування у представницького органу місцевого самоврядування відсутній. Останній має право лише запропонувати виконавчій владі вжити заходів щодо інших порушень та при зверненні до суду. Особливості органу місцевого самоврядування який є представницьким, таким чином, явно недостатні для здійснення дієвих контрольних функцій.

Контроль з боку населення. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [30] містяться статті про те, що є відповідальність перед населенням органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, передбачено такий вид відповідальності, як можливість дострокового припинення повноважень голови ОТГ в результаті втрати довіри населення.

У [10] зазначено, що «порядок і умови відповідальності органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування в результаті втрати довіри населення визначаються статутами ОТГ. Але практична сторона регулювання відповідальності у вигляді втрати довіри абсолютно незрозуміла. Мова, очевидно, йде про голосування населення з питання про довіру органу

або посадовій особі місцевого самоврядування. Але хто повинен організувати таке голосування? Які його наслідки? Настає чи з висловленням недовіри припинення повноважень органу, посадової особи? Або вони зобов'язані подати у відставку? Які заходи примусу до відставки у разі саботажу? Фактично населення позбавлене можливості вирішити питання про висловлення довіри або недовіри голові ОТГ або представницькому органу».

Нами визначено, що органи місцевого самоврядування користуються зазначеними недоліками у законодавстві, що приводить, і посадові особи місцевого самоврядування до відповідальності. Це істотно обмежує державний нагляд за дотриманням законності прийнятих рішень та дотриманням прав об'язків саме посадових осіб місцевого самоврядування.

Контроль з боку держави. Такий контроль поки що не передбачений у законодавчих актах України. Відсутнім є державний нагляд за дотриманням законності прийнятих рішень та дотриманням прав і свобод громадян на певній території. З 2016 року скасований контроль з боку прокуратури. В Україні був передбачений інститут префектів, який на даний час відсутній. Нажаль органи місцевого самоврядування користуються зазначеними недоліками у законодавстві, що приводить, наприклад, до несвоєчасного початку опалювального сезону на окремих територіях. Однак, при удосконаленні законодавства потрібно не обмежувати права місцевого самоврядування, яке має бути автономним [28].

Тому такий контроль має бути лише консультативним. Виходячи з зазначеного лише громадськість може створити систематичний контроль та нагляд за рішеннями та забезпеченням прав і свобод на певній території.

Однак він досить громіздкий і складний на практиці, що підтверджується фактом відсутності правозастосовчої практики такого роду. Загалом у взаєминах органів державної влади недостатньо норм закону, в особливості виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Неможливо визначити

необхідний рівень трансфертів з державного бюджету, не маючи можливості проведення аудиту. Органи державної влади працюють з органами місцевого самоврядування з фінансових питань практично наосліп, і це абсолютно неприпустимо. Певний недолік існуючих контрольних інструментів в сфері місцевого самоврядування виник закономірно.

Але якщо його заповнення не супроводжуватиметься оптимізацією контрольних інструментів, ситуація тільки погіршиться. Необхідно визначити необхідний рівень трансфертів з державного бюджету, не маючи можливості проведення аудиту. Органи державної влади працюють з органами місцевого самоврядування як кінцеву ефективність діяльності. Контроль і відповідальність не є самоціллю, ними – не тільки прямі, але і непрямі, і альтернативні витрати з надання бюджетних послуг, що в свою чергу дозволить забезпечити підвищення якості до публічної влади в цілому.

ВИСНОВКИ

1. Визначено генезис публічної влади звідси впливає одна з головних проблем інституціоналізації місцевого самоврядування здійснити таке розмежування повноважень між різними видами публічної влади, що є скоріше регулятором суспільних відносин, механізмом тотального соціального спілкування, способом людської самоорганізації та принципом колективного саморегулювання.

Виходячи з зазначеного обов'язковими елементами місцевого самоврядування як інституту публічної влади та громадянського суспільства є: принцип може служити основним не тільки при визначенні повноважень, і наділення ними органів влади, а й під час їх реалізації, і це свого роду метод організації повноважень місцевого самоврядування.

Під місцевим самоврядуванням слід розуміти самостійну як інституту публічної влади та громадянського суспільства, то аналіз діючих конституційних і законодавчих норм, що і є обов'язковими елементами.

