

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ОЛЬШАНСЬКИЙ ОЛЕКСАНДР ВІКТОРОВИЧ

УДК 352.07: 35.073.53-332.012.35:167/168

ДИСЕРТАЦІЯ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Спеціальність 25.00.04 – міське самоврядування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління

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

_____ О.В. Ольшанський

Науковий консультант: Мамонова Валентина Василівна, доктор наук з державного управління, професор

Запоріжжя – 2021

АНОТАЦІЯ

Ольшанський О.В. Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування. – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2021.

У дисертації запропоновано комплексне розв'язання важливої для галузі науки державного управління наукової проблеми обґрунтування теоретико-методологічних засад і розроблення науково-прикладних рекомендацій щодо ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Здійснено системний аналіз існуючих наукових розвідок проблематики ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування. Визначено особливості місцевого самоврядування як форми публічного управління в аспекті децентралізації. Встановлено взаємопов'язаність процесів децентралізації і розвитку місцевого самоврядування, їх ресурсного забезпечення. Досліджено генезу наукової думки щодо ресурсного підходу до розвитку місцевого самоврядування. Розкрито зміст ключових понять категоріального поля за напрямом дослідження: «місцеве самоврядування»; «функції місцевого самоврядування»; «компетенція суб'єкта місцевого самоврядування»; «власні повноваження»; «передані повноваження»; «делеговані повноваження»; «розвиток»; «ресурси»; «ресурсний потенціал місцевого самоврядування»; «ресурсне забезпечення»; «конкурентоспроможність території». Уточнено змістовну сутність окремих термінів. Місцеве самоврядування визначено як гарантоване державою право та об'єктивна здатність територіальної громади – соціальної спільноти жителів села, селища, міста або їх об'єднання відповідно до норм законодавства, що згуртовані навколо досягнення спільних цілей колективної життєдіяльності – вирішувати питання місцевого значення щодо забезпечення її сталого розвитку.

Ресурсне забезпечення місцевого самоврядування визначено як сукупність методів, засобів і заходів органів місцевого самоврядування щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади, гарантування збалансованості завдань та ресурсів, наявних для їх виконання.

Проведено контент-аналіз становлення базових правових положень ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування, що дозволило встановити наявність у законодавчих актах як обґрунтованих положень (їх переважена більшість), так і суперечливих суджень. Здійснено періодизацію становлення базових правових положень ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування. Отриману сукупність інформації об'єднано у систему певних знань, за допомогою якої вирішуватиме завдання модернізації нормативно-правових засад і реформування організаційно-функціональних засад місцевого самоврядування в Україні.

Виконано діагностику матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування та методів управління об'єктами права комунальної власності у складі місцевого господарства. Встановлено проблематику концесійної діяльності у комунальному господарстві. Виконано локальний зріз структури економіки Луганської області як матеріального ресурсу місцевого самоврядування. Проаналізовано діяльність органів місцевого самоврядування у контексті теорії «сервісної держави».

Обґрунтовано концептуальні засади управління ресурсним забезпеченням розвитку місцевого самоврядування, а саме – запропоновано застосування двовимірного підходу, який включає два сегменти – 1) використання потенціалу території та його розширення або диверсифікацію; 2) регенерація втрачених ресурсів, розробка й створення нових ресурсів, прийняття рішень щодо напрямку та інтенсивності розвитку конкретного виду ресурсів.

Аргументовано функціонально-компетенційну модель горизонтально-вертикального розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування, в якій центрально-ортогональна роль належить територіальній громаді. Розмежування функцій, компетенції і повноважень у цій моделі має

здійснюватися на засадах такого підходу: призначення суб'єктів у системі місцевого самоврядування повинно визначатися функціями і компетенцією, яка виражається в конкретних повноваженнях. Розвинуто концепт формування діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг, який виходить із сервісної логіки: функціонування органів місцевого самоврядування має бути спрямоване на виробництво (надання) послуг як кінцевого результату їх діяльності, тобто метою реалізації функцій публічного управління на місцевому рівні є задоволення колективних та індивідуальних потреб членів територіальної громади, а предметом сервісу – муніципальна послуга як сервісний продукт. Доведено елементний склад концепту: сервісні технології, сервісна культура, стандарти, система управління якістю, інструментарій (аутсорсинг, бенчлернінг, менеджеріалізм, методологія DMAІЕ), індекс задоволення споживача.

Удосконалено методологію управління розвитком людського потенціалу місцевого самоврядування шляхом застосування менеджерських ролей посадових осіб місцевого самоврядування – міжособистісні ролі сільського, селищного, міського голови, а також голови районної і обласної ради; інформаційна роль стейкхолдерів у процесі підготовки прийняття рішення; ролі суб'єктів, пов'язані з прийняттям рішень щодо управління ресурсами.

На підставі систематизації ресурсів місцевого самоврядування сформовано його ресурсну платформу як сукупність видів ресурсів, пов'язаних між собою у процесі забезпечення функціонування і розвитку громад та територій, а також можливостей щодо їх розширення: людський капітал, технологічні ресурси, природні ресурси, нематеріальні ресурси, фінансові ресурси (основні, залучені, додаткові).

Шляхом застосування методології конструктивістського підходу побудовано модель фінансової архітекτονіки на місцевому рівні, яка має чотири сектори: публічне управління; фінанси; фінансовий інструментарій; фінансові інституції.

Здійснено теоретико-прикладну ідентифікацію спроможності

територіальної громади як здатності змагатися за релевантні ресурси, визначено її складові та їх співвідношення у синтезованому вигляді – як дві частини одного цілого: внутрішню спроможність, що характеризується ресурсним забезпеченням територіальної громади, та зовнішню спроможність, що є відбитком державної політики щодо місцевого самоврядування, співвідношення централізації та децентралізації, станом економічного і соціального розвитку країни, наповненості і збалансованості державного бюджету, рівнем розвитку громадянського суспільства.

Обґрунтовано застосування корпоративного підходу в управлінні комунальними підприємствами, що спрямовано на розв'язання проблем ресурсного забезпечення місцевого самоврядування у частині підвищення результативності та ефективності управління комунальними підприємствами як матеріально-технічним ресурсом.

Розроблено науково-прикладні рекомендації щодо удосконалення процедури проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права комунальної власності територіальної громади у частині передбачення у концесійних умовах та у концесійному договорі вимоги максимального збереження існуючих на підприємстві робочих місць, а також погашення існуючої на момент підписання концесійного договору кредиторської заборгованості, у тому числі і заробітної плати.

Окреслено методологічний профіль територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування на засадах консолідації територіальних ресурсів шляхом використання таких організаційних форм: ресурсні пули, локальні кластери, міжмуніципальне співробітництво, індустріальні парки, смарт-спеціалізація.

Ключові слова: місцеве самоврядування, ресурси, двовимірний підхід, ресурсна платформа, функції, компетенція, повноваження, спроможність громади, консолідація територіальних ресурсів.

ABSTRACT

Olshanskyi O.V. Theoretical and methodological principles of resource provision for the development of local government. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on gaining a scientific degree of the doctor of sciences in public administration on a specialty 25.00.04 – local government. – Classical Private University, Zaporizhzhia, 2021.

The dissertation proposes a comprehensive solution of the scientific problem which is important for the field of public administration, substantiation of theoretical and methodological principles, and development of scientific and practical recommendations for resource provision of the local government development in Ukraine.

Carried out a systematic analysis of the existing scientific research on the issues of resource provision for the local government development. Determined the peculiarities of the local government as a form of public administration in the aspect of decentralization. Defined the interconnectedness between the processes of decentralization and development of the local government, their resource provision. Researched the genesis of scientific thought on the resource approach to the development of the local government. Revealed the content of the key concepts of the categories in the following fields of research: “local government”; “functions of the local government”; “competence of the local government subject”; “own authority”; “transferred authority”; “delegated authority”; “development”; “resource”; “resource potential of the local government”; “resource provision”; “competitiveness of the territory”. Specified the meaningful essence of separate terms. Local government is defined as a state-guaranteed right and objective ability of a territorial community – a social citizens community of villages, settlements, cities or their associations in accordance with the law, united around the achievement of common goals of their collective life – to address local issues in order to ensure its sustainable development.

Resource provision of the local government is defined as a set of methods, means and measures of the local government bodies to create conditions for the fullest satisfaction of the territorial community needs, ensuring the balance of tasks and resources available for their implementation.

Carried out a content analysis of the formation of basic legal principles for resource provision of the local government development, which allowed to define the existence of both substantiated provisions (the vast majority of them) and contradictory judgments in legislative acts. Carried out a periodization of the formation of the basic legal principles for resource provision of the local government development. Received set of information has been united into a system of certain knowledge, with the help of which it will solve the problem of normative-legal bases modernization and organizational-functional bases reformation of the local government in Ukraine.

Conducted the diagnosis of the material and financial base of the local government and managerial methods of the communal property objects in the local economy. Defined the problems of concession activity in communal services. Conducted the local section research of the Luhansk region economy structure as a material resource of the local government. Analyzed the activity of local government bodies in the context of the “service state” theory.

Substantiated the conceptual principles of resource management of the local government development, namely, proposed the application of a two-dimensional approach, which includes two segments – 1) use of the territory’s potential and its expansion or diversification; 2) regeneration of the lost resources, development and creation of new resources, decision-making on the direction and intensity of the development of a particular resource type.

Justified the functional-competence model of horizontal-vertical distribution of powers in the system of local government, in which the central-orthogonal role belongs to the territorial community. The differentiation of functions, competencies and powers in this model should be based on the following approach: the purpose of entities in the system of local government should be determined by the functions and

competencies expressed in specific powers. Developed the concept of forming the local governments activities to provide public services, which is based on the service logic: the functioning of local governments should be aimed at the production (provision) of services as the end result of their activities, i.e. the purpose of public administration at the local level is satisfaction of individual needs of the territorial community members, and the subject of the service is a municipal service as a service product. Proved the elemental composition of the concept: service technologies, service culture, standards, quality management system, tools (outsourcing, bench-learning, managerialism, DMAIE methodology), consumer satisfaction index.

