

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

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

УДК: 352.07(477)(07)
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В
УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**
(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.М. ДІДИК
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
Дачій Надія Василівна
(прізвище, ім'я, по батькові)

д. держ.упр., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2023

АНОТАЦІЯ

ДІДИК Л. М. Напрями розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет, Житомир, 2023.

Визначено потенціал та обмеження розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації. Уточнено теоретичні аспекти публічного самоврядування в умовах децентралізації.

Проведено аналіз показників розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації. Визначено особливості взаємодії об'єднаних територіальних громад (ОТГ) з органами державної влади та місцевого самоврядування. Розроблено напрями взаємодії ОТГ з органами державної влади та місцевого самоврядування. Удосконалено систему взаємодії ОТГ з місцевими мешканцями.

Ключові слова: взаємодія, децентралізація, державна влада, місцеві мешканці, об'єднані територіальні громади, органи публічної влади, самоврядування.

ANNOTATION

DIDYK L. Development directions of public authorities in conditions of decentralization. – Qualifying work based on the rights of a manuscript.

Qualifying work for obtaining an academic Master's degree specialized 281 «Public management and administration» – Polissia National University, Zhytomyr, 2023.

The potential and limitations of the development of public authorities in conditions of decentralization are determined. The theoretical aspects of public self-governance in conditions of decentralization are specified. The analysis of indicators of the development of public authorities in the conditions of decentralization was carried out. The peculiarities of the interaction of the united territorial communities (OTH) with the bodies of state power and local self-government have been determined. Areas of interaction of the OTG with state and local self-government bodies have been developed. The system of interaction between the OTG and local residents has been improved.

Key words: interaction, decentralization, state power, local residents, united territorial communities, public authorities, self-government.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	7
1.1. Потенціал та обмеження розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації	7
1.2. Теоретичні аспекти публічного самоврядування в умовах децентралізації	13
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	20
2.1. Аналіз показників розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації	20
2.2. Взаємодія об'єднань територіальних громад з органами державної влади та органами місцевого самоврядування	25
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	30
3.1. Напрями розвитку взаємодії ОТГ з органами державної влади та місцевого самоврядування	30
3.2. Розвиток взаємодії органів ОТГ із місцевими жителями	33
ВИСНОВКИ	37
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	40
ДОДАТКИ	45

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. В Україні широкі місцеві повноваження у сфері доходів та витрат надають гнучкості політичній та адміністративно-управлінській підсистемам публічного управління, створюють відкритість до реформ, стимулюють зростання факторів виробництва у приватній сфері – фізичного та людського капіталу. Децентралізація з точки зору ефективності розподілу та використання ресурсів бюджетної системи поглиблюється завдяки умовам тісної залежності видатків бюджету від місцевого податкового потенціалу (принцип взаємної залежності місцевих доходів та видатків). У бюджетній системі України цей принцип підтримується скороченням використання міжбюджетних трансфертів. Це призводить до отримання максимального позитивного ефекту від децентралізації у термінах ефективності розподілу та використання ресурсів. Це є головним позитивним ефектом підвищення самостійності органів влади на місцевому рівні. Збільшення місцевих повноважень позитивно впливає на розвиток бізнесу та підвищує якість публічної політики.

Аналізу та питанням реформування відносин органів публічної влади з населенням та загальним питанням бюджетної політики присвячені роботи таких авторів, як О. Берданова, В. Вакуленко, Г. Васильченко, Н. Гринчук, Н. Єременко, В. Куйбіда, А. Ткачук та ін. У зарубіжній літературі різним аспектам розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації приділяється увага у роботах таких авторів, як Ahmad E., Alexeev M., Bahl R., Baskaran T., Bird R., Blochliker H., Boadway R., Brollo F., Buchanan J., De Mello L., Di Bella G., Gordon R., Hines J.R. та ін.

Проте потенціал та обмеження розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації, методичні підходи до аналізу показників даної системи, внутрішньої взаємодії органів публічної влади не отримали достатньо глибокої розробки в сучасних наукових дослідженнях.

Метою кваліфікаційної роботи є уточнення теоретичних підходів та удосконалення напрямів розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації.

Відповідно до поставленої мети висунуто **такі завдання**:

- визначити потенціал та обмеження розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації;
- уточнити теоретичні аспекти публічного самоврядування в умовах децентралізації;
- провести аналіз показників розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації;
- визначити особливості взаємодії об'єднаних територіальних громад (ОТГ) з органами державної влади та місцевого самоврядування;
- розробити напрями взаємодії ОТГ з органами державної влади та місцевого самоврядування;
- удосконалити систему взаємодії ОТГ з місцевими мешканцями.

Об'єкт дослідження – взаємодія ОТГ з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Предметом дослідження процес розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації.

Методологічна основа дослідження. Методологію кваліфікаційної роботи становлять такі методи дослідження: системний аналіз, порівняння та групування за результатами аналізу статистичних показників, визначення логічного зв'язку та чинників розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації.

Інформаційна база дослідження: законодавчі акти Верховної Ради України, розпорядження Кабінету Міністрів України, дані державної служби статистики України тощо, що дозволило охарактеризувати розвиток органів публічної влади в умовах децентралізації.

Елементи наукової новизни полягають у формуванні підходів до визначення потенціалу та обмежень розвитку органів публічної влади в умовах

децентралізації, особливостей взаємодії об'єднаних територіальних громад з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також у розробці напрямів взаємодії ОТГ з місцевими мешканцями.

Практична значущість дослідження. Практична значущість полягає у підтвердженні сприятливого впливу децентралізації на приватні інвестиції у регіоні, полягає у визначенні того, що на стимули органів влади збільшувати децентралізацію впливає їхня бюджетна забезпеченість.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні та практичні положення і результати дослідження оприлюднені автором на науково-практичних конференціях, зокрема: XIII Міжнар. наук.-практ. конфер. «Забезпечення сталого розвитку аграрного сектору економіки: проблеми, пріоритети, перспективи» : (секція Менеджмент, публічне управління та адміністрування) (м. Дніпро, 27-28 жовтня 2022 р.); Всеукраїнська наук.-практ. конференції (м. Київ, 8.12.2022 р.) «Проблеми і перспективи соціально-економічного розвитку в умовах модернізаційних процесів в Україні та світі» : аспект публічного управління; Науково-практична конференція «Студентські наукові читання – 2022» (м. Житомир, 15 грудня 2022 р.).

Структура кваліфікаційного дослідження: вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел у кількості (51 джерела), 2 додатків, загальна кількість 46 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Потенціал та обмеження розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації

Р. Масгрейв сформулював три основні завдання розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації – забезпечення економічної ефективності, соціальної справедливості та макростабільності [49]. Органи публічної влади здійснюють 1) коригування неефективностей ринкового механізму; 2) справедливий розподіл як можливостей, так і кінцевих споживчих благ; 3) забезпечення сталого зростання економіки [48]. Дестимулюючий ефект оподаткування, низька продуктивність при виконанні дій, що не потребують високої координації, повільна реакція на кон'юнктуру, що змінюється, мала схильність до інновацій, негативний вплив на економічне зростання - все це стримуючі фактори на шляху до зростання державного сектора і бюджетних витрат [47]. З позиції інституційних досліджень держава доповнює приватний сектор – виробляє суспільні блага, забезпечує координацію, пом'якшує втрати сторін, які зазнали витрат у процесі структурної трансформації економіки, та створює коаліції під час проведення необхідних реформ [44].

Політика держави відіграє ключову роль у регулюванні діяльності в умовах децентралізації. Важливе місце займають пропозицію ресурсів на фінансування інвестицій, створення відповідних механізмів та регулювання доступу до них. Одним з важливих аспектів є зміцнення постійно мінливого зв'язку між пропозицією фінансів та суб'єктами управління (регіонами, ОТГ), які висувають попит, підтримка ліквідності в цілому. Рідше обговорювана, але не менш важлива роль належить податково-бюджетній політиці. Як правило, у прибутковому аспекті обговорюється зниження податкового навантаження у

виробничій сфері, у видатковому – перегрупування бюджетних видатків та ослаблення принципу збалансованості [47]. Зв'язок параметрів бюджету та фінансового ринку проявляється у процесі бюджетних запозичень. Податково-бюджетна політика стимулювання економічного зростання, окрім безпосередньої мети, спрямована і на вирішення проблем самої бюджетної системи.

Стимулювання зростання чинників виробництва та розвитку економіки загалом заходами державної політики є затребуваною темою наукових досліджень про. Пошуку відповідних інструментів податково-бюджетної політики присвячено велику кількість робіт. Проте питання вплив розподілу місцевих бюджетних повноважень за умов децентралізації на величину чинників виробництва вкрай рідко знаходить свій відбиток у академічних роботах, зокрема у зарубіжній літературі. Під «повноваженнями» тут мається на увазі широта можливостей управління параметрами видатків і доходів місцевого бюджету, якою володіють органи місцевої влади, без юридичного наповнення (тобто без розуміння повноважень суворо у сенсі процедур бюджетного процесу, у тому числі як основи для виконання видаткових зобов'язань) [46]. У зв'язку з прийнятим розумінням поняття «повноваження» вони можуть кількісно виражатися через відносний розмір доходів і видатків місцевого бюджету.