2. Визначено, що рисами місцевого самоврядування є правова природа організації публічної влади на місцях та її результативність. Потрібні певні умови для існування місцевого самоврядування на території: гарантія реалізації права населення на місцеве самоврядування є його правою складовою (конституція, законодавство і статут органу місцевого самоврядування); проблеми які можливо втріщувати на місцях, а також бажання самим громадянським суспільством вирішувати на місцях ці проблеми; для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування на території повинні бути фінансово-бюджетні можливості; професійні і кваліфіковані кадри, які будуть виконувати управлінські функції; територіальні умови (клімат, інфраструктура, географія розташування та інше).

3. Результатами функціонування місцевого самоврядування визначені наступні: самостійність як виду публічної влади; надання можливості громадянам відповідної території здійснювати управління значною частиною справ, реалізувати функції управління на певній території; здійснення населенням безпосередньо і через створювані ним органи місцевого самоврядування або посадових осіб повноважень місцевого самоврядування в рамках закону; недостатність матеріально-фінансової бази для надання публічних послуг.

4. Проведено оцінку фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Результати свідчать про значну диференціацію у фінансовому забезпеченні ОТГ. Отже, необхідним є розроблення відповідних механізмів збільшення фінансової спроможності ОТГ.

Встановлено, що якщо територіальна громада має достатні фінансові ресурси, то є можливість надання та підвищення якості послуг жителям території. Такі кошти підуть на реалізацію соціально-значущих проєктів, створення умов для залучення інвестицій на розвиток території.

5. Визначено механізми зміцнення фінансової основи розвитку місцевого самоврядування, а саме: забезпечення збалансованості місцевих бюджетів на основі розширення власної доходної бази та зміцнення їх самостійності; удосконалення механізму закріплення податків на різних рівнях бюджетної системи; забезпечення гарантій самостійності територій в плануванні витрат місцевих бюджетів та при вирішенні питань місцевого значення; чітке вибудовування дворівневої системи відносин; вироблення критеріїв і чітких процедур вирівнювання бюджетної забезпеченості територій; встановлення переважного порядку витрачання бюджетних коштів органів місцевого самоврядування на засадах муніципального замовлення; підтримка інвестиційної активності на місцевому рівні; розробка і впровадження нових форм і концепцій ефективного управління комунальною власністю і

оптимізація місцевої бюджетної мережі на основі використання балансу території.

6. Запропоновано підходи до формування системи публічно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування. За підставами відповідальності заходи публічно-правової відповідальності запропоновано розділити на дві групи: заходи відповідальності за порушення законодавства і ті, які повинні настати за неналежне виконання органом місцевого самоврядування покладених на нього функцій.

Доведено необхідність удосконалення механізмів контролю та нагляду за рішеннями та забезпеченням прав і свобод органів місцевого самоврядування з боку держави та населення. Встановлено, що державний контроль має бути лише консультативним. Виходячи з зазначеного лише громадськість може створити систематичний контроль та нагляд за рішеннями та забезпеченням прав і свобод на певній території.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 47 с.
2. Арабаджиєв Д. Ю. Громадські організації в політичній системі сучасного суспільства. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»*: [Зб. наук. пр.]. Київ: Видавництво національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2012. Випуск 9. С. 50-56.
3. Бабкіна О. В. Держава і громадянське суспільство: механізм стримувань і противаг. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»*: [Зб. наук. пр.]. Київ: Видавництво національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2010. Випуск 3. С. 5-11.
4. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії – Київ : ТОВ «Атлант ЮЕмСі». 2015. 207 с.
5. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2015. №1. С.21-25
6. Бюджетний кодекс України; посилання: URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20201014>. (дата звернення: 6.10.2020).
7. Бюджетний путівник посадових осіб територіальної громади. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/681/Бюджетний-путівник.-Нові-громади..pdf>. (дата звернення: 26.11.2020).

8. Гавкалова Н.Л., Грузд М.В. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика*. №10(160). 2014. С.281-290.

9. Дацій Н.В., Зайцева Л.І., Кравченко О.О. Розвиток громадянського суспільства як інституту публічної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. vol. 9. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua>. (дата звернення: 12.10.2020).

10. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.

11. Зелена книга української конституційної реформи : матеріали для громадського обговорення / ШПА при НАУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ ; [за заг. ред. І. Коліушка, Ю. Кириченко]. Київ : «Лікей», 2007. 32 с.

12. Євтушенко О.Н. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства : [монографія] . Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. 516 с.

13. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. Вип. 21. Львів : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2009. С. 66-70.

14. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/122-Ukrainian> (дата звернення: 12.08.2020).

15. Кіндратець О. М. Громадянська активність як умова демократизації суспільства. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць*, вип. № 38 / голов. ред. В. Г. Воронкова; Запорізька державна інженерна академія Запоріжжя: ЗДІА, 2009. С. 117-125.