The methodology of managing the development of the local government human potential has been improved by applying managerial roles of local government officials – interpersonal roles of village, settlement, city mayors, as well as chairman of district and regional council; informational role of stakeholders in the decision-making process; subject roles, associated with decision-making on the resource management.

Based on the systematization of the local government resources, its resource platform is formed as a set of resource types interconnected in the process of ensuring the functioning and development of communities and territories, as well as opportunities for their expansion: human capital, technological resources, natural resources, intangible resources, financial resources (basic, involved, additional).

By applying the methodology of the constructivist approach, a model of financial architecture at the local level has been formed, which has four sectors: public administration; finances; financial tools; financial institutions.

Performed the theoretical and applied identification of the territorial community capacity as the ability to compete for relevant resources, identified its components and their ratios in a synthesized form – as two parts of one whole: internal capacity, characterized by resource provision of the territorial community, and external capacity, which is a reflection of public policy of the local government, the ratio of centralization and decentralization, the state of economic and social development of the country, the fullness and balance of the state budget, the level of

civil society development.

Substantiated the application of a corporate approach in the management of public utilities, which is aimed at solving the problems of resource provision of local government in terms of improving the efficiency and effectiveness of public utilities management as a material and technical resource.

Developed scientific and applied recommendations for improving the procedure of concession tender and conclusion of concession agreements for the communal property objects of the territorial community in terms of providing the requirements for maximum preservation of existing jobs, as well as repayment of existing concession agreement of accounts payable, including wages.

Outlined the methodological profile of a territorial community as the primary subject of the local government on the basis of consolidation of territorial resources through the use of the following organizational forms: resource pools, local clusters, inter-municipal cooperation, industrial parks, smart specialization.

Key words: local government, resources, two-dimensional approach, resource platform, functions, competence, powers, communal capacity, consolidation of territorial resources.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Ольшанський О. В. Ресурсний потенціал місцевого самоврядування: теоретико-прикладний аспект : монографія. Харків : ТОВ «Оберіг», 2020. 400 с.
2. Ольшанський О. В. Управління місцевим господарством: механізм удосконалення : монографія. Харків : Константа, 2008. 158 с.
3. Ольшанський О. В. Підвищення ефективності управління комунальною власністю територіальної громади. *Територіальна громада: знаннєвість, дієвість* : монографія / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Віровець А. П. «Апостроф», 2011. С. 263–277. *Особистий внесок здобувача: обґрунтування підходів до підвищення ефективності управління комунальною власністю територіальної громади як матеріальної бази місцевого самоврядування в Україні.*
4. Ольшанський О. В., Грицишин В. О. Управління підприємствами комунальної власності: правовий аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2008. Вип. 1 (20). С. 191–197. *Особистий внесок здобувача: аналіз основних положень законів, що регламентують управління комунальними підприємствами, та виявлення особливостей реалізації функцій органів і посадових осіб місцевого самоврядування в цій сфері.*
5. Ольшанський О. В., Мамонова В. В. Корпоративний підхід в управлінні комунальними підприємствами. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 3 (26). С. 130–135. *Особистий внесок здобувача: виявлення можливості застосування корпоративного підходу до управління підприємствами комунальної власності, визначення особливостей формування моделі відносин у системі корпоративного управління комунальними підприємствами.*
6. Ольшанський О., Грицишин В. Управління комунальною власністю міста: особливості застосування концесії. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. Вип. 1. С. 128–133. *Особистий внесок здобувача: узагальнення*

моделей концесії, що склалися у світовій практиці, аналіз правової бази формування концесійних відносин у місцевому господарстві.

7. Ольшанський О. В., Сердюкова О. Є. Правові засади регулювання концесійної діяльності в Україні: основні проблеми. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 2 (6). С. 233–238. *Особистий внесок здобувача: аналіз діяльності органів місцевого самоврядування у сфері нормативно-правового забезпечення процесу передачі об'єктів комунальної власності в концесію й надання концесійних послуг та узагальнення основних проблем правового регулювання концесійних відносин.*

8. Olshansky A., Mamonova V. More efficient use of the material basis of local government: the introduction of concession relations. *Public Policy and Administration / Kaunas University of Technology ; Mycolas Romeris University. Kaunas : Technologija*, 2011. № 10 (1). Р. 103–114. *Особистий внесок здобувача: здійснення періодизації формування матеріальної бази місцевого самоврядування, огляд різних типів концесійних угод, обґрунтування необхідності впровадження концесійних відносин в управління об'єктами права комунальної власності, визначення основних умов укладення концесійного договору на прикладі комунального підприємства «Севєродонецькводоканал».*

9. Ольшанський О. В. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. Вип. 2. С. 111–115.

10. Ольшанський О. В. Інституціональна складова зміцнення потенціалу території: вплив на конкурентоспроможність. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2013. Вип. 2 (9). С. 104–108.

11. Ольшанський О. В. Консолідація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на засадах децентралізації владних повноважень. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»*. 2013. № 2 (9). С. 145–152.

12. Ольшанський О. В. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4 (16). С. 220–225.

13. Ольшанський О. В. Збалансування міського бюджету: сучасні виклики. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4 (47). С. 310–317.
14. Ольшанський О. В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2 (48). С. 92–99.
15. Ольшанський О. В. Надання публічних послуг в громаді: стандарти та критерії. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3 (50). С. 156–162.
16. Ольшанський О. В. Інструментарій муніципальної діяльності в контексті теорії «сервісної держави». *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1 (52). С. 66–71.
17. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 4 (55). С. 162–168.
18. Ольшанский А. В., Сердюкова Е. Е. Энергоэффективность как критерий развития территориальных общин в Украине. *Государственное управление и государственная служба: междунар. научно-аналит. журн.* Астана: РГКП «Академия гос. упр. при Президенте Республики Казахстан», 2016. Вип. 4. С. 53–65. *Особистий внесок здобувача: дослідження нормативно-правового забезпечення розробки місцевих програм з енергозбереження та ефективного використання енергоресурсів, аналіз стану реалізації відповідних державних програм.*
19. Ольшанський О. В., Мамонова В. В. Фінансова архітектоніка на місцевому рівні: через децентралізацію до нової парадигми. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1 (53). С. 72–79. *Особистий внесок здобувача: обґрунтування складників фінансової архітектоніки на місцевому рівні, розкриття змістовної сутності елементів сектору «Фінанси».*
20. Olshanskyi O. How to combine community and business resources for local development: is there an interest in vocational education. Association agreement: from partnership to cooperation (collective monograph) / ed. by Maryna Dei, Olha Rudenko.

Hamilton, Ontario : Accent Graphics Communication & Publishing, 2018. P. 236–240.

21. Ольшанський О. В. Генезис правової бази місцевого самоврядування: контент-аналітичне дослідження. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 2 (69). С. 175–82.

22. Ольшанський О. В. Інституційний ресурс місцевого самоврядування: співвідношення ключових понять. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 4 (71). С. 131–138.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

23. Ольшанський О. В. Економічні методи управління майном територіальної громади міста. *Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації* : зб. тез щорічної міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовтня 2007 р. : у 2 т. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. Т. 2. С. 115–117.

24. Ольшанський О. В. Становлення інституту комунальної власності територіальних громад в Україні: огляд законодавства. *Університетські наукові записки* : часопис Хмельниц. ун-ту упр. та права : Міжнар. управлінський форум «Управління сьогодні та завтра», 15–16 травня 2008 р. 2008. № 3 (II), спецвипуск. С. 407–409.

25. Ольшанський О. В. Підвищення ефективності діяльності комунального підприємства: проблеми та перспективи. *ЕКОНОМІКА-2008* : зб. тез Другої Всеукр. наук.-практ. конф., 20–21 листопада 2008 р. Северодонецьк : ТІ СНУ ім. В. Даля (м. Северодонецьк), 2008. С. 26–27.

26. Ольшанський О. В. Фінансова основа управління розвитком регіону: проблеми бюджетів. *Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації* : зб. тез підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовтня 2009 р. : у 2 т. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. Т. 1. С. 104–105.

27. Ольшанський О. В. Запровадження в Україні зарубіжного досвіду організації комунального господарства. *Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади* : зб. тез IV Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 24 листопада 2009 р. Полтава : ПолтНТУ,

2009. Ч II. С. 71–74.

28. Ольшанський О. В. Підходи до управління комунальною власністю міста: спрямованість на вихід з кризового стану. *Формування ринкової економіки* : зб. наук. пр. Київ : КНЕУ, 2010. Спец. вип. Державне антикризове управління національною економікою: світовий досвід та проблеми в Україні. С. 400–402.

29. Ольшанский А. В. Муниципальный менеджмент в информационном обществе: проблемы Украины. *Информационные технологии в образовании, науке и производстве* : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. (28 июня – 2 июля 2010 г.) : в 2 ч. Серпухов, 2010. Ч. 2. С. 483–486.

30. Ольшанський О. В. Матеріальна основа місцевого самоврядування: проблеми комунального сектору. *Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи* : зб. тез наук.-практ. конф.; за заг. ред. проф. Ю. М. Бардачова. Херсон : Олді-плюс, 2010. С. 47–48.

31. Ольшанський О. В., Мамонова В. В. Розв'язання проблем ресурсного забезпечення місцевого самоврядування: можливості корпоративного підходу. *Менеджмент-орієнтовані підходи до здійснення змін в публічному управлінні* : зб. тез наук.-практ. конф., 22 жовт. 2010 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. С. 45–47. *Особистий внесок здобувача: обґрунтування інтегрованого підходу до трактування змістовної сутності корпоративного управління комунальними підприємствами.*

32. Ольшанський О. В. Партнерство «місцева влада-бізнес»: проблеми та перспективи взаємодії. *Державне регулювання соціального підприємництва та соціально-відповідального бізнесу* : зб. тез Третьої Міжнар. наук.-практ. конф., 25 листоп. 2011 р. / за заг. ред. О. Ю. Амосова. Харків : С.А.М., 2011. С. 220–223.

33. Ольшанський О. В. Мобілізація ресурсів для забезпечення конкурентоздатності місцевої економіки. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. тез XII Міжнар. наук. конгресу, 29 березня 2012 р. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. С. 68–69.