Під децентралізацією розуміється процес досягнення достатніх бюджетних повноважень на місцевому рівні для створення стимулів: у місцевої влади – зростання ефективності громадського сектору місцевої економіки, а економічні агенти – до ведення підприємницької діяльності (у тому числі зростання приватних інвестицій).

Концепція ендогенного економічного зростання відводить податково-бюджетної політики важливу роль у забезпеченні сталого економічного зростання [51]. І розподіл бюджетних повноважень має тут важливе значення. Децентралізація забезпечує ефективність громадського сектору, гнучкість політичної системи, відкритість управління до програм реформ, необхідних

відповідної стадії розвитку [45]. Вона здатна стимулювати інвестиції та зростання якості людського капіталу. Через вбудований механізм конкуренції територій за мобільні фактори виробництва та потенціалу зростання ефективності розподілу ресурсів, у тому числі бюджетних, децентралізація бюджетної системи може сприяти формуванню інноваційного середовища у регіоні.

На зв'язок факторів виробництва та децентралізації звертають увагу і науковці, які спираються на інституційний підхід. Так, у «простому» показнику розміру повноважень органів місцевої влади приховуються спосіб фінансування, ступінь підзвітності та загальна будова податково-бюджетної системи щодо розподілу повноважень. Дані інститути відіграють роль ланки, яка забезпечує залежність між економікою та бюджетними витратами. Увага до масштабу місцевих бюджетних повноважень як одного з джерел зростання економіки реалізувалося на практиці через загальносвітовий тренд зростання бюджетної децентралізації кінця 1900-х-початку 2000-х рр. - передачі дедалі більшої кількості повноважень щодо розпорядження бюджетними коштами до рівня регіонів та місцевих адміністрацій [45].

Головна перевага децентралізації – потенціал досягнення ефективності органів публічної влади в умовах децентралізації, тобто ефективності розподілу ресурсів бюджетної системи та їх використання (таблиця 1.1). Ефективність розподілу обумовлена збігом потреб платників податків на відповідній території та більшою поінформованістю з боку органів влади про попит з боку платників податків. Ефективність використання досягається меншими витратами збір інформації, появою конкуренції за платників податків, мінімальної податкової навантаженням, використанням кращих практик органів публічної влади в умовах децентралізації.

Теорема, сформульована W. Oates [50], містить умови ефективної децентралізації: децентралізоване виробництво суспільних благ вигідно, коли 1) великі відмінності у перевагах у жителів різних регіонів, 2) зовнішні ефекти, що з'являються малі, 3) витрати виробництва у різних територій і центрального

уряду зіставні.

Таблиця 1.1

Переваги децентралізації

Переваги	Автор, год
Економічна ефективність органів публічної влади в умовах децентралізації - ефективність розподілу та використання ресурсів	Tiebout, 1956; Oates, 2006
Врахування міжрегіональних відмінностей у рівні життя та бюджетних доходів і витрат, розвиток індивідуальних характеристик територій	Schwarz, 2017
Зростання підзвітності, стримування негативних наслідків концентрації влади одному рівні управління	Buchanan, Brennan, 2000
Стимування зростання громадського сектору на місцевому рівні	Liberati, Sacchi, 2013
Поліпшення демократичного процесу	Salmon, 1987; Inman, Rubinfeld, 2000
Твердження платників податків у своїй політичній значущості через мобільність пересування та механізм місцевих виборів	Somin, 2013
Зростання довіри населення до інститутів публічної влади	Ligthart, Van Oudheusden, 2015
Міське оподаткування покращує фіскальну дисципліну	Presbitero, Sacchi, Zazzaro, 2014
Захист майбутніх поколінь від місцевого боргового навантаження, внаслідок зниження вартості майна при зростанні боргу (умови - нееластична пропозиція землі та нерухомості; висока мобільність факторів виробництва)	Eichenberger and Stadelmann, 2010
Відсутність універсалізації прийняття рішень, властивій централізації. Забезпечення диференціації бюджетних заходів, необхідної, але не популярної при централізації	Oates, 1997
Відображення обставин, що перешкоджають макростабільності: рентоорієнтована поведінка, неузгодженість інтересів рівнів публічного управління, стимулювання створення відповідних інститутів	Shah, 2006
Неповнота інформації (контрактів) перетворює місцевого платника податків у бенефіціара у відносинах з органами місцевої влади щодо збору інформації та прийняття управлінських рішень, на відміну від ситуації з централізованою державною владою	Cremer, Estache, Seabright, 2006

Необхідно підсумувати дані умови: чітке розмежування повноважень, їх

достатність і самостійність у виконанні своїх повноважень, розбіжності у перевагах великі, дані витрати децентралізовані, враховуються причини більш централізованої системи (економія на масштабі та зовнішні ефекти).

Головні недоліки децентралізації – виникнення незбалансованості (вертикальної та горизонтальної) та зовнішніх ефектів (таблиця 1.2). Недоліки також можуть виявитися у сферах регіонального розвитку, ефективності витратків та бюджетної стійкості.

Таблиця 1.2

Недоліки децентралізації

Недоліки	Автор, рік
Вертикальна та горизонтальна незбалансованість, зовнішні ефекти	Buchanan, 1950; Gordon, 1983; Boadway, Shah, 2007
Виникнення та закріплення міжрегіональних відмінностей. Концентрація ресурсів у густонаселених розвинених регіонах.	Prudhome, 1995
Стимування розвитку території бюджету-донора та збереження депресивного стану території бюджету-отримувача	Pule and Leibus, 2014
Конкуренція юрисдикцій загрожує неефективним розподілом ресурсів та недофінансуванням суспільних благ	Prudhome, 1995
Втрата економії на масштабі. Реальні відмінності у перевагах малі. Ступінь їхнього впливу на місцеву політику перебільшено. Витрати на збір інформації про переваги завищені. Місце локальних благ звужується з розвитком технологій.	Prudhome, 1995; Tanzi, 1996
Зниження фіскальної дисципліни	Eichler, Hofmann, 2013; De Mello, 2000
Зростання ризику банкрутства субнаціональних бюджетів	Tanzi, 1996
Низька якість місцевої бюрократії з вираженою проблемою корупції	Bahl, 2008; Alborno, Cabrales, 2013; Brollo F. et al., 2013
Зростання податкової децентралізації може збільшувати розмір громадського сектора та загальної присутності держави в економіці	Cassette, Paty, 2010
Проциклічність бюджетних витратків	Hines, 2010; Rattse, 2004
Зміна структури економік регіонів	Tanzi, 1996

Реалізація переваг децентралізації передбачає принцип взаємної залежності місцевих доходів та витрат. Він дотримується, коли фінансування благ, які виробляє громадський сектор, здійснюється місцевими платниками податків. Широке використання міжбюджетних трансфертів – це найпоширеніший варіант порушення цього принципу взаємної залежності. Зв'язка податків та бюджетних видатків підвищує ефективність громадського сектору. По-перше, це сприяє утворенню інституційного середовища, відкритого до потреб місцевого підприємницького сектору. По-друге, це збільшує довіру до громадських інститутів загалом.

Навпаки, джерела витрат, що мало пов'язані з функціонуванням громадського сектору, послаблюють позитивний потенціал децентралізації. Tanzi V., Zee H. H. [51] вважають, що рентні доходи - міжбюджетні трансферти та платежі видобувного сектора, послаблюють сприйнятливість органу влади до мінливих потреб платників податків. Вони послаблюють навіть позитивний потенціал податкової децентралізації, який вважається найбільшим. Рентні доходи на регіональному рівні спотворюють систему стимулів та ведуть до підвищеної централізації бюджетної системи. З іншого боку, децентралізація за умов ресурсної економіки може негативно проводити економічний розвиток, тому політика централізації може бути виправдана [44].

Таким чином, децентралізація є доцільною з точки зору ефективності розподілу та використання ресурсів, але за умови залежності видатків бюджету від місцевого податкового потенціалу.

Потреба бюджетної системи України у широкому обсязі перерозподілу, обумовлена ресурсною залежністю економіки та високою міжрегіональною диференціацією (горизонтальною незбалансованістю), може занижувати ефективні рівні децентралізації.

Використання міжбюджетних трансфертів нейтралізує негативні наслідки децентралізації – незбалансованість та зовнішні ефекти. Загалом система міжбюджетних відносин створює систему фіскальних стимулів, що поєднують місцеві пріоритети із заходами щодо зростання податкової бази та оптимізації

витрат. Тому застосування трансфертів збільшує економічну ефективність бюджетної системи.

Однак за всіх позитивних сторін міжбюджетних трансфертів, їх застосування одночасно порушує принцип взаємної залежності місцевих доходів та витрат. Більше того, трансферт зазвичай не залежить від зусиль щодо зростання податкового потенціалу чи підвищення ефективності видатків, але впливає на бюджетні рішення органу влади. Крім цього, міжбюджетний трансферт так чи інакше заміщає податкові доходи, а це знижує зацікавленість органу влади у розвитку місцевої економіки. Простіше кажучи, міжбюджетний трансферт зменшує самостійність органу влади регіону чи ОТГ, що негативно позначається на ефективності виробництва суспільних благ, що споживаються приватним сектором економіки.