16. Колодій А. Розвиток громадянського суспільства. URL : http://www.political-studies.com/?page_id=178. (дата звернення: 02.09.2020).

17. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. Офіц. вид. Київ : М-во юстиції України, 2006. 126 с.

18. Кравченко В. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 11-12 червня 2002 р.) / Рада Європи; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. Київ: Логос, 2002. 261 с.

19. Лациба М. В. Як розуміти новий закон «Про громадські об'єднання» Київ : Укр. незалежн. центр політ. дослідж., 2013. URL : <http://www.ucipr.kiev.ua>. (дата звернення: 29.09.2020).

20. Лотюк О. С. До проблеми розуміння функцій громадянського суспільства. *Право і громадянське суспільство: наук. журнал*. 2018. № 2. С. 96-103.

21. Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України: *Аналітична записка*. Національний інститут стратегічних досліджень. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/1809/>. (дата звернення: 17.10.2020).

22. Мамонова В. Залучення громадськості до участі в управлінні місцевими справами. *Аспекти самоврядування*. 2014. № 5 (26). С. 15-18.

23. Мартиненко В.М. Соціальне партнерство і державна політика: від теорії до практики демократизації державного управління : монографія. Харків : Магістр, 2018. 251 с.

24. Михайлишин Л. Моделі організації місцевого управління: порівняльний аналіз. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2010. Вип.1. С. 42-52.

25. Основні прогностні макропоказники економічного і соціального розвитку України (постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2020 р. № 671) посилання: URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2020-%D0%BF#Text>. Рішення місцевої ради про встановлення місцевих податків (дата звернення: 09.11.2020).

26. Особливості складання проектів місцевих бюджетів на 2021 рік, листи Міністерства фінансів України від 13.08.2020 № 05110-14-6/25074 (додається),

URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua>); Міністерство розвитку громад та територій України (<http://www.minregion.gov.ua>). (дата звернення: 05.11.2020).

27. Укрінформ. Мультимедійна платформа України. URL : <https://www.ukrinform.ua>). (дата звернення: 10.11.2020).

28. Пальчук В. Новий етап реформи з децентралізації влади: державний контроль. Україна: події, факти, коментарі. 2019. № 9. С. 51-59.

29. Податковий кодекс України; посилання: URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>. (дата звернення: 13.10.2020).

30. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#>. (дата звернення: 18.09.2020).

31. Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>. (дата звернення: 12.09.2020).

32. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/paran20#n20>. (дата звернення: 21.08.2020).

33. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 2010, № 40, ст.527 (Редакція від 08.07.2018, підстава - 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>. (дата звернення: 6.08.2020).

34. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>. (дата звернення: 13.10.2020).

35. Про Державний бюджет України на 2021 рік” (міжбюджетні трансферти (додатки 5-6), пояснювальна записка) посилання: проект Закону України від 21. жовтня 2020 р. URL :

https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69938. (дата звернення: 22.11.2020).

36. Програма «U-LEAD з Європою». URL : <https://www.facebook.com/ULEADwithEurope>. (дата звернення: 21.11.2020).

37. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / за наук. редакції д. держ. упр. Р. В. Войтович та П.В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.

38. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / Скидан О.В., Якобчук В.П., Ходаківський Є.І., Дацій Н.В. та ін. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.

39. Рудницький С. В. Групові, загальні та індивідуальні суспільно-політичні інтереси як предмет дослідження. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ., 2010. Вип. 19. С. 114-120.

40. Словник термінів за тематикою громадянське суспільство. *Урядовий веб-сайт*. URL :: http://www.civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/ (дата звернення: 6.09.2020).

41. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : моногр. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

42. Чиркин В.Е. Публичная власть. Москва : Юристъ, 2005. 175 с.

43. Шайгородський Ю. Громадянське суспільство у пошуках нових смислів і практик . *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна № 1111. Серія «Питання політології»*. Випуск 26. 2019. С. 22-28.

44. Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху: європейські виміри та орієнтири: монографія / за заг. ред. О.М. Кондрашова, Н.В. Дацій Н.В. Миколаїв: Ємельянова Т.В., 2013. 352 с.

45. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. ; за заг.ред. Ю.М. Тодики. Харків : Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ, 10. 2002. 672 с.

46. Pateman C. Participation and Democratic Theory. Cambridge, The University Press, 1970. 122 p.

47. Scabo L. The relation between NGO's and government. Centre for security policy URL : http://www.scsp.hu/test/head/edu/c8/29_en.pdf. (дата звернення: 11.09.2020).