34. Ольшанський О. В. Перспективи ресурсного забезпечення розвитку

територій. *Кластери як інструмент регіонального розвитку* : зб. тез наук.-практ. семінару, м. Феодосія, 16–20 липня 2012 р. / за ред. проф. В. В. Мамонової. Харків : ХарПІ НАДУ, 2012. С. 56–60. URL: http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2012-5/2012_05.pdf.

35. Ольшанський О. В. Формування управлінських якостей менеджера в місцевому самоврядуванні. *Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи* : зб. тез наук.-практ. конф. / за заг. ред. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, О. А. Тертишної. Херсон : Грінь Д. С., 2012. С. 185–187.

36. Ольшанський О. В. Проблеми розширення фінансового потенціалу територіальної громади. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні* : зб. тез II Всеукр. наук.-практ. конф., 7 грудня 2013 р. Хмельницький : Хмельниц. ун-т упр. та права, 2013. С. 136–139.

37. Ольшанський О. В. Роль держави у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. *Соціально-економічні проблеми функціонування фінансових систем в умовах інтеграційних процесів* : зб. тез VII Симпозіуму, 13 листопада 2014 р. Харків : ХІФ УДУФМТ, 2014. С. 201–202.

38. Ольшанський О. В. Необхідність удосконалення механізмів бюджетних видатків соціального спрямування. *Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф., 16–17 квітня 2015 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. Харків, 2015. С. 131–133.

39. Ольшанський О. В. Надання публічних послуг громаді: досягнення європейської практики. *Сучасні суспільні комунікації: проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах* : зб. тез міжнар. наук.-практ. конфер., 27 листопада 2015 р., Польща : україномовний варіант / за заг. ред. О. Є. Бухтатого, О. В. Радченка. Хелм : Вид-во ВШМВСК, 2016. С. 82–86.

40. Ольшанський О. В. Об'єднання територіальних громад: проблеми забезпечення фінансової спроможності. *Трансформація конституційних засад публічного управління та адміністрування* : зб. тез круглого столу, 23 червня

2016 р. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-4/doc/11.pdf>.

41. Ольшанський О. В. Формування спроможних громад у контексті реалізації концепції децентралізації в Україні. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : зб. тез IV Міжнар. наук.-практ. конф., 18 листопада 2016 р. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. Запоріжжя : КПУ, 2016. С. 280–282.

42. Ольшанський О. В. Сталий розвиток територій: внутрішня спроможність громад. *Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення* : зб. тез VII Міжнар. наук.-практ. конф., 21 жовтня 2016 р. / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 244–246.

43. Ольшанський О. В. Проблеми правового забезпечення фінансової спроможності громад у контексті децентралізації. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф., 8 грудня 2016 р. : у 2 ч. Полтава : ПУЕТ, 2016. Ч. 1. С. 175–178.

44. Ольшанський О. В. Децентралізація влади як чинник сталого розвитку територіальних громад. *Стратегії сталого розвитку: на шляху до сильнішої громади* : зб. тез наук.-практ. конф., 21 жовтня 2016 р. / укл. І. М. Семененко. Сєверодонецьк : Вид-во Східноукр. нац. ун-ту ім. В. Даля, 2016. С. 140–141.

45. Ольшанський О. В. Земельні відносини в сфері житлово-комунального господарства: правові проблеми та шляхи їх вирішення. *Розвиток будівництва та житлово-комунального господарства в сучасних умовах* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., 22.03–23.03.2017 р. Сєверодонецьк : Вид-во СХУ ім. В. Даля, 2017. С. 13–15.

46. Ольшанський О. В. Вплив децентралізації публічного управління на надання адміністративних послуг. *Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності* : зб. тез щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 26 травня 2017 р. : у 5 ч. / за заг. ред. В. С. Куйбіди,

А. П. Савкова, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2017. Ч. 2. С. 87–89.

47. Ольшанський О. В. Співробітництво громад як потенціал підвищення спроможності. *Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад* : зб. тез наук.-практ. конф. 30 жовтня – 29 листопада 2019 р., м. Дніпро. Дніпро, 2019. URL: http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu.htm.

48. Ольшанський О. В. ДПП в розвитку громади: огляд здійснення в Європі та Україні. *Публічне управління XXI століття: портал можливостей* : зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2020. С. 137–140.

49. Ольшанський О. В. Функції місцевого самоврядування як його інституційний ресурс. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : зб. тез VIII Міжнар. заоч. наук.-практ. конф., 27 листопада 2020 р. / за ред. В. М. Огаренка, О. В. Покатаєвої та ін. Запоріжжя : КПУ, 2020. С. 325–327.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

50. Ольшанський О. В., Мамонова В. В. Комунальне господарство. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5. С. 130–132. *Особистий внесок здобувача: визначення поняття «комунальне господарство», огляд зарубіжних моделей комунального господарства.*

51. Ольшанський О. В., Мамонова В. В. Концесія. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5. С. 144–146. *Особистий внесок здобувача: узагальнення моделей концесії, які передбачають різні типи концесійних угод, що склалися у світовій практиці.*

52. Ольшанський О. В. Механізм управління комунальною власністю. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5. С. 167–169.

53. Ольшанський О. В. Місцеве господарство. *Енциклопедія державного*

управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5. С. 185–186.

54. Ольшанський О. В., Мамонова В. В. Генезис поняття «послуга» як соціально-економічної категорії. *Надання якісних адміністративних послуг* : навч. посіб. / Ю. О. Куц, О. В. Решевець, В. В. Мамонова, С. В. Газарян та ін. Харків : ХарПІ НАДУ, 2017. С. 5–13. *Особистий внесок здобувача: аналіз підходів до визначення понять «послуга» та «публічна послуга», узагальнення досвіду зарубіжних країн щодо організації сервісної держави (с. 5–10).*

55. Ольшанський О. В. Стандарти і критерії надання публічних. *Надання якісних адміністративних послуг* : навч. посіб. / Ю. О. Куц, О. В. Решевець, В. В. Мамонова, С. В. Газарян та ін. Харків : ХарПІ НАДУ, 2017. С. 48–53. *Особистий внесок здобувача – підрозділ 2.3.*

56. Територіальна організація влади в Україні : підручник / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, В. В. Наконечний, О. В. Ольшанський ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В. В. Мамонової. 2-ге вид., випр. і доп. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. 260 с. *Особистий внесок здобувача – підрозділ 10.1 (с. 166–170), підрозділ 11.1 (с. 181–186).*

57. Регіональна політика та місцеве самоврядування : підручник / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, В. В. Наконечний, О. В. Ольшанський ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В. В. Мамонової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2018. 208 с. *Особистий внесок здобувача – підрозділ 6.2 (с. 155–173).*

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	21
ВСТУП	22
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	36
1.1. Особливості місцевого самоврядування як форми публічного управління в аспекті децентралізації	36
1.2. Генеза наукової думки щодо ресурсного підходу до розвитку місцевого самоврядування	78
1.3. Проблематика категоріального поля інституційного ресурсу місцевого самоврядування	96
Висновки до розділу 1	117
РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	122
2.1. Контент-аналіз становлення базових правових положень ресурсного забезпечення місцевого самоврядування в Україні	122
2.2. Діагностика матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування	151
2.3. Аналіз сервісної діяльності органів місцевого самоврядування	189
Висновки до розділу 2	209
РОЗДІЛ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	212
3.1. Застосування двовимірного підходу до ресурсного забезпечення місцевого самоврядування	212
3.2. Обґрунтування функціонально-компетенційної моделі розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування	231
3.3. Розроблення моделі фінансової архітектури на місцевому рівні	253
Висновки до розділу 3	283
РОЗДІЛ 4. МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПРОФІЛЬ ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ПЕРВИННОГО СУБ'ЄКТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	286

4.1. Детермінація спроможності громади як здатності змагатися за релевантні ресурси	286
4.2. Вжиток корпоративного підходу в управління об'єктами права комунальної власності та розвиток концесійної діяльності	317
4.3. Організаційні форми консолідації територіальних ресурсів	350
Висновки до розділу 4	375
ВИСНОВКИ	378
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	387
ДОДАТКИ	441

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АМУ – Асоціація міст України.

ВВМ – валовий внутрішній продукт.

ДПП – державно-приватне партнерство.

ЄС – Європейський Союз.

ЖКГ – житлово-комунальне господарство.

ЗППЕ – загальне первинне постачання енергії.

ІКМ – індекс конкурентоспроможності міст України.

Мінрегіон – міністерство розвитку громад та територій України.

НРЕІР – Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів.

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

ООН – Організація Об'єднаних Націй.

ОТГ – об'єднана територіальна громада.

ПДФО – податок на доходи фізичних осіб.

ППП – публічно-приватне партнерство.

США – Сполучені Штати Америки.

УАРОР – Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад».

ЦНАП – центр надання адміністративних послуг.

GCI – глобальний індекс конкурентоспроможності.

DMAIE – методика організації процесу надання послуг в сервісній діяльності.

UN-HABITAT – Програма Організації Об'єднаних Націй з населених пунктів.

USAID – Програма Агентства США з міжнародного розвитку.

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Успішне функціонування та розвиток місцевого самоврядування, територіальних громад як первинних його суб'єктів залежать від рівня ресурсного забезпечення – наявності достатніх ресурсів, а також уміння раціонально та ефективно використовувати їх. Між тим, ресурси місцевого самоврядування в цілому, які можуть бути використані для вирішення питань місцевого значення, а саме для задоволення спільних потреб членів територіальних громад безпосередньо або через реалізацію органами місцевого самоврядування управлінських функцій на основі наданих повноважень, десятиліттями залишалися чимало обмеженими. Тому в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р., серед викликів, які постали перед органами місцевого самоврядування і потребують раптового реагування, названо тенденцію до погіршення якості та доступності публічних послуг через ресурсну неспроможність більшості органів місцевого самоврядування до здійснення власних і делегованих повноважень.

Реформування місцевого самоврядування, що реалізується останніми роками в процесі децентралізації, потребує формування нових концептуальних і методологічних положень щодо його ресурсного забезпечення, оскільки, незважаючи на суттєве розширення за роки проведення децентралізації джерел надходжень до місцевих бюджетів, повноважень щодо управління земельними ресурсами та інших можливостей органів місцевого самоврядування, покращення ресурсного забезпечення місцевого самоврядування відбувається нерівномірно по територіальних громадах, відсутній системний підхід до формування ресурсної бази громад і територій, обмаль використання їх інноваційних форм та методів залучення.