1.2. Теоретичні аспекти публічного самоврядування в умовах децентралізації

Початок ХХІ ст. в Україні характеризується постійним зростанням ролі місцевого співтовариства в управлінській діяльності, і підвищення цієї ролі є одним із пріоритетних напрямів внутрішньої політики. У результаті реалізації цих напрямів важливим є чітке розуміння, що є невід'ємним елементом влади, а самоврядування — елементом суспільства.

Основою правової демократичної держави є розгалужена система інститутів громадянського суспільства, що є сукупністю вільно і легально організованих, тісно взаємопов'язаних, самоврядних соціальних груп і заснованих на традиціях та досвіді суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації ініціатив, інтересів, потенційних можливостей індивідуума та суспільства в цілому.

Розвиток форм самоорганізації громадян на рівні свого будинку, вулиці, району, села, кооперативу є платформою для побудови громадянського суспільства, формування якого є пріоритетним завданням для органів влади

всіх рівнів. Такою формою, передбаченою українським законодавством, є об'єднана територіальна громада (ОТГ).

Сутність та зміст об'єднаної територіальної громади обумовлена її нерозривним зв'язком з місцевим самоврядуванням як одним із головних елементів демократичної держави.

Взаємозв'язок ОТГ та місцевого самоврядування незаперечна і зумовлена тим, що ОТГ виражає інтереси певного територіального колективу. Діяльність ОТГ спрямована на задоволення потреб даного колективу. З іншого боку, ОТГ сприймається як частина публічного управління, водночас представляючи його кінцевий варіант як вирішення завдань, що стоять перед місцевим самоврядуванням.

Слід зазначити, що у науці досі немає єдиного уявлення як на природу ОТГ, і навіть на природу місцевого самоврядування. Дані явища мають безпосередній взаємозв'язок не тільки через їхнє законодавче єднання, а й через самоуправлінські початки, що лежать в їх основі.

Можна виділити ряд загальних ознак ОТГ та місцевого самоврядування в контексті існуючих теорій, до яких слід віднести: цілі діяльності; певну територію, де здійснюється діяльність; наявність власної фінансово-матеріальної бази; необхідність реєстрації уповноваженим органом.

Цікавою є позиція про те, що місцеве самоврядування та ОТГ мають єдиний предмет діяльності — це питання місцевого значення, проте місцеве самоврядування приймає загальнообов'язкові рішення, а ОТГ, у свою чергу, вирішує питання лише за власною ініціативою [34].

Спочатку слід розглянути зміст інституту місцевого самоврядування. Згадку цього інституту можна спостерігати ще в працях грецьких філософів, які розглядали місцеве самоврядування в контексті автономії.

У науковому середовищі велику популярність набули дві теорії сутності місцевого самоврядування — громадська та державна, також у наукових колах відомі й інші теорії, такі як теорія вільної громади, дуалістична теорія, юридична та політична.

Перші згадки общинного управління ми можемо знайти у роботах Туре, які датуються 1790 роком. Туре вивів поняття общинних справ, які за своєю природою відносять до місцевого самоврядування, а також державних справ, які передаються на реалізацію державою місцевому самоврядуванню [36].

Окремо варто згадати роботи французького державного діяча Алексіса де Токвіля, в яких можна знайти найемніші визначення місцевого самоврядування. Так, Алексіс де Токвіль зазначав, що «первісним джерелом влади є добровільні індивіди, що об'єднуються, самі управляючі своїми справами» [3]. Автор бачив у центральній владі свого роду стримуючу інстанцію, діяльність якої мала винятковий характер і мала місце лише у випадках безпорадності громади. Алексіс де Токвіль бачив ідеал держави у сукупності вільних громад.

Також цей державний діяч саме у громаді бачив силу народу, зазначаючи, що общинні інститути відіграють одну з важливих ролей у встановленні незалежності шляхом навчання населення користуватися своїми правами. Також автор зазначав, що відсутність даних інститутів можна спостерігати створення вільного уряду, проте говорити про справжньому дусі свободи не доводиться [3].

Думки та висловлювання даного автора лягли в основу теорії вільної громади, що набула поширення в першій половині XIX ст. Однак, як ми зазначали раніше, найбільший авторитет мала громадська теорія місцевого самоврядування, яка прийшла на зміну теорії вільної громади. Послідовники цієї теорії відносили до повноважень місцевого самоврядування вирішення питань місцевого значення, тих питань, які місцеве населення самостійно ставило собі. Ця теорія має на увазі невходження органів місцевого самоврядування до системи органів державної влади.

Сутність даної теорії зводилася до того, що громада спочатку має права на вирішення питань місцевого характеру без будь-якого делегування з боку держави.

У межах суспільної теорії місцеве самоврядування розглядалося як недержавна господарська структура, що було центральною ознакою відхилення

її від теорії вільної громади.

Наприкінці XIX ст. - На початку XX ст. у наукових колах набирає популярності державна теорія місцевого самоврядування, головними ідеологами якої виступили Р. Гнейст та Л. Штейн [34]. Відповідно до цієї теорії місцеве самоврядування слід розглядати лише як продовження публічного управління з безперечною автономією у вирішенні місцевих питань, яке водночас є частиною державного механізму.

У межах цієї теорії одні автори бачили автономність органів місцевого самоврядування самостійному заміщенні місцевих посад, інші у цьому, що органи місцевого самоврядування являли собою територіальні колективи, наділені державою певними повноваженнями. У випадку із самостійним заміщенням місцевих посад йшлося про їхню виборність, а в деяких випадках про безоплатне виконання таких робіт.

Згодом приходило розуміння того, що ефективніше вирішення завдань місцевого самоврядування можливе лише за наявності повної самостійності діяльності органів місцевого самоврядування.

Так, теза про невходження органів місцевого самоврядування до системи органів державної влади була висунута Л. Штейном, який у той же час говорив про те, що органи місцевого самоврядування виконують певні державні функції.

Загальна теорія у її ідеальному уявленні найбільш застосовна до ОТГ, своєю чергою інститут місцевого самоврядування вбирає як елементи суспільної, і державної теорії. Усе це послужило появі та дуалістичної теорії на сутність та зміст місцевого самоврядування. Таким чином, необхідно виходити з дуалістичного характеру місцевого самоврядування, з огляду на сформовану в наукових колах точку зору, а також віднесення суспільної теорії до ОТГ.

Цей висновок зроблено з таких підстав. Так, розглядаючи самоврядування в контексті соціологічних досліджень, слід сказати, що під ним розуміється колективне управління при прийнятті та виробленні найважливіших рішень, де бере участь все населення конкретної освіти. На

думку соціологів, розвиток самоврядування дозволяє підвищити самостійність населення, прищепити основні демократичні принципи, в тому числі за допомогою активності самого населення.

Сам інститут самоврядування неодноразово згадувався під час розгляду правових, соціальних, господарських та інших проблем.

У основі розвитку самоврядування світі лежить теорія природного права, сутність якого розкривається у вигляді таких понять, як свобода, справедливість і рівність. У роботах Аристотеля ми можемо знайти висловлювання, що основою громадянського суспільства завжди є рівність і справедливість. Своє наукове закріплення інститут самоврядування отримує у XVIII ст. за часів Великої французької революції, саме на той час з'являються самостійні громади, незалежні від держави.

У свою чергу, поняття «самоврядування» знаходить застосування у різних сферах суспільного життя, у тому числі й у зарубіжних країнах. Так, наприклад, в англійській мові застосовується поняття "self-government", у французькій мові "auto-government", які в своїй суті можна назвати ідентичними.

В інституті самоврядування велику роль відіграють окремі індивіди, проте управління здійснюється всіма членами суспільства у вигляді самостійного врегулювання відносин та вирішення спільних завдань, які стоять перед таким суспільством.

Слід зазначити, що свій відлік теорія самоврядування бере в німецької юридичної думки, основоположником цієї теорії прийнято вважати Рудольфа Гнейста, що є істориком. В основу цієї теорії було покладено дослідження англійського досвіду самоврядування. Автор зазначав, що під самоврядуванням слід розуміти самоврядування округом чи громадою, якою управляє на безоплатній основі особа з вищого чи середнього стану. Таким чином, спочатку це поняття знайшло застосування безпосередньо в Англії, а потім запозичене Німеччиною. Спільним всім вироблених понять стала єдність суб'єкта і об'єкта управління.

Для самоврядування та місцевого самоврядування існує єдність ознак. Слід зазначити, що всі види самоврядування не виникали на порожньому місці, вони завжди ставали породженням певних політичних і соціальних умов.

Для з'ясування природи ОТГ, його місця у системі місцевого самоврядування, слід сказати про управління як таке, яке тісно взаємопов'язане з наявністю можливості впливати на поведінку інших суб'єктів, тісно взаємопов'язане з владою, що багато в чому сприятиме з'ясування сутності ОТГ у світовій практиці.

Самі владні відносини можна розглядати по-різному: як пряме підпорядкування; можливість координації діяльності; підконтрольності тощо. У свою чергу, учасники управлінських відносин можуть брати участь в управлінні об'єктами, а також виступати в ролі даного об'єкта. Однак особливе місце слід відвести методам управління, які розглядаються як вольові зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління. До найбільш значних методів слід віднести пряме розпорядження, рекомендації, узгодження.

У ході вирішення питань місцевого значення органи місцевого самоврядування також здійснюють управлінські функції, всі рішення, що приймаються в рамках здійснення даних функцій, мають загальнообов'язковий характер на території муніципального освіти. Це положення знаходить відображення як в українському законодавстві, присвяченому місцевому самоврядуванню, так і в міжнародній практиці.

Зважаючи на це, слід говорити про те, що діяльність суб'єктів управлінських відносин, по суті, має соціальний характер. Так, діяльність цих суб'єктів є волевиявлення з їхнього боку щодо інших учасників управлінських відносин.

Таким чином, під самоврядуванням слід розуміти природний процес самоорганізації з метою усунення існуючих у суспільстві диспропорцій, прагнення до вдосконалення організації самого самоврядування, де самоорганізація та самоврядування — це процеси, властиві природі. У цьому контексті під самоврядуванням слід розуміти організацію громадян на

добровільних засадах, яка базується на самоорганізації, саморегулюванні та самофінансуванні.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Аналіз показників розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації

Реалізація потенціалу децентралізації є важливим напрямом удосконалення умов економічного розвитку України. Передумови та позитивні ефекти децентралізації розглядаються з позиції загальних заходів модернізації економіки та стимулювання інноваційної моделі розвитку [46].

Інноваційний розвиток та модернізація економіки істотно залежить від якості публічного управління, а високий рівень останнього залежить від достатності повноважень нижніх рівнів управління. З погляду теорії, ефективність розподілу ресурсів при децентралізації пов'язується з низькими витратами отримання інформації про потреби платника податків. Навпаки, при децентралізації складних ієрархічних систем прийняття ефективних управлінських рішень супроводжується великими витратами отримання адекватної інформації. З точки зору співвідношення зобов'язань та бюджетних обмежень, для ефективного бюджетування найефективніше децентралізоване використання індикаторів результативності. Це означає розподілену систему прийняття управлінських рішень, самостійне задоволення місцевими адміністраціями територіально диференційованих потреб платників податків у межах вертикально розподілених повноважень.

З практичної точки зору, заходи місцевої бюджетної політики займають важливе місце у розвитку регіональної економіки. Фінансова самостійність дає органам місцевого самоврядування вирішувати питання підтримки підприємництва. Вузькість територіально диференційованої політики, що реалізує потенціал пошуку та реалізації найбільш ефективних моделей

підтримки економіки, призводить до слабкої міжрегіональної диференціації за якістю інститутів. В економіці формуються позитивні просторові ефекти, коли динамічно розвиваються географічно розташовуються поблизу один одного, так само як і відстаючі.

Принцип залежності витрат від місцевого податкового потенціалу, який передбачає мінімальне використання міжбюджетних трансфертів, вважатимуться передумовою ефективної децентралізації. Можна сформулювати, що децентралізація є доцільною з точки зору ефективності розподілу та використання ресурсів, але за умови ефективної політики міжбюджетних відносин. За аналогією до роботи L.-E. Borge [46], можна виділити два основних режими функціонування будь-якої бюджетної системи.

Прибуткова (податкова) децентралізація. Бюджети мають податкові повноваження та самостійність у здійсненні витрат. Інакше кажучи, видаткова децентралізація спирається на власні доходи. Прибуткова (податкова) централізація. У видатковій частині бюджету утворюється або видаткова децентралізація з частковою опорою міжбюджетні трансферти, або видаткова централізація. В Україні як видно з рис. додатку А найбільшу кількість бюджетів (1469) мають ОТГ.

З Державним бюджетом України взаємовідносини є лише у бюджетів ОТГ, обласних та районних бюджетів, а також міста Києва.

Аналізуючи ситуацію на місцевому рівні, необхідно вказати на високу ціну стабільності місцевих фінансів - не просто нестача власних доходів і, як наслідок, самостійності у витрачанні бюджетних коштів, а й високі витрати на дотримання формальних правил бюджетування, ініційованих на державному рівні.

У структурі податкових надходжень місцевих бюджетів у 2021 р. (рис. 2.1) найбільшу частку (40%) складають ПДФО і військовий збір.

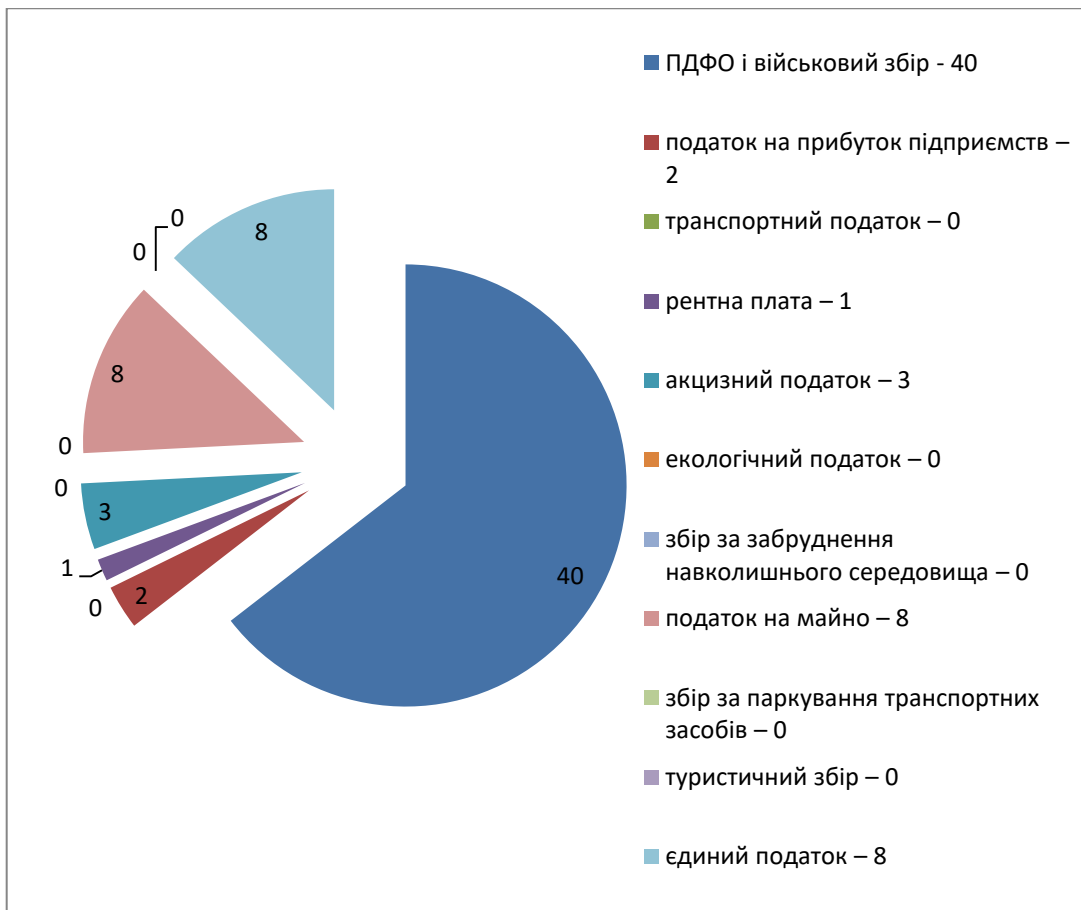


Рис. 2.1. Структура податкових надходжень місцевих бюджетів у 2021 р., %

У структурі неподаткових надходжень місцевих бюджетів у 2021 р. (рис. додатку Б) найбільшу частку (33%) складають міжбюджетні трансферти.

В умовах децентралізації міжбюджетні відносини зменшують своє значення у спільній державній політиці. Вони перестають бути інструментом не лише бюджетної, а й політики стимулювання економічного зростання та регіонального розвитку. Державна політика стимулювання економічного зростання, покращення інвестиційного клімату та підвищення конкурентоспроможності віддає пріоритет макроекономічній стабільності замість активної бюджетної (витратної) політики.

Обсяг міжбюджетних трансфертів у стимулюванні приватних інвестицій не є визначальним у міру повноважень органів влади. У політиці регіонального розвитку нарівні з принципом міжбюджетного вирівнювання активізується

проведення стимулюючих заходів державної підтримки. Важливо, що відповідні заходи передбачають диференційований підхід до отримувачів міжбюджетних трансфертів. Політика просторового розвитку (частина регіональної політики) орієнтована на запуск процесу конвергенції регіонів за ключовими показниками. Міжбюджетні відносини тут переслідують основні завдання бюджетної політики – зниження диференціації бюджетної забезпеченості, надання стимулюючих трансфертів, переорієнтування та передбачуваність цільових трансфертів, коригування розподілу повноважень.