Водночас в умовах глобалізації ресурсне забезпечення розвитку місцевого самоврядування залежить не лише від внутрішніх (локальних) факторів, а й від глобальних викликів, які пов'язані з відкритістю світових економік та

прискоренням руху більшої частини ресурсів (людей, капіталу, товарів, послуг, ідей тощо), що призводить до нерівномірного їх розподілу за територіями як у середині країни, так і за її межами.

Усе це свідчить про важливість наукового обґрунтування вирішення проблеми недостатнього ресурсного забезпечення розвитку територій. При цьому основними проблемами є не лише обмежене фінансове та матеріально-технічне забезпечення суб'єктів місцевого самоврядування, а й неефективне управління власністю територіальних громад, недостатнє обґрунтування повноважень і розподілу функцій у системі публічного управління, недостатній професійний рівень посадових осіб органів місцевого самоврядування та інших стейкхолдерів, висока плинність кадрів тощо.

Крім того, у науці державного управління все ще не до кінця відпрацьовано понятійний апарат сфери місцевого самоврядування, особливо тих категорій, які почали активно вживати в процесі здійснення децентралізації та реформування місцевого самоврядування: «ресурсний потенціал громади», «спроможність громади», «конкурентоспроможність громади», «функції», «компетенція», «повноваження» тощо, – що актуалізує тему дослідження.

Проблематика місцевого самоврядування перебуває в центрі уваги багатьох українських учених і фахівців, серед них: М. Баймуратов [13; 14], С. Байрак [15], Ю. Бальцій [18], О. Батанов [19-22], В. Борденюк [35], О. Бориславська [36], Є. Бородін [37], В. Вакуленко [452], Л. Василенко [45], П. Ворона [62], І. Грищенко [81], В. Грובה [82; 83], І. Дробот [109], О. Євтушенко [123], О. Івахненко [133], Н. Камінська [146], Ю. Кириченко [147], І. Козюра [149; 150], В. Колтун [155], Н. Кондрацька [160], М. Корнієнко [167], Н. Костенюк [171], Т. Кравченко [176; 177], В. Куйбіда [181], І. Кульчій [183], Ю. Куц [436; 437], А. Лелеченко [189; 190], П. Любченко [199], В. Мамонова [203-204; 206-207], Ю. Молодожен [238; 239], В. Наконечний [246], П. Покатаєв [314; 315], С. Саханенко [408], С. Серьогін [96; 411], С. Серьогіна [92], О. Скрипнюк [417], А. Ткачук [443-446], О. Фролов [455], С. Чернов [460], І. Чикаренко [96], В. Шарий [464], Ю. Шаров [465] та ін.

Різні аспекти ресурсного підходу, його застосування до управління розвитком територій, розподілу ресурсів між регіонами, зберігання та нарощення потенціалу територіальної громади досліджують В. Бабаєв і М. Новікова [10], Т. Безверхнюк [23-25], О. Бобровська [320], Б. Вернерфельт [55], Н. Верхоглядова [56], О. Вишневська [57], І. Дегтярєва [88], В. Катькало [144; 145], І. Косата [169], А. Мельник [219; 220], Н. Міценко [236], О. Мордвінов [242], М. Орлатий [403], Р. Плющ [232], А. Предеїн [326], Р. Рамелт [397], С. Романюк [406], М. Чорна [458] та ін.

Питанням управління комунальною власністю як матеріальним ресурсом місцевого самоврядування присвячено наукові праці таких дослідників, як: В. Алексєєв [4], О. Веретеннікова [54], Д. Кривий [179], І. Салій [407], М. Шкільняк [451] та ін.

Інституційний ресурс досліджують В. Гриценко [78], В. Іванишин [132], Н. Ільченко [134], М. Кармазіна [142], О. Катигрובה [143], О. Концуров [165], В. Лагутін [185], Т. Лозинська [197], Д. Норт [250], Н. Обушна [254], О. Стрижак [433], О. Шпикуляк [469].

Питанням надання адміністративних послуг населенню місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування приділяють увагу В. Авер'янов [1], К. Афанасьєв [9], О. Васильєва [46], Н. Васильєва [46], І. Венедиктова [52; 53], М. Воронов [63], О. Григораш [74], Ю. Жук [125], Р. Колосов [154], І. Космідайло [170], П. Кульчицький [182], Л. Маниліч [213], О. Моргулець [241], О. Рудік [90], В. Сороко [424; 425], В. Тимошук [440-442], Н. Шамрай [462], Л. Шереметьєва [467] та ін.

Дослідженню теоретико-прикладних засад фінансів, фінансової й бюджетної систем, змісту місцевих фінансів, зміцнення фінансової бази функціонування місцевого самоврядування, посиленню економічної самостійності місцевих органів влади та управління присвячено праці представників різних галузей науки, перш за все економічної й державного управління. Серед них – О. Глущенко [69], А. Гриценко [77], Т. Скибенко [415], О. Слобожан [419], С. Юрій [471] та ін.

Незважаючи на активні розвідки науковців і фахівців з окресленої проблематики, не до кінця вирішені питання методологічного характеру, а саме відсутній теоретичний концепт ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування та його інструментарію, наявні підходи до визначення ресурсного потенціалу, його структури й особливостей часом є суперечливими, не завершено формування методологічного профілю потенціалу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, що актуалізує тему дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України в межах науково-дослідних робіт за темами:

1) «Формування територіальних кластерів як інструменту регіонального розвитку» (номер державної реєстрації 0112U001154) – здійснено моніторинг ресурсного забезпечення конкурентоспроможності місцевої економіки, визначено методологічний профіль фінансового забезпечення розвитку регіонів як концепт-продукт, розроблено пропозиції щодо підвищення здатності територіальної системи конкурувати за широке різноманіття ресурсів на внутрішніх і зовнішніх ринках;

2) «Засоби надання якісних адміністративних послуг на рівні територіальної громади» (номер державної реєстрації 0112U001154) – виконано аналіз стандартів та критеріїв надання адміністративних послуг в громадах і розроблено пропозиції щодо доповнення їх переліку;

3) «Управлінські технології забезпечення спроможності місцевого самоврядування в умовах децентралізації» (номер державної реєстрації 0116U007244) – обґрунтовано теоретико-прикладну конфігурацію поняття «спроможність громади».

Мета й завдання дослідження. Метою дослідження є обґрунтування теоретико-методологічних засад і розроблення науково-прикладних

рекомендацій щодо ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

– висвітлити особливості місцевого самоврядування як форми публічного управління, встановити вплив децентралізації на просторову організацію місцевого самоврядування;

– відслідкувати становлення наукової думки щодо ресурсного підходу до розвитку місцевого самоврядування;

– систематизувати теоретичні проблеми понятійно-категоріального апарату інституційного забезпечення місцевого самоврядування та уточнити його ключові дефініції;

– здійснити аналіз становлення базових правових положень ресурсного забезпечення місцевого самоврядування в Україні та його періодизацію;

– охарактеризувати сучасний стан матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування та виявити основні проблеми управління комунальною власністю;

– проаналізувати діяльність органів місцевого самоврядування щодо організаційного забезпечення надання адміністративних послуг населенню;

– визначити концептуальний підхід до управління ресурсним забезпеченням розвитку місцевого самоврядування;

– обґрунтувати підхід до розподілу функцій і повноважень у системі місцевого самоврядування та сформулювати відповідну модель;

– розвинути наукові розвідки місцевих фінансів та побудувати модель фінансової архітектури на місцевому рівні;

– обґрунтувати теоретико-прикладну конфігурацію поняття «спроможність громади»;

– з'ясувати можливості застосування корпоративного підходу до управління комунальною власністю та визначити шляхи вдосконалення концесійної діяльності в місцевому господарстві;

– визначити організаційні форми консолідації територіальних ресурсів.

Об'єктом дослідження є система місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

Методи дослідження. *Методологічною основою роботи стали загальнонаукові та спеціальні методи наукового дослідження, перш за все, враховуючи багатогранність предмета дисертації, діалектичний метод пізнання, а також системний підхід, що дало змогу розкривати й аналізувати складні компоненти ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування в їх взаємозв'язку, орієнтуючись на його цілісність.*

Зокрема, використано такі методи: аналітичний – для відбирання наукової інформації за тематикою дослідження; логіко-семантичний, індукція та дедукція – для визначення змісту ключових термінів, уточнення й формування понятійно-категоріального апарату дослідження; історико-правовий аналіз, поєднання історичного й логічного підходів, контент-аналіз – для дослідження становлення базових правових положень ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, його періодизації; структурно-функціональний – для структуризації функцій, компетенції й повноважень у системі місцевого самоврядування; кількісного та якісного порівняння – для аналізу стану матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, оцінки місця України у світових рейтингах; економіко-статистичний і графічний – для опрацювання результатів децентралізації та реформування місцевого самоврядування, виявлення динаміки змін доходів і видатків місцевих бюджетів; аналізу та синтезу – для формування конфігурації спроможності територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування; аналізу, узагальнення та групування – для систематизації ресурсів території шляхом формування ресурсної платформи місцевого самоврядування; моделювання – для обґрунтування й формування функціонально-компетенційної моделі розподілу повноважень суб'єктів місцевого самоврядування; методологія конструктивістського підходу – для побудови моделі фінансової архітекτονіки на місцевому рівні; дедукції, декомпозиції –

для дослідження можливостей розширення ресурсного потенціалу місцевого самоврядування, консолідації територіальних ресурсів.