Серед міжбюджетних трансфертів у 2021 р., (рис. 2.2) найбільшу суму (49513 млн. грн.) складає освітня субвенція.

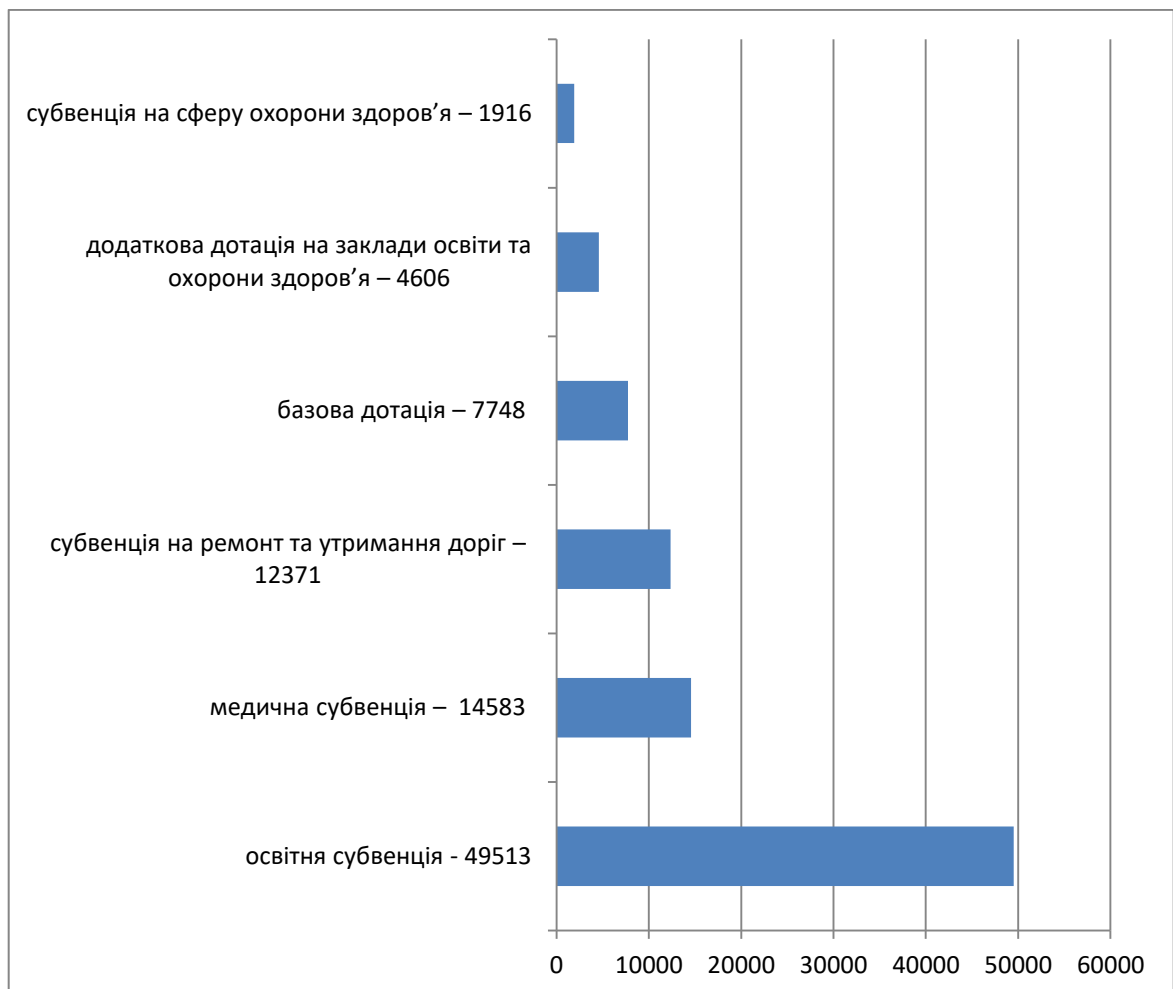


Рис. 2.2. Розподіл міжбюджетних трансфертів у 2021 р., млн. грн.

У структурі видатків місцевих бюджетів у 2021 р. (рис. 2.3) найбільшу частку (48,8%) складають видатки на освіту.

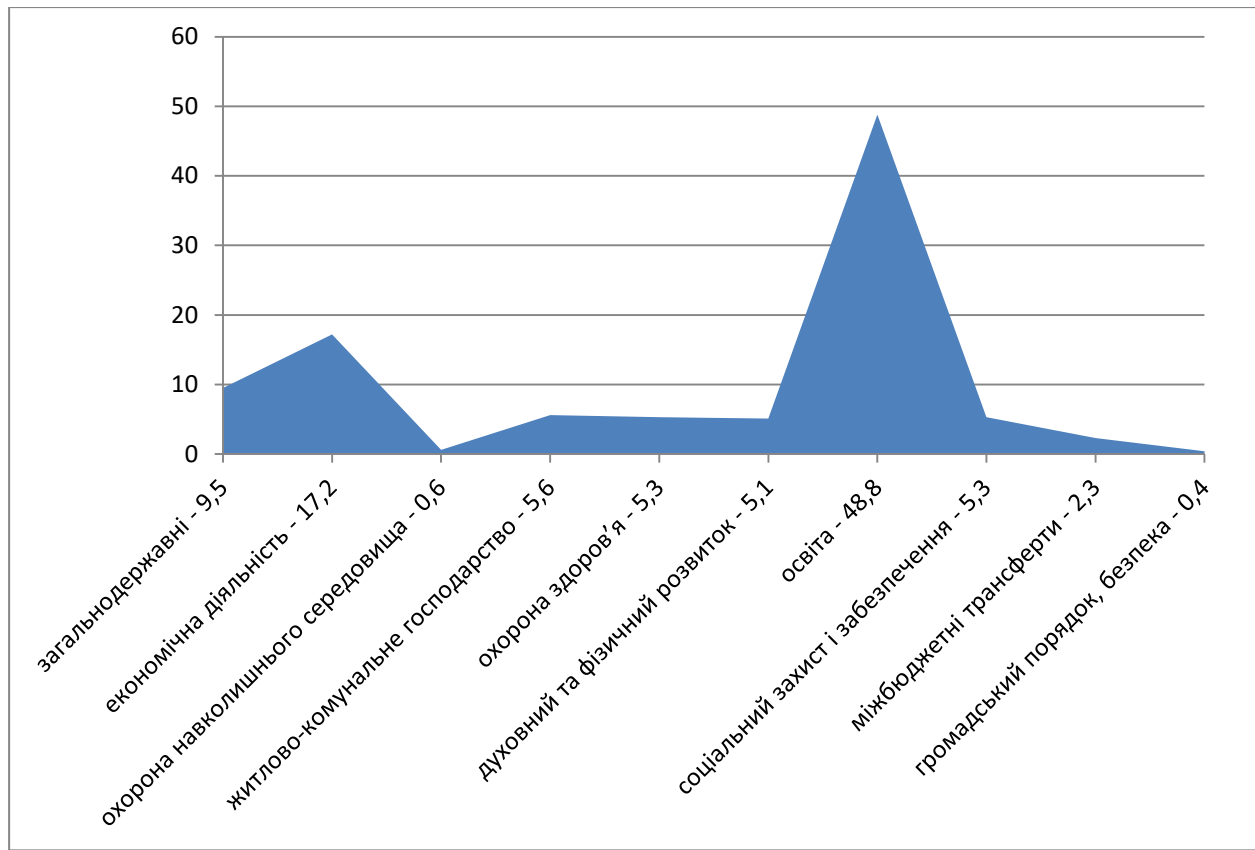


Рис. 2.3. Структура видатків місцевих бюджетів у 2021 р., %

Міжрегіональна диференціація та перерозподіл призводять до неефективності бюджетної системи через 1) недостатню якість публічного управління, оскільки витрати ефективності розподілу та використання бюджетних ресурсів у такій ситуації стають вкрай високими; 2) непередбачувані ефекти міжбюджетних трансфертів. Дані наслідки знижують ймовірність успіху як політики регіонального/просторового розвитку, а й самої політики перерозподілу. Потенційний компроміс - це започаткування асиметричної моделі міжбюджетних відносин.

Важливість ефективної політики просторового розвитку в Україні зумовлена концентрацією економічної активності та міжрегіональною дивергенцією.

Крім самостійності як однієї з умов ефективної децентралізації, результативність зв'язки «децентралізація-конвергенція» забезпечується високою якістю публічного управління. Останнє має на увазі у тому числі й здатність політики міжбюджетних відносин посилювати позитивні та знижувати негативні ефекти широких місцевих бюджетних повноважень. Так відомо, що податкова децентралізація може знизити міжрегіональну диференціацію, якщо висока якість публічного управління досягає ефективної децентралізації.

З іншого боку, згубний вплив низької якості публічного управління робить децентралізацію неефективним механізмом подолання диференціації. Отже, якість публічного управління стає вирішальним чинником у потенціалі децентралізації знижувати міжрегіональну диференціацію, супроводжувати ефективну політику просторового розвитку.

2.2. Взаємодія об'єднань територіальних громад з органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Тенденції розвитку об'єднань територіальних громад визначаються як концепціями розвитку місцевого самоврядування, державної влади, так і пропозиціями, сформульованими науковим співтовариством.

Проаналізуємо механізми внутрішньої взаємодії територіальних громадських об'єднань, механізму взаємодії ОТГ з населенням, а також взаємодії ОТГ із різними рівнями публічної влади – державним, регіональним та місцевим.

Саме собою ОТГ сприймається як форма реалізації громадської влади, ланка місцевого самоврядування, оскільки вона має достатньо ознак влади. Будучи формою участі населення у здійсненні власних ініціатив з питань місцевого значення, ОТГ вбудовується в систему суспільних відносин, займаючи, по суті, проміжне становище між громадянами як єдиним джерелом влади та органами державного та місцевого управління як представниками

влади.

Державні органи влади та їх посадові особи, органи місцевого самоврядування та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти населенню у безпосередньому здійсненні населенням місцевого самоврядування та участі населення у здійсненні місцевого самоврядування.

Принцип добровільності спрямовано на забезпечення волевиявлення громадян у частині свого вибору брати чи не брати участь у здійсненні місцевого самоврядування, і в яких формах.

Однією з форм забезпечення принципу законності є створення органами публічної влади достатніх та ефективних правових умов та механізмів для реалізації прав громадян на реалізацію об'єднань територіальних громад.

Механізми взаємодії ОТГ складаються на усіх рівнях громадської влади. При цьому кожному рівню властиві свої особливості, зумовлені обсягом повноважень органів влади, ініціативністю ОТГ, історичними традиціями і територіальними особливостями. У той же час є й загальні риси, властиві всім рівням взаємодії. До них можна віднести прагнення об'єднання ОТГ за територіально-галузевою ознакою. Останніми роками ми стаємо свідками консолідації організаційної взаємодії ОТГ.

Створення ОТГ дозволяє сприяти налагодженню ефективних механізмів взаємодії. Територіальне громадське самоврядування – це один із важливих елементів системи місцевого самоврядування. За своєю суттю ОТГ покликані сприяти реалізації прав і свобод громадянина за місцем проживання та формувати партнерські відносини населення та місцевих органів влади при виробленні та прийнятті рішень. Територіальне громадське самоврядування в активній зв'язці з органами влади вирішує реальні проблеми на місцях, сприяє зближенню населення та місцевої влади.

Широке поширення практики ОТГ у масштабах усієї країни необхідне для подальшого розвитку та процвітання даного інституту в Україні.

Самоціль збільшення числа ОТГ досяжна, але справжнє завдання участі населення у здійсненні публічної влади полягає не в тому, щоб створити

якнайбільше ОТГ, а в тому, щоб підвищити ефективність вирішення питань місцевого значення на місцях з урахуванням думки мешканців.

Основне завдання створюваних ОТГ полягає у представництві та захисту спільних інтересів її членів щодо розвитку територіальних громадських об'єднань. Досягнення цієї мети ОТГ досягається такими видами діяльності:

- поширення передового досвіду;
- надання сприяння у розробці та впровадженні прогресивних форм та методик розвитку ОТГ;
- розвиток та зміцнення контактів взаємовигідного співробітництва у сфері діяльності ОТГ;
- інформаційна, видавнича, рекламна та подібні види діяльності;
- організація та проведення семінарів, конференцій, симпозіумів, консультацій, прес-конференцій з питань, що відповідають цілям ОТГ;
- участь у реалізації рішень органів державної влади та місцевого управління з питань розвитку та діяльності ОТГ;
- сприяння юридичному та бухгалтерському супроводу ОТГ;
- захист прав, законних інтересів членів ОТГ;
- ініціативи щодо аспектів діяльності ОТГ та надання пропозицій до органів державної влади;
- міжміські та міжнародні контакти та зв'язки з питань розвитку та діяльності ОТГ.

ОТГ можуть бути одержувачами грантів на користь своїх членів, які не мають статусу юридичної особи. Результатом діяльності ОТГ стає посилення ролі об'єднань територіальних громад, зокрема політичного статусу, і навіть прискорення процесів вирішення повсякденних нагальних питань на місцях.

Крім формування ОТГ значну роль у взаємодії ОТГ та органів влади надають консультативні органи, створювані при органах структури державної влади та органах місцевого самоврядування.

Тому органам державної влади доцільно:

- розширити практику організації регіональних конкурсів, які

передбачають вибір найуспішніших практик діяльності ОТГ, з можливим наданням переможцям грантів на розвиток території;

- надавати методичну допомогу органам місцевого самоврядування з питань взаємодії органів ОТГ із органами місцевого самоврядування, забезпечити проведення відповідних навчальних семінарів для фахівців органів місцевого самоврядування.

Органам місцевого самоврядування необхідно:

- активніше використовувати інструменти співробітництва з метою обміну інформацією та досвідом у галузі розвитку ОТГ;

- забезпечити проведення навчальних семінарів для представників органів ОТГ з питань створення, організації діяльності ОТГ, а також взаємодії органів ОТГ із органами місцевого самоврядування;

- публікувати інформацію про діяльність ОТГ на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування в Інтернеті;

- стимулювати активність населення організації ОТГ, заохочувати найбільш активних представників органів ОТГ у разі досягнення відповідними ОТГ високих результатів у діяльності.

Основними цілями конкурсного відбору найкращих практик об'єднань територіальних громад є:

- виявлення найефективніших, технологічних моделей вирішення питань у сфері об'єднань територіальних громад;

- створення стимулів для органів ОТГ до підвищення активності населення у вирішенні питань місцевого значення;

- підвищення ефективності роботи ОТГ;

- розвиток та стимулювання ділової та соціальної активності населення у здійсненні власних ініціатив щодо вирішення питань місцевого значення;

- виявлення соціально значимих та перспективних громадських ініціатив участі населення у розвитку територій;

- узагальнення та поширення досвіду роботи найкращих органів об'єднань територіальних громад.

Відбір проектів необхідно проводити за такими напрямками:

- Блок 1: "Розвиток місцевого середовища проживання": благоустрій, екологія.
- Блок 2: "Розвиток в'їзного туризму".
- Блок 3: "Ефективна взаємодія (співпраця) для вирішення питань території": соціальні послуги, соціальне громадянське партнерство.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Напрями розвитку взаємодії ОТГ з органами державної влади та місцевого самоврядування

Механізми взаємодії з ОТГ, що реалізуються органами державної влади, включають кілька напрямків, у тому числі законодавче регулювання та програмні методи підтримки.

Різниця цих двох підходів у тому, що законодавче регулювання закріплює форми державної підтримки, а програмний метод реалізується у вигляді формування переліку заходів із приблизним розрахунком необхідних витрат.

Завдання державної підтримки об'єднань територіальних громад полягають у:

- 1) активізації участі об'єднань територіальних громад у соціально-економічному розвитку регіону;
- 2) залучення населення до процесів формування та розвитку об'єднань територіальних громад з метою ефективного вирішення питань місцевого значення;
- 3) удосконалення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з органами об'єднань територіальних громад з метою реалізації ініціатив населення;
- 4) підвищення рівня поінформованості населення про діяльність об'єднань територіальних громад, забезпечення вільного доступу до інформації про територіальне громадське самоврядування;
- 5) реалізації забезпечення вільного доступу до інформації про діяльність об'єднань територіальних громад.

Основними засадами державної підтримки об'єднань територіальних громад є:

- 1) гласність;
- 2) рівність прав на державну підтримку об'єднань територіальних громад;
- 3) партнерське співробітництво органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів об'єднань територіальних громад.

Форми державної підтримки об'єднань територіальних громад включають:

- 1) фінансову підтримку;
- 2) інформаційну підтримку;
- 3) консультаційну та методичну підтримку;
- 4) організаційну підтримку;
- 5) інші форми підтримки.

Програмні методи підтримки реалізуються через прийняття програм державної підтримки об'єднань територіальних громад.

Взаємодія ОТГ із органами місцевого самоврядування

Взаємодія органів місцевого самоврядування та об'єднань територіальних громад здійснюється за різними напрямками: розробка програм розвитку об'єднань територіальних громад, забезпечення економічної основи ВТГ, захист прав мешканців на територіальне громадське самоврядування.

Умовно можна виділити дві схеми взаємодії ОТГ та органів місцевого самоврядування: адміністративна та ініціативна.

Адміністративна схема взаємодії ґрунтується на виробленні механізмів розвитку ОТГ з ініціативи самих органів місцевого самоврядування. У структуру територій самоврядування органічно вписуються органи ОТГ, покликані реалізовувати інтереси громадян, котрі живуть даної території. Підсумком розвитку ОТГ має стати підвищення ефективності вирішення всього комплексу питань місцевого значення; облік і втілення у життя побажань громадян, котрі живуть чи працюють у конкретній території. Зрештою, розроблені програми покликані зосередити зусилля місцевого співтовариства та

реалізувати всі потенційні можливості інституту громадського самоврядування у справі підвищення якості життя місцевого населення.