Інформаційною базою дослідження слугували законодавчі та інші нормативно-правові акти, офіційні документи органів місцевого самоврядування й органів державного управління, військово-цивільних адміністрацій Луганської області, наукові праці українських і зарубіжних учених, статистичні й аналітичні матеріали за напрямом дослідження, інтернет-джерела, результати емпіричних досліджень автора.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні і розробленні практичних рекомендацій щодо його поліпшення, що конкретизовано в таких положеннях:

уперше:

– запропоновано концептуальний підхід до управління ресурсним забезпеченням розвитку місцевого самоврядування, а саме: застосування двовимірного підходу, який включає два сегменти: перший – використання потенціалу території та його розширення або диверсифікацію; другий – регенерація втрачених ресурсів, розробка й створення нових ресурсів, прийняття рішень щодо напрямку та інтенсивності розвитку конкретного виду ресурсів на основі передбачення потреб у майбутньому, що надасть можливість як споживати оригінальні ресурси для досягнення цілей розвитку, так і використовувати певні комбінації ресурсів залежно від наявних умов;

– обґрунтовано функціонально-компетенційну модель горизонтально-вертикального розподілу повноважень суб'єктів місцевого самоврядування з центрально-ортогональною роллю територіальної громади, що має забезпечити чітке розмежування функцій, компетенції та повноважень на засадах такого підходу: призначення суб'єктів у системі місцевого самоврядування повинно визначатися саме функціями й компетенцією, яка виражається в конкретних повноваженнях;

– доведено та сформовано конфігурацію спроможності територіальної

громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації як окреслення складових і визначення їх співвідношення в синтезованому вигляді – як двох частин одного цілого: внутрішньої спроможності (характеризується ресурсним забезпеченням територіальної громади) та зовнішньої (є відбитком державної політики щодо місцевого самоврядування);

удосконалено:

– підхід до ресурсного менеджменту в частині управління розвитком людського потенціалу територіальних громад і спільнот крізь призму менеджерських ролей посадових осіб місцевого самоврядування, серед яких виокремлено *міжособистісні ролі* сільського, селищного, міського голови, а також голови районної й обласної ради; *інформаційну роль* у процесі підготовки прийняття рішення; *ролі, пов'язані з прийняттям рішень* щодо управління ресурсами;

– систематизацію ресурсів території шляхом формування ресурсної платформи місцевого самоврядування як сукупності основних її компонентів – видів ресурсів, пов'язаних між собою в процесі забезпечення функціонування та розвитку території: природні (зокрема, рекреаційні), технологічні (серед них – інституційні, інституціональні, матеріально-технічні), людські (у т. ч. компетентнісні), нематеріальні (у т. ч. інформаційні, віртуальні), фінансові (зокрема, інвестиційні);

– процедуру проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права комунальної власності територіальної громади в частині передбачення в концесійних умовах та в концесійному договорі вимоги максимального збереження існуючих на підприємстві робочих місць, а також погашення наявної на момент підписання концесійного договору кредиторської заборгованості, у тому числі і заробітної плати;

– напрями зміцнення ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування, а саме: створення ресурсних пулів як тимчасового об'єднання ресурсів суб'єктів місцевої економіки, доходи й витрати якого акумулюються в

єдиному фонді з подальшим їх розподілом згідно із завчасно встановленими пропорціями; активізація міжмуніципального співробітництва в напрямі інтеграції ресурсів; формування кластерних структур як механізму мобілізації внутрішніх ресурсів території;

дістали подальшого розвитку:

– понятійно-категорійний апарат науки державного управління шляхом уточнення змістовної сутності окремих термінів, а саме: «місцеве самоврядування»; «функції місцевого самоврядування»; «компетенція суб'єкта місцевого самоврядування»; «власні повноваження»; «передані повноваження»; «делеговані повноваження»; «розвиток місцевого самоврядування»; «потенціал території»; «ресурсне забезпечення»;

– концепт формування діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг у контексті теорії сервісної держави в частині формулювання таких його положень:

а) метою реалізації функцій публічного управління на місцевому рівні є задоволення колективних та індивідуальних потреб членів територіальної громади;

б) предметом сервісу є муніципальна послуга як сервісний продукт, який має особливості, серед яких – специфічність інструментарію реалізації (аутсорсинг, бенчлернінг, менеджеріалізм, методологія DMAIE), індекс задоволення споживача;

в) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг має включати: обґрунтованість надання послуги, вимоги до процедури її надання, визначення рівня компетенції надавачів адміністративної послуги, можливість її оцінювання споживачем, перспективи вдосконалення;

г) критерії надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг мають включати не лише існуючі (результативність; простота; строковість; оперативність; своєчасність; зручність; чутливість; відкритість; рівність; мінімальна (справедлива) вартість), а й такі, як: територіально-транспортна доступність; чіткість встановлених норм і процедур; строковість та

часове обмеження; неупереджене й доброзичливе ставлення до отримувача з боку адміністративного органу; фіксована вартість;

– обґрунтування доцільності застосування корпоративного підходу в управлінні комунальними підприємствами, що спрямовано на розв’язання проблем ресурсного забезпечення місцевого самоврядування в частині підвищення результативності й ефективності управління комунальними підприємствами як матеріально-технічним компонентом ресурсної платформи територіальної громади та сприятиме не лише вдосконаленню організаційної структури управління в системі місцевого самоврядування, а й уникненню конфлікту інтересів в управлінській діяльності, підвищенню інвестиційної привабливості та ефективності функціонування комунальної інфраструктури з метою забезпечення потреб територіальної громади;

– наукові розвідки місцевих фінансів, а саме шляхом застосування методології конструктивістського підходу сформовано модель фінансової архітектури на місцевому рівні як співвідношення конструктивних частин цілісного об’єкта – системи місцевих фінансів, яка має чотири сектори: публічне управління; фінанси; фінансовий інструментарій; фінансові інститути, – та окреслено методологічний профіль фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на засадах консолідації грошових ресурсів;

– періодизація становлення правової бази ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, виконана за результатами контент-аналізу, що дало змогу об’єднати певну сукупність отриманої інформації в систему знань, за допомогою якої можна вирішувати завдання як модернізації нормативно-правових засад, так і реформування організаційно-функціональних основ місцевого самоврядування в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що найважливіші теоретико-методологічні положення, висновки та пропозиції були використані в діяльності органів місцевого самоврядування, а також у викладацькій роботі в закладах вищої освіти, що сприятиме посиленню спроможності територіальних громад як первинних суб’єктів місцевого

самоврядування щодо реалізації права на вирішення питань місцевого значення, наданого їм Конституцією України. Це підтверджено довідками про впровадження (Додаток А):

– Полтавська обласна рада – пропозиції щодо активізації участі громадськості в процесі створення спроможної об'єднаної територіальної громади, а також пропозиції щодо доповнення переліку показників, що характеризують населені пункти, територіальні громади яких бажають добровільно об'єднатися і які відображаються в паспорті спроможних територіальних громад, що дало можливість оцінити виробничий потенціал майбутньої спроможної громади, майбутні доходи її об'єднаного бюджету та фінансові можливості громади (довідка про впровадження від 18.11.2015 № 01-29/940);

– Валківська районна рада Харківської області – пропозиції щодо систематизації ресурсів території шляхом формування ресурсної платформи задля матеріально-технічного оснащення і фінансово-ресурсного забезпечення діяльності районної та місцевих рад району для ефективної реалізації повноважень, наданих Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (довідка про впровадження від 12.06.2020 № 01-14/165);

– Северодонецька міська рада Луганської області – рекомендації щодо обґрунтування механізму проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права комунальної власності територіальної громади, а також пропозиції щодо покращення процесу надання адміністративних послуг використано при розробці стандартів надання адміністративних послуг Фондом комунального майна Северодонецької міської ради (з видачі дозволу на оренду комунального майна; проведення аукціонів, конкурсів з продажу об'єктів комунальної власності тощо) (довідка про впровадження від 28.03.2014 № 2035);

– Чугуївська міська рада Харківської області – положення щодо корпоративного управління комунальними підприємствами як основними елементами житлово-комунальної інфраструктури міста та оптимізації системи

надання комунальних послуг із залученням потенціалу громадської активності населення (довідка про впровадження від 21.02.2014 № 02-02-37/409);

– Луценківська сільська рада Лохвицького району Полтавської області – положення щодо підвищення ролі органів самоорганізації населення в реалізації громадських ініціатив, удосконалення механізмів їх діяльності; пропозиції щодо взаємодії органів самоорганізації населення і соціальних служб, а також проведення громадської експертизи використання бюджетних коштів (довідка про впровадження від 03.02.2014 № 02-37/52);

– Харківський регіональний інститут державного правління Національної академії державного управління при Президентові України – теоретичні положення та наукові результати використані викладачами кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування при розробці та викладанні дисциплін «Територіальна організація влади в Україні», «Територіальне управління в Україні в умовах реформ», «Планування розвитку територій» за програмою підготовки магістрів державного управління (акт про впровадження від 20.01.2014 № 01-60/ 08-04-01).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою роботою, що містить положення, розробки, висновки, пропозиції і рекомендації, які належать особисто автору. Інформацію про особистий внесок здобувача в наукових працях, підготовлених у співавторстві, конкретизовано в списку публікацій.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні та прикладні положення й висновки дисертації були оприлюднені та обговорені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, конгресах, симпозіумах, форумах, круглих столах, семінарах, серед яких: «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (м. Одеса, 2007, 2009 рр.); «Управління сьогодні та завтра» (м. Хмельницький, 2008 р.); «Економіка-2008» (м. Сєвєродонецьк, 2008 р.); «Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади» (м. Полтава, 2009 р.); «Формування ринкової економіки» (м. Київ, 2010 р.);

«Информационные технологии в образовании, науке и производстве» (м. Серпухов, 2010 р.); «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (м. Херсон, 2010, 2012 рр.), «Менеджмент-орієнтовані підходи до здійснення змін в публічному управлінні» (м. Дніпропетровськ, 2010 р.); «Державне регулювання соціального підприємництва та соціально-відповідального бізнесу» (м. Харків, 2011 р.); «Державне управління та місцеве самоврядування» (м. Харків, 2012 р.); «Кластери як інструмент регіонального розвитку» (м. Феодосія, 2012 р.); «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» (м. Хмельницький, 2013 р.); «Соціально-економічні проблеми функціонування фінансових систем в умовах інтеграційних процесів» (м. Харків, 2014 р.); «Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту» (м. Херсон, 2015 р.); «Сучасні суспільні комунікації: проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах» (м. Хелм, 2016 р.); «Трансформація конституційних засад публічного управління та адміністрування» (м. Харків, 2016 р.); «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (м. Запоріжжя, 2016 р.); «Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення» (м. Дніпропетровськ, 2016 р.); «Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти» (м. Полтава, 2016 р.); «Стратегії сталого розвитку: на шляху до сильнішої громади» (м. Северодонецьк, 2016 р.); «Розвиток будівництва та житлово-комунального господарства в сучасних умовах» (м. Северодонецьк, 2017 р.); «Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності» (м. Київ, 2017 р.); «Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад» (м. Дніпро, 2019 р.); «Публічне управління XXI століття: портал можливостей» (м. Харків, 2020 р.); «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (м. Запоріжжя, 2020 р.).