Ініціативна модель взаємодії ОТГ та органів місцевого самоврядування полягає в активній участі самого населення у питаннях розвитку ОТГ. Саме мешканці виступають ініціаторами проведення зборів та конференцій громадян на своїй території.

Однак на практиці адміністративна та ініціативна модель не існують у чистому вигляді. Відбувається поєднання різних механізмів. Цьому має сприяти підвищення правової грамотності населення, розвиток правосвідомості, у тому числі за участю органів місцевого самоврядування, через прийняття та реалізацію місцевих програм.

Нині почали напрацьовуватися різні методи та форми взаємодії об'єднань територіальних громад та місцевої влади. За останні роки було розроблено та впроваджено кілька різних методів такої взаємодії, які раніше не існували. Слід зазначити, що у багатьох випадках ініціатива щодо їх розробки належить активістам ОТГ. Враховуючи наявний на сьогодні досвід їх реалізації у місцевих утвореннях, можна виділити такі групи методів взаємодії місцевої влади та ОТГ, а саме конкурсні, соціально-технологічні, організаційно-структурні, процедурні, комплексні чи комбіновані.

Сфери взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів об'єднань територіальних громад можуть бути сформульовані на основі системного аналізу.

Так, взаємини можуть будуватися у сфері розробки та прийняття нормативно-правових актів. Для успішної реалізації цього права органів ОТГ на місцевому рівні мають бути визначені механізми, що забезпечують не лише внесення проектів правових актів, а й участь представників ОТГ у їх розгляді.

Окрема сфера взаємин стосується ініціативних проектів ОТГ.

Крім того, є договірна сфера взаємовідносин, в рамках якої органам ОТГ можуть виділятися кошти місцевого бюджету на провадження господарської діяльності з благоустрою території, іншої господарської діяльності,

спрямованої на задоволення соціально-побутових потреб громадян.

Для того, щоб використовувати ці методи найбільш ефективно, взаємодія ОТГ та місцевого управління має ґрунтуватися на принципах законності, прозорості, взаємної відповідальності.

Органи місцевого самоврядування сприяють становленню та розвитку органів об'єднань територіальних громад. Сприяння, зокрема, може виражатися у фінансово-майновій сфері.

Фінансові та майнові ресурси ОТГ можуть включати майно, передане йому в управління, добровільні внески та пожертвування юридичних та фізичних осіб, доходи від власної господарської діяльності.

3.2. Розвиток взаємодії органів ОТГ із місцевими жителями

Важливою складовою діяльності органів ОТГ є їхня взаємодія з жителями відповідної території. Така взаємодія допомагає органам ОТГ вчасно ознайомлюватися з проблемами та оперативно вирішувати їх, а також здійснювати зворотний зв'язок із населенням.

В даний час взаємодія органів ОТГ з жителями здійснюється одночасно в кількох формах:

- індивідуальні форми взаємодії: розгляд письмових та усних звернень громадян, здійснення прийому мешканців, проведення індивідуальної роботи з багатодітними та неповними сім'ями, молоддю, ветеранами, інвалідами, адресна допомога;
- колективні форми взаємодії: організація та проведення конференцій та зборів громадян, спортивних змагань та культурно-масових заходів;
- громадська діяльність: виступ голів органів ОТГ на місцевому телебаченні, випуск інформаційних бюлетенів.

Найпопулярнішою індивідуальною формою взаємодії органів ОТГ із населенням досі залишається особистий прийом громадян та розгляд їх звернень. Вони, як правило, переважають питання, пов'язані з житлово-

комунальним господарством, благоустроєм території, будівництвом гаражів, облаштуванням дитячих та спортивних майданчиків, а також питання довідкового характеру.

Сьогодні однією з найбільш затребуваних індивідуальних форм взаємодії органів ОТГ з населенням є їхня робота з молоддю, насамперед із загальноосвітніми організаціями. Школи охоче співпрацюють із органами ОТГ, оскільки вбачають у них додаткове джерело фінансування спільних заходів. Органи ОТГ виділяють із власного бюджету кошти для проведення різноманітних заходів, а школа надає приміщення.

До основних напрямів взаємодії органів ОТГ та шкіл, як правило, відносять роботу з неблагополучними сім'ями, участь в обласних та міських конкурсах, організацію та проведення спільних заходів для мешканців, благоустрій території школи та пришкільної території тощо.

Найбільш результативною формою взаємодії органів ОТГ зі школами є регулярне, систематичне співробітництво у вирішенні питань виховання дітей та молоді, організації місць їхньої зайнятості та дозвілля.

Органи ОТГ також організують та проводять зустрічі мешканців із представниками органів місцевого самоврядування, державної влади, керуючих компаній, поліції. Організуючи виступ депутатів перед населенням, органи ОТГ сповіщають мешканців про майбутні зустрічі, інформують депутатів про найбільш актуальні проблеми, що стоять перед місцевим населенням. За результатами зустрічей мешканців із представниками влади відстежується виконання звернень.

Органи ОТГ здійснюють інформування мешканців. Зміст інформаційних бюлетенів відображає як програмну діяльність об'єднань територіальних громад, так і проблеми діяльності місцевих громад. В інформаційних бюлетенях міститься інформація про органи ОТГ; правові акти, що регламентують діяльність об'єднань територіальних громад; програми розвитку місцевих громадських організацій; правові аспекти участі мешканців у вирішенні широкого кола питань; відомості про заходи, які проводять органи

ОТГ тощо.

Органами ОТГ разом із населенням, проводяться такі заходи:

- організація заходів на місцевому рівні;
- організація та проведення спортивних змагань, проведення фізкультурно-оздоровчої роботи під час шкільних канікул;
- проведення зборів, юридичних консультацій, лекцій, роз'яснювальних бесід із населенням, здійснення прийому громадян, профілактична робота з правоохоронних напрямків;
- організація та проведення конкурсів, тренінгів та майстер-класів, організаційно-ділових та комп'ютерних ігор, акцій та флеш-мобів, виставок та ярмарків;
- надання матеріальної допомоги незаможним громадянам, інвалідам;
- робота з дитячими та підлітковими клубами, секціями, бібліотеками, дитячими садками та школами;
- створення та організація діяльності клубів, центрів, секцій та молодіжних організацій при органах ОТГ;
- благоустрій дитячих та спортивних майданчиків, ремонт та фарбування металевих конструкцій та лавок;
- озеленення території та боротьба з карантинними рослинами;
- організація та проведення екологічних акцій;
- придбання та встановлення світильників вуличного освітлення;
- ремонт зупинних павільйонів тощо.

Дані заходи є прикладами здійснення колективних форм взаємодії органів ОТГ із мешканцями відповідних територій.

Для мешканців територіальне громадське самоврядування має низку переваг:

- органами ОТГ вирішуються проблеми розвитку локальних територій, покращуються умови життя на цих територіях;
- органами ОТГ залучаються додаткові кошти на вирішення існуючих проблем;

- завдяки діяльності органів ОТГ самореалізується активна частина місцевого співтовариства, активніше та повніше враховуються та реалізуються права та інтереси місцевого населення;
- за допомогою органів ОТГ можна ефективно контролювати виконання наказів виборців, а також впливати на діяльність депутатів законодавчих та представницьких органів усіх рівнів влади.

Таким чином, розвиток форм взаємодії органів ОТГ з населенням сприяє суттєвому розвитку локальної території та поліпшенню довкілля її мешканців; виникнення громадянської гордості та зниження залежності мешканців від органів влади; розвитку навичок співробітництва та кооперації; збільшення почуття відповідальності та солідарності; початку пошуку консенсусу у конфліктних ситуаціях між широкими верствами суспільства.

Територіальне громадське самоврядування нині є потужним ресурсом реалізації взаємодії з жителями. Воно робить значний внесок у вирішення питань місцевого значення, розвиток місцевих спільнот та благоустрою локальної території. За допомогою взаємодії органів ОТГ з населенням можливе спільне вирішення спільних завдань, задоволення та захист своїх законних інтересів, а також вплив на формування та діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади.

Тому необхідно створити сприятливі умови для того, щоб самоорганізація мешканців та їхня участь у діяльності органів ОТГ були конструктивними, спрямованими на покращення умов життя та на формування більш активної громадянської позиції мешканців.

ВИСНОВКИ

1. Визначено, що головна перевага децентралізації – потенціал досягнення ефективності органів публічної влади в умовах децентралізації, тобто ефективності розподілу ресурсів бюджетної системи та їх використання. Головні недоліки децентралізації – виникнення незбалансованості (вертикальної та горизонтальної) та зовнішніх ефектів.

Встановлено, що децентралізація має розвиток з точки зору ефективності розподілу та використання ресурсів, але за умови залежності видатків бюджету від місцевого податкового потенціалу. Використання міжбюджетних трансфертів нейтралізує негативні наслідки децентралізації – незбалансованість та зовнішні ефекти. Однак за всіх позитивних сторін міжбюджетних трансфертів, їх застосування одночасно порушує принцип взаємної залежності місцевих доходів та витрат та зменшує самостійність органу влади регіону чи ОТГ, що негативно позначається на ефективності виробництва суспільних благ, що споживаються приватним сектором економіки.