Публікації. Наукові результати дисертації висвітлено в 57 публікаціях, з них: 2 одноосібні та 1 колективна монографії; 16 – статті у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України (з яких 3 – у збірниках, індексованих у міжнародній наукометричній базі Index Copernicus International), 3 – статті у наукових періодичних виданнях інших держав; 27 – у збірниках матеріалів науково-комунікативних заходів; 4 – статті в «Енциклопедії державного управління»; 2 – підручники; 2 – навчальні посібники.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків, списку використаних джерел і п'яти додатків. Повний обсяг дисертації становить 455 сторінок, з них обсяг основного тексту – 385 сторінки. Робота містить 17 таблиць, 18 рисунків. Список використаних джерел включає 514 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Особливості місцевого самоврядування як форми публічного управління в аспекті децентралізації

В українському науковому колі в останні роки все частіше використовуються поняття «публічна влада», «система публічного управління», «публічна служба», «публічні послуги» та інші категорії, які пов'язані саме з термінами «публічне управління» і «публічне управління та адміністрування», в які фактично еволюціонувало поняття «управління в державі», що віддзеркалювало дефініції «державне управління» та «місьцеве самоврядування». Вважається, що термін «публічне управління» (англ. public management) вперше почав уживати англійський державний службовець Д. Кілінг ще у 70-х роках ХХ ст., при цьому він розглядав публічне управління як процес пошуку найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [487]. Саме на визначення Д. Кілінга спирається і В.П. Трощинський, наводячи трактування терміну «публічне управління» в Енциклопедичному словнику з державного управління, уточнюючи, що публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо політики [447, с. 605].

У глосарії Програми розвитку ООН термін «публічне управління» сформульовано як галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема таких її складових – контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення та забезпечення інформаційними технологіями, управління

персоналом, оцінка ефективності. А ось поняття «публічне адміністрування» подається у двох площинах – 1) як цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління й координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) як управління і реалізація урядових заходів, спрямованих на виконання законів, постанов та рішень уряду й управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [68].

Українські науковці і фахівці активно досліджують теорію публічного управління та її термінологічний апарат. О.І. Оболенський вважає, що зміст теорії публічного управління полягає у вивченні найважливіших функцій держави як інституту управління суспільством, закономірностей і принципів їх реалізації тощо [251, с. 6], а публічне управління розглядає як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на життєдіяльність суспільства, який вона здійснює «опираючись на владну силу» [251, с. 8]. При цьому дослідник виокремлює населення країни як специфічний і найважливіший суб'єкт публічного управління [253, с. 30].

У більш пізніх публікаціях вченого наводяться такі трактування поняття «публічне управління»:

1) як управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади як колективу людей, реалізується суб'єктами, визначеними нею, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління [252, с. 4];

2) як здійснення сукупності раціональних (тобто запрограмованих і виокремлених із можливих за певними ознаками з урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку і стан об'єкта управління, спрямованих на його підтримку, поліпшення та розвиток для досягнення наперед визначеної сукупності цілей [252, с. 5].

Н. Обушна розглядає публічне управління як вид суспільно корисної

діяльності, а його суб'єктами – громадянське суспільство, недержавні організації, органи державної влади [255, с. 57-58]. Проте поза увагою автора чомусь залишилися органи і посадові особи (сільський, селищний, міський голова) місцевого самоврядування як суб'єкти публічного управління.

С.І. Чернов і С.О. Гайдученко вважають, що предметом публічного управління є, перш за все, функціональний аналіз держави та діяльність органів влади як політико-правового інституту управління суспільством, а також аналіз відповідних політико-правових і соціальних відносин [460].

Проблематиці з'ясування сутності публічного управління, публічного врядування та публічного адміністрування присвячено також публікації багатьох інших вчених та фахівців, серед них – В.М. Бабаєв [323], О.В. Базарна [12], К.Л. Бугайчук [40], Н.Л. Гавкалова [65], А.Ф. Колодій [152; 153], В.В. Мамонова [206], Р.С. Мельник [222] та ін.

В Енциклопедії державного управління наводяться окремі терміни «публічне врядування» і «публічне адміністрування» як «два різновиди управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку». При цьому зазначається, що відбувається зміна управлінської парадигми щодо розгляду врядування з позицій публічного, тобто суспільного управління, в якому задіяні усі зацікавлені сторони – уряд, бізнес, громадянське суспільство. Така зміна парадигми означає перехід від сприйняття управління як вертикальної (ієрархічної) системи до горизонтальної (мережевої) взаємодії [152, с. 488-489].

У термінологічному словнику з публічного управління поняття «публічне управління» визначається як «діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації

управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць» [395, с. 144.].

На підставі аналізу наукових думок щодо організаційно-функціональної структури публічного управління В.В. Мамонова визначає його секторальний склад та формує семантичний конструкт «публічне управління та адміністрування», при цьому авторка виділяє місцеве самоврядування як децентралізований компонент публічного управління в його окремий, найбільш активний сектор [206].

В Україні визначення поняття «місцеве самоврядування» наведено у трьох законодавчих актах: Конституції України (1996 р.), Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р.) (оскільки Європейська хартія місцевого самоврядування ратифікована Верховною Радою України у липні 1997 р., вона, згідно із ст. 9 Конституції України, є частиною національного законодавства).

Так, Конституція України визначила місцеве самоврядування «правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Окрім того, у статті 7 Конституції України зафіксовано визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні, а стаття 5 проголошує, що «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [162]. Це означає, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державного управління, а створюють самостійну форму реалізації публічної влади в Україні, носієм якої є народ згідно зі статтею 5 Конституції України.

Європейська хартія місцевого самоврядування, (підписана державами - членами Ради Європи 15 жовтня 1985 р., а Україною – 06.11.1996 р.), у статті 3 «Концепція місцевого самоврядування» проголосила місцеве самоврядування як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під

власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [122].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який був прийнятий у травні 1997 р. (тобто вже після підписання Україною Європейської хартії місцевого самоврядування), місцеве самоврядування визначив як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [357]. Порівняння законодавчого тлумачення місцевого самоврядування наведено у табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Порівняння законодавчого тлумачення місцевого самоврядування

Законодавчий акт	Визначення поняття «місьцеве самоврядування»
Конституція України (28.06.1996)	Місьцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (стаття 140).
Європейська хартія місцевого самоврядування (06.11.1996)	Місьцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (стаття 3).
Закон України Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.1997)	Місьцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (стаття 2).

Як видно із табл. 1.1, місцевого самоврядування у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна вважати найбільш повним тлумаченням, яке фактично інтегрує трактування місцевого самоврядування, подане у Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування.

Отже, сформулюємо сутність поняття «місцеве самоврядування» як гарантоване державою право та об'єктивну здатність територіальної громади – соціальної спільноти жителів села, селища, міста або їх об'єднання відповідно до норм законодавства, що згуртовані навколо досягнення спільних цілей колективної життєдіяльності – вирішувати питання місцевого значення щодо забезпечення її (територіальної громади) сталого розвитку. При цьому законодавчо має бути окреслено коло питань місцевого значення з розподілом (закріпленням) їх за суб'єктами системи місцевого самоврядування.

Що стосується системи місцевого самоврядування, то згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення; районні ради в місті з районним поділом (за рішенням територіальної громади міста або міської ради) та утворені ними виконавчі органи [357, ст. 5].

Проблематика місцевого самоврядування, його природи, історії виникнення і становлення в Україні, структури системи місцевого самоврядування, здійснення реформування, децентралізації, взаємодії з органами державного управління завжди знаходиться у центрі уваги багатьох вчених і фахівців різних галузей науки [13; 14; 15; 18; 19-22; 28; 33; 35; 36; 37; 45; 59; 62; 67; 82-83; 84; 92; 109; 120; 123; 124; 133; 146; 147; 150; 155; 160; 166-167; 171; 176-177; 178; 181; 183; 186; 189; 190; 193; 194; 196; 199; 203; 204; 207; 215; 218; 231; 232; 233; 238-239; 242-243; 244; 245; 246; 314-315; 398; 408; 411; 416; 417; 418; 444-446].

Грובה В.П. на підставі системного аналізу основних методологічних засад становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, а також узагальнення концепцій щодо його походження (інституційної організації) визначає, що «система місцевого самоврядування являє собою організаційно-

правовий механізм здійснення місцевого самоврядування, що складається з територіальних громад, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування, сформованих демократичним шляхом на основі єдиних принципів з метою реалізації завдань та функцій щодо вирішення питань місцевого значення» [83, с. 7]. Вважаємо дане визначення дискусійним, оскільки воно є занадто вузьким – охоплює тільки організаційно-правовий механізм здійснення місцевого самоврядування, хоча є й політичний, економічний, фінансовий, соціальний та інші механізми публічного управління. Окрім того, як відомо, сьогодні серед науковців немає одностайного тлумачення поняття «механізм управління», дослідники фактично розподілилися на дві групи: прихильники першої вважають механізм управління сукупністю дій та заходів, послідовна реалізація яких має приводити до досягнення поставленої мети; прихильники другої розглядають механізм публічного управління як систему, з чим також важко погодитись з позиції не синонімічності понять «механізм управління» (як зазначалося вище – сукупність дій та заходів) і «система» (як сукупність взаємопов'язаних елементів).

В Енциклопедії державного управління (том 5) дається визначення системи місцевого самоврядування, з яким повністю погоджуємося, а саме – «впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий, матеріальний та фінансовий потенціал, необхідний для їх реалізації» [120, с. 345].

Стисло охарактеризуємо основні елементи системи місцевого самоврядування в Україні. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування в Україні, основним носієм його функцій закон визначає територіальну громаду (села, селища, міста), яка формує представницькі органи – місцеві ради. Місцеві ради в системі місцевого самоврядування є виборними органами, які складаються з депутатів і наділяються правом (згідно із законом) представляти і

відстоювати інтереси територіальних громад, приймати рішення від їх імені. При цьому можна виокремити три типи рад як представницьких органів місцевого самоврядування в Україні:

1) рада як представницький орган конкретної громади – це сільська, селищна, міська рада, яка представляє *інтереси окремої громади* та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування;

2) ради як представницькі органи декількох громад – це районні і обласні ради, які представляють *спільні інтереси територіальних громад* сіл, селищ, міст відповідного району та області;

3) рада як представницький орган частини громади – це районна рада у місті за районним поділом, яка може утворюватися за рішенням територіальної громади такого міста або її міської ради і відповідно представляти *інтереси частини громади міста з районним поділом*.

Окрім того, до представницьких органів Закон України «Про органи самоорганізації населення» відносить органи самоорганізації населення, визначивши, що «органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом» [360, ст. 2]. З наукової точки зору вважаємо некоректним надання однакового статусу (статусу представницьких органів) місцевим радам та органам самоорганізації населення, оскільки між ними існують суттєві відмінності: відрізняються механізми формування і функціонування; навіть не можна порівнювати обсяги функцій і повноважень та рівень відповідальності за прийняті рішення; фундаментальну несхожість мають підходи до організаційних форм і ресурсного забезпечення діяльності тощо.

Окремої уваги потребує суб'єктність посадових осіб місцевого самоврядування: головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста є сільський, селищний, міський голова. Він обирається відповідною територіальною громадою на основі загального,

рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом; очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях; здійснює свої повноваження на постійній основі. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом. Разом з тим, їх повноваження можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації згідно із Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [329, ст. 12].

Відносно новою посадовою особою місцевого самоврядування (з лютого 2017 р.) є староста, який представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради, є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі, а також бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Порядок організації роботи старости визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою [357, ст. 54¹]. Проте у законі немає чіткого встановлення повноважень старости, а наводиться перелік його можливих дій, більша частина з яких має формулювання «бере участь» (6 із 12), хоча при цьому є положення щодо відповідальності, підзвітності і підконтрольності при здійсненні наданих повноважень, а також передбачення можливості дострокового припинення повноважень старости за рішенням відповідної ради. Науково-фахові дискусії щодо інституції старости як суб'єкта управління в системі місцевого самоврядування тривають.

Як правило, представницькі органи місцевого самоврядування утворюють виконавчі органи. При цьому виконавчі органи мають реалізовувати два види функцій – виконавчу (організація виконання рішень місцевої ради) та

розпорядчу (прийняття рішень в межах компетенції, визначеної законодавством). Дійсно, сільська, селищна, міська, районна у місті рада відповідно до закону формує виконавчі органи двох типів:

1) виконавчий комітет як виконавчий орган місцевої ради загальної компетенції;

2) виконавчі органи спеціального призначення – відділи, управління, департаменти тощо, які мають галузеву (секторальну) спрямованість.

Оскільки виконавчі органи місцевих рад формуються відповідною місцевою радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови (щодо кількісного і персонального складу виконавчого комітету, структури і штатів інших виконавчих органів ради) та виконують не тільки рішення ради і голови відповідної територіальної громади, а і здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, то вони мають фактично потрійне підпорядкування і підконтрольність – відповідній місцевій раді, яка їх утворила, відповідному сільському, селищному, міському голові, а з питань реалізації делегованих повноважень – відповідному органу виконавчої влади.

Слід відзначити, що за чинним законодавством районна і обласна рада не мають виконавчих органів, а утворюють виконавчий апарат, який здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності відповідної ради, її депутатів і дорадчих органів щодо виконання ними наданих законодавством повноважень, сприяє реалізації радою зв'язків з територіальними громадами (району, області), взаємодії з місцевими органами виконавчої влади, органами і посадовими особами місцевого самоврядування тощо [357].

Системна конфігурація суб'єктів місцевого самоврядування також з часом змінюється під впливом різноманітних факторів. У зв'язку з цим слід відзначити таку категорію суб'єктів публічного управління, як військово-цивільні адміністрації, які виконують функції і органів місцевого самоврядування, і органів державного управління. Нагадаємо, що військово-цивільні адміністрації утворюються за рішенням Президентом України у разі

потреби, функціонують згідно із Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», є тимчасовими державними органами і можуть бути двох типів:

1) військово-цивільна адміністрація району чи області як суб'єкт управління здійснює на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені законодавством;

2) військово-цивільна адміністрація населеного пункту як суб'єкт управління здійснює на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів та інші повноваження, визначені законом [329].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до складу системи місцевого самоврядування в Україні не відносить асоціації органів місцевого самоврядування, але ст. 15 цього закону передбачає для органів місцевого самоврядування можливість об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та інші добровільні об'єднання для забезпечення результативності і підвищення ефективності здійснення своїх функцій і повноважень, а також захисту інтересів територіальних громад. Органи місцевого самоврядування можуть також входити до відповідних міжнародних асоціацій. В цій нормі закону про місцеве самоврядування втілено положення Європейської хартії місцевого самоврядування стосовно права органів місцевого самоврядування, здійснюючи свої повноваження, на співробітництво з іншими органами місцевого самоврядування, а також на членство у міжнародній асоціації органів місцевого самоврядування, для виконання завдань, що становлять спільний інтерес [122, ст. 10]. Проте органи місцевого самоврядування не можуть передавати таким асоціативним об'єднанням свої повноваження, тому що вони не виконують функцій місцевого самоврядування. Правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування визначає спеціальний Закон

України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 р. № 1275-VI [327].

Найбільш активними і результативними з позицій захисту прав та інтересів територіальних громад вважаємо Всеукраїнську асоціацію органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» (УАРОР), Асоціацію міст України (АМУ). Обидві асоціації за мету своєї діяльності визначили покращення якості життя в територіальних громадах шляхом вирішення таких завдань:

- утвердження демократичних принципів в системі управління територіями;
- захист конституційного права територіальних громад, органів місцевого самоврядування на здійснення місцевого самоврядування;
- сприяння розвитку і зміцненню місцевого самоврядування;
- сприяння соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку;
- поглиблення взаємодії та співпраці територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань та функцій місцевого самоврядування;
- створення умов для ефективної реалізації норм Конституції та законів України з питань місцевого самоврядування;
- захист прав та інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в органах державної влади;
- організація обміну досвідом діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад, що вирішення питань місцевого та регіонального розвитку;
- надання консультативно-методичної і практичної допомоги органам місцевого самоврядування;
- здійснення благодійницької діяльності, спрямованої на задоволення соціально-економічних та культурних потреб територіальних громад – членів

Асоціації;

- налагодження взаємодії та співпраці з органами місцевого самоврядування зарубіжних країн, їх асоціаціями та міжнародними організаціями, що опікуються питаннями місцевого самоврядування [431; 432].

Так, Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» розпочала свою діяльність у вересні 1991 р. зі створення Асоціації поріднених міст України, яку у серпні 1992 р. було перейменовано в Українську асоціацію місцевих та регіональних влад, а у липні 2010 р. – на Всеукраїнську асоціацію органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад». За сприяння Асоціації видаються журнали «Місьцеве самоврядування» та «Житлово-комунальне господарство». Найбільшим досягненням УАРОП останніх років є підготовка і організація обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р і стала початком здійснення децентралізації в Україні [64].

Асоціація міст України є добровільним неприбутковим об'єднанням міських рад, яке створене з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування міст щодо захисту прав та інтересів міських територіальних громад, сприяння їх соціальному, економічному та культурному розвитку. АМУ була створена у 1992 р. і зосереджується на захисті законних прав та інтересів міст-членів АМУ в органах державної влади, а також підтримці та розвитку місцевого самоврядування в Україні у цілому.

Асоціація міст України здійснює діяльність за такими напрямками:

- представлення та захист інтересів міст у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України та у центральних органах виконавчої влади;
- розроблення пропозицій до закону про державний бюджет, а також стосовно внесення змін до законодавчої бази місцевого самоврядування та управління на місцях;

- розроблення законопроектів та інших нормативно-правових актів, які стосуються життєдіяльності міст;
- надання інформаційної, організаційної та консультативно-експертної допомоги містам-членам АМУ;
- розроблення навчальних програм з підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів місцевого самоврядування;
- допомога містам у налагодженні співробітництва органів місцевого самоврядування тощо [8].

Обидві асоціації постійно здійснюють експертно-нормотворчу роботу – проводять експертизи проектів законів та організують їх громадське обговорення; готують пропозиції щодо проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади; беруть активну участь в роботі профільних Комітетів Верховної Ради України тощо.

При цьому асоціації можуть використовувати широкий інструментарій діяльності, наприклад, Асоціація міст України, окрім експертизи законопроектів, застосовує такі форми діяльності: лобіювання, комунікації, популяризація, допомога, навчання, інституційність [418].

Законодавство України передбачає немало форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, серед яких: місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання та ін. Разом з тим, у законодавчому полі України досі відсутні спеціальні закони, які б регламентували застосування цих форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, визначали б механізми застосування локальних форм демократії, лише є Положення про загальні збори громадян за місцем проживання, затверджене постановою Верховної Ради України ще у далекому 1993 р. Тому порядок застосування конкретної форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, реалізації права на місцеве самоврядування затверджується відповідною радою або прописується у статуті територіальної громади.

Окрім того, на законодавчому рівні не врегульовано немало питань внутрішньої взаємодії мешканців та органів і посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки законодавство має універсальних характер і не може врахувати, як правило, якихось історичних, культурних, етнічних, соціальних, економічних та інших місцевих особливостей кожної територіальної громади. Специфіку функціонування конкретної громади, здійснення нею місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України доцільно відображати у статуті територіальної громади, можливість прийняття якого (надання права) передбачена у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Сьогодні законодавство не зобов'язує територіальні громади приймати свої статuti та не визначає обов'язкової структури статуту громади. Тому сьогодні далеко не всі громади використовують статут як локальний правовий акт, що має вищу юридичну силу у порівнянні з іншими рішеннями, які приймаються на місцевому рівні.