2. Під самоврядуванням слід розуміти природний процес самоорганізації з метою усунення існуючих у суспільстві диспропорцій, прагнення до вдосконалення організації самого самоврядування, де самоорганізація та самоврядування — це процеси, властиві природі. У цьому контексті під публічним самоврядуванням слід розуміти організацію громадян на добровільних засадах, яка базується на самоорганізації, саморегулюванні та самофінансуванні.

Сутність та зміст об'єднаної територіальної громади обумовлена її нерозривним зв'язком з місцевим самоврядуванням як одним із головних елементів демократичної держави. Взаємозв'язок ОТГ та місцевого самоврядування незаперечна і зумовлена тим, що ОТГ виражає інтереси певного територіального колективу. Діяльність ОТГ спрямована на задоволення потреб даного колективу. З іншого боку, ОТГ сприймається як частина

публічного управління, водночас представляючи його кінцевий варіант як вирішення завдань, що стоять перед місцевим самоврядуванням.

3. В Україні найбільшу кількість бюджетів (1469) мають ОТГ. У структурі податкових надходжень місцевих бюджетів у 2021 р. найбільшу частку (40%) складають ПДФО і військовий збір.

У структурі неподаткових надходжень місцевих бюджетів у 2021 р. найбільшу частку (33%) складають міжбюджетні трансферти. Серед міжбюджетних трансфертів у 2021 р. найбільшу суму (49513 млн. грн.) складає освітня субвенція. У структурі видатків місцевих бюджетів у 2021 р. найбільшу частку (48,8%) складають видатки на освіту.

4. Створення ОТГ дозволяє сприяти налагодженню ефективних механізмів взаємодії. Територіальне громадське самоврядування – це один із важливих елементів системи місцевого самоврядування. За своєю суттю ОТГ покликані сприяти реалізації прав і свобод громадянина за місцем проживання та формувати партнерські відносини населення та місцевих органів влади при виробленні та прийнятті рішень. Територіальне громадське самоврядування в активній зв'язці з органами влади вирішує реальні проблеми на місцях, сприяє зближенню населення та місцевої влади.

Самоціль збільшення кількості ОТГ досяжна, але справжнє завдання участі населення у здійсненні публічної влади полягає не в тому, щоб створити якнайбільше ОТГ, а в тому, щоб підвищити ефективність вирішення питань місцевого значення на місцях з урахуванням думки мешканців.

5. Механізми взаємодії з ОТГ, що реалізуються органами державної влади, включають кілька напрямків, у тому числі законодавче регулювання та програмні методи підтримки.

Різниця цих двох підходів у тому, що законодавче регулювання закріплює форми державної підтримки, а програмний метод реалізується у вигляді формування переліку заходів із приблизним розрахунком необхідних витрат.

6. Територіальне громадське самоврядування нині є потужним ресурсом реалізації взаємодії з жителями. Воно робить значний внесок у вирішення

питань місцевого значення, розвиток місцевих спільнот та благоустрою локальної території. За допомогою взаємодії органів ОТГ з населенням можливе спільне вирішення спільних завдань, задоволення та захист своїх законних інтересів, а також вплив на формування та діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади.

Тому необхідно створити сприятливі умови для того, щоб самоорганізація мешканців та їхня участь у діяльності органів ОТГ були конструктивними, спрямованими на покращення умов життя та на формування більш активної громадянської позиції мешканців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія. За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. Київ: Атака, 2007. 864 с.
2. Батанов О.В. Правові акти місцевого самоврядування: нариси про юридичну природу : монографія. Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. Донецьк : ДЮІ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 234 с.
3. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Колтун В. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. Київ : 2017. 129 с.
4. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
5. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. № 1. С. 5-18.
6. Ворона П. В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні : [монографія]. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. 184 с.
7. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія. Полтава: ПУЕТ, 2012. 341 с.
8. Гладій В. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи. *Грані*. 2015. № 1(12). С. 57-63.
9. Горбатюк М. Вплив регіональної і місцевих політичних еліт на проведення реформи децентралізації у Вінницькій області. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2019. № 1(97). С. 97-122.
10. Грובהва В. Система місцевого самоврядування в Польщі:

перспективи використання досвіду в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 31. Том 1. С. 78-82.

11. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. Київ : Основи, 1994. 165 с.
12. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5-11.
13. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія. [Відпов. ред. – проф. Н.Р. Нижник]. Київ:УАДУ, 1997. 448с.
14. Дідик Л.М. Оцінка здійснення децентралізації. *Забезпечення сталого розвитку аграрного сектору економіки: проблеми, пріоритети, перспективи (секція: Менеджмент, публічне управління та адміністрування): матеріали XIII Міжнародної наук.- прак. інтернет-конф. 27-28 жовтня 2022 р. : Дніпро : ДДАЕУ, 2022. С. 237-238.*
15. Дідик Л.М. Конституційні засади публічно-владних відносин. *Проблеми і перспективи соціально-економічного розвитку в умовах модернізаційних процесів в Україні та світі (аспект публічного управління): зб. матеріалів VI Всеукраїнської звітної наук.-практ. конф. – 8.12.2022. Київ : ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»». С. 42-44.*
16. Дідик Л.М. Потенціал та обмеження розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації. *Студентські наукові читання – 2022: зб. наукових праць. (15.12.2022 р). Житомир: ПНУ, 2022. С. 83-85.*
17. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.
18. Європейська декларація прав міст від 18.03.1992 р. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник. Київ : Атака. 2000. 287с.
19. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник. / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2003. 396 с.

20. Європейська хартія місцевого самоврядування. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 10.11.2022 р.).

21. Євтухова Г. Ю. Особливості можливих проявів саботажу в здійсненні реформи децентралізації та місцевого самоврядування в Україні. *Сучасне суспільство*. 2018. Вип. 1 (15). С. 59-74.

22. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.

23. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2010. 401 с.

24. Колесников О. В. Перші вибори старост в об'єднаних територіальних громадах України: проміжні підсумки. *Вісник ЦВК*. 2017. Вип. 2(34). С. 62-69.

25. Корнєва О. В. Основні проблеми проведення реформи децентралізації в Україні у 2014–2018 роках. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 3. С. 68-69.

26. Крутій О., Білоус К. Реформа децентралізації та місцеві вибори на сучасному етапі в Україні: ризики та перспективи. *Публічне управління XXI століття: портал можливостей* : зб. тез ХХ Міжнар. наук. конгресу. Харків, 2020. С. 122–125.

27. Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петроє О. М. Публічне управління: термінологічний словник : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

28. Куйбіда В.С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні: [навч. посіб.] Київ : Ун-т «Україна», 2011. 158 с.

29. Куценко Т. Ф., Сіренко Я. С. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. // Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні : матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми „Публічне управління та адміністрування за 2017–2018 рр.” / редкол. : І. Й.

Малий та ін. Київ : КНЕУ, 2019. С. 125-152.

30. Лендшел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с.

31. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

32. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ: Рідна мова, 2016. 744 с.

33. Могілевський В. С. Роль децентралізації публічної влади в становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник ЦВК*. 2017. Вип. 1 (35). С. 60-65.

34. Моделі місцевого економічного розвитку: успішні практики. Київ: Асоціація міст України. 2019. 140 с.

35. Нижник О. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентові України. Сер. „Державне управління”*. 2016. № 3. С. 56-62.

36. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.

37. Романова В., Умланд А. Реформа децентрализации в Украине в 2014–2019 гг.: первые достижения и будущие вызовы. *Идеология и политика*. 2019. № 3(14). С. 148-169.

38. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.

39. Самойленко Л. Я. Демократичні принципи взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 2(13). С. 181-187.

40. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 22-

24.

41. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

42. Чиркін А. С. Організація місцевого самоврядування Чехії в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. *Право та інновації*. 2015. № 3 (11). С. 154–161.

43. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

44. Bardhan P. State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature. *Journal of Economic Literature*, 2016, 54(3), pp. 862-892.

45. Baskaran T., Feld L. P., Schnellenbach J. Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: A meta-analysis. *Economic Inquiry*, 2016, № 54(3), pp. 1445-1463.

46. Borge L.-E., Brueckner J. K., Ratts0 J. Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway. *Journal of Urban Economics*, 2014, №. 80(Supplement C), pp. 153-163.

47. Gwartney J., Lawson R., Holcombe R. The Size and Functions of Government and Economic Growth. *Washington: Joint Economic Committee Study*, 1998. pp. 102-126.

48. Inman R.P., Rubinfeld D.L. Federalism. In: Bouchaert B., DeGeest G. (eds.). The Encyclopedia of Law and Economics. *Edward Elgar and the University of Ghent Publ.*, 2000, pp. 661-691.

49. Musgrave R. The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy. McGraw-Hill, 1959. 414 p.

50. Oates W.E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. *IFIR Working Paper*, 2006, № 2006-05. pp. 56-89.

51. Tanzi V., Zee H. H. Fiscal Policy and Long-Run Growth, *International Monetary Fund Staff Papers*, 1997, №. 44(2), pp. 179-209.