У лютому 2016 р. Указом Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 була затверджена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки, в якій визначено три стратегічні напрями щодо розвитку громадянського суспільства. Один з них – забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення.

За цим стратегічним напрямом вирішуватимуться завдання щодо унормування на законодавчому рівні таких положень і процедур:

- порядку проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться, та механізму запобігання порушенню вимог щодо обов'язковості таких консультацій;

- порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів;

- гарантій реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань;

- порядку ініціювання, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання та реалізації їх рішень;

- *обов'язковості затвердження у кожній територіальній громаді її статуту, що визначає, зокрема, порядки організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі;*

сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ;

сприяння запровадженню обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів;

визначення порядку здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги;

створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями;

сприяння включенню до регламентів місцевих рад обов'язкових процедур забезпечення інформаційної прозорості і відкритості, у тому числі питань залучення громадськості до підготовки проектів актів, що мають важливе суспільне значення [248].

Звертаємо увагу на завдання щодо обов'язковості затвердження у кожній територіальній громаді її статуту, що визначає, зокрема, порядки організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі, яке поки що не виконано.

У тому ж 2016 р. Асоціація міст України підготувала та видала Примірний статут територіальної громади, структура якого охоплює не тільки загальні положення щодо організації місцевого самоврядування в громаді (такі як межі громади, склад системи місцевого самоврядування, форми участі членів громади у здійсненні місцевого самоврядування), а і матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, відповідальність органів місцевого

самоврядування та їх посадових осіб, контроль громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб тощо.

Також у лютому 2016 р. Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» презентувала свою розробку статуту територіальної громади, виконану з врахуванням української і європейської практики – Модельний статут територіальної громади міста. Автори розробки – експертами цієї асоціації – доводять, що з часів зародження європейського статутного права спостерігався його вплив на Україну з наданням у XIV-XV ст. українським містам магдебурзького права, хоча в окремих джерелах згадується статут кримського міста Кафи (сьогодні це м. Феодосія), яке на той час було генуезькою колонією, датований 1290 р. [237]. Окрім загальних положень, в яких має бути аргументовано особливості територіальної громади (історичні, культурні, соціально-економічні та ін.), які обумовили прийняття статуту, запропонована структура статуту громади включає такі глави:

- територіальна громада міста;
- права і обов'язки мешканців міста (у т. ч. захист прав і свобод, пріоритетність прав, введення посади «міський омбудсмен» як уповноваженого міської громади з прав людини та ін.);
- основні засади міського самоврядування (у т. ч. структуру системи місцевого самоврядування у місті, подолання конфлікту інтересів та ін.);
- форми безпосереднього самоврядування міської громади (у т. ч. через місцеві вибори, міський референдум, загальні збори (конференції) громадян; місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські експертизи, петицій, толоки; участь у роботі міських територіальних організацій та відділень політичних партій, громадських та релігійних організацій; участь у створенні і функціонуванні органів самоорганізації населення, у консультативних опитуваннях тощо);
- представницькі органи міського самоврядування (у т. ч. організація роботи міської ради; розпорядча і нормотворча діяльність ради; зупинення міським головою дії прийнятого рішення ради; делегування повноважень

міською радою тощо);

- міський голова (його статус, функції, завдання, повноваження і обов'язки; взаємодія з міською радою, з коаліцією депутатських фракцій у раді, виконавчим комітетом тощо);

- виконавчі органи міської ради;

- сталий розвиток міста (у т. ч. положення щодо генерального плану і стратегії сталого розвитку міста, його кадрового забезпечення та ін.);

- комунальна власність в місті (у т. ч. житловий фонд, земельні відносини в місті, захист прав комунальної власності тощо);

- фінансова основа міського самоврядування (у т. ч. бюджетна політика у місті, участь органів міського самоврядування у фінансово-кредитних відносинах, муніципальне і соціальне замовлення та ін.);

- правовий захист міської громади та міського самоврядування;

- відносини міської громади та органів міського самоврядування з іншими громадами, державними органами, підприємствами, установами та організаціями;

- зовнішні стосунки міської громади (участь у міжнародному муніципальному співробітництві, споріднені міста та міста-побратими);

- символіка та атрибути міської громади;

- порядок прийняття та дія статуту.

У лютому 2019 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (з вересня 2019 р. – Міністерство розвитку громад та територій) оприлюднило методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади та запропонувало примірну його структуру, згідно з якою статут має розкривати такі положення:

- права, обов'язки, гарантії прав жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення;

- форми безпосередньої участі жителів громади у вирішенні питань місцевого значення (місцеві вибори і місцевий референдум; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання;

звернення громадян та електронні петиції як особлива форма колективного звернення громадян; консультації з громадськістю; участь жителів територіальної громади в консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування; участь жителів територіальної громади в роботі контрольно-наглядових органах юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням місцевої ради; участь у розподілі коштів місцевого бюджету; органи самоорганізації населення);

- взаємовідносини органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами (з інститутами громадянського суспільства; з іншими територіальними громадами; участь в асоційованих організаціях і міжнародна співпраця);

- громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (засади громадського контролю; форми здійснення громадського контролю, громадська експертиза);

- засади розвитку територіальної громади (планування розвитку; охорона довкілля; застосування гендерно орієнтованого підходу під час планування розвитку територіальної громади; розвиток науки й освіти, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, культури та мистецтва);

- звітування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед громадою (засади звітування; звітування сільського (селищного, міського) голови; звітування депутатів відповідної місцевої ради; звітування старости) [226].

Проте міністерство зазначає, що підготовлені методичні рекомендації не встановлюють норм права і мають виключно інформаційний характер.

Незважаючи на таке потужне методичне забезпечення розробки статуту територіальної громади, станом на березень 2020 р., за даними аналітиків Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN, лише трішки більше 20 % територіальних громад України ухвалили свої статuti та пройшли процедуру їх державної реєстрації [245].

Серед сучасних форм участі громадян у місцевому самоврядуванні

Т.А. Кравченко визначає інноваційні, до яких вчена у першу чергу відносить інструменти електронної демократії (е-демократії), а саме – електронні петиції та інші он-лайн ініціативи громадських організацій, використання яких сприятиме просуванню громадських ініціатив щодо вирішення актуальних питань місцевого значення [176].

Дієвість місцевого самоврядування залежить не тільки від активності територіальної громади та органів місцевого самоврядування, а і від їх відносин з органами виконавчої влади, ролі держави в ресурсному забезпеченні місцевого самоврядування.

В Україні немало дослідників приймаються розвідками світових моделей та зарубіжного досвіду місцевого самоврядування, надаються рекомендації щодо імплементації їх досягнень у нашій країні [14; 33; 61; 84; 111; 146; 183; 189; 199; 215; 246; 454]. При цьому підкреслюється, що кожна країна самостійно з урахуванням національних особливостей вирішує питання про співвідношення у себе державного управління і місцевого самоврядування на місцевому рівні: одні – вважають органи місцевого самоврядування «глибинним шаром державної влади», інші – відокремлюють їх від держави, але залишають можливим різні форми взаємодії щодо управління суспільними справами [455].

З позицій державної політики щодо місцевого самоврядування, яка визначає підходи до формування представницьких органів, форми взаємовідносин державних органів та органів місцевого самоврядування, а також форми взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування в світі широко панують три концепції: англосаксонська, континентальна та радянська.

Англо-саксонська концепція місцевого самоврядування вважається класичною, оскільки базується на теорії вільної громади (громадівській теорії). Уперше вона сформувалася в Англії, потім набула поширення у всій Великій Британії, а також у США, тому її ще називають англо-американською. Характерним для цієї концепції є підхід, згідно з яким управління на всіх рівнях, крім загальнодержавного, реалізують органи місцевого самоврядування,

а державне управління представлено тільки на регіональному рівні, при чому його здійснюють територіальні підрозділи міністерств, які виконують спеціальні функції (у секторальному розрізі), а місцеві органи державної влади загальної компетенції відсутні. Природно, що англо-саксонську концепцію застосували деякі країни, які були раніше британськими колоніями – Австралія, Канада, Нова Зеландія та ін. [183; 189; 246]. Класичний концепт місцевого самоврядування містить такі ключові положення:

- автономія органів місцевого самоврядування;
- виборність посадових осіб місцевого самоврядування;
- реалізація позитивного принципу правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, коли останні можуть робити лише ті дії, які безпосередньо передбачені законом;
- відсутність на місцевому рівні представників виконавчої влади як уповноважених державою «доглядати» за органами місцевого самоврядування;
- наявність опосередкованого контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, який здійснюють центральні органи виконавчої влади або за допомогою міністерських інспекційних перевірок та проведення регулярних фінансових ревізій (оскільки значна частка дотацій місцевим бюджетам надається з державного бюджету), або через звернення до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування.

Полярною стосовно класичної є «радянська» концепція місцевого самоврядування, яка побудована на засадах державницької теорії місцевого самоврядування і зводиться до того, що управління на всіх без виключення рівнях в державі здійснюють органи державного управління, які державою і формуються. Хоча місцеве самоврядування номінально присутнє у такій моделі, місцеві ради як представницькі органи є органами державної влади у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, підпорядковуються одна одній за вертикаллю влади і фактично позбавлені самостійності прийняття рішень щодо місцевого розвитку. Така концепція місцевого самоврядування панувала у колишньому СРСР, тому і отримала назву «радянська». Окремі її

риси і сьогодні застосовуються у деяких країнах, наприклад, на Кубі, у В'єтнамі, Китаї, Північні Кореї [189; 246].

Континентальна концепція місцевого самоврядування, яка будується на теорії дуалізму, свого часу сформувалася у Франції, тому спочатку і називалася французькою, але потім була покладена в основу територіальної організації влади багатьох країн континентальної Європи і отримала назву «континентальна» або «європейська». Континентальна концепція виходить з трьох постулатів:

1) на регіональному рівні представлені органи державного управління і органи місцевого самоврядування, причому органи державного управління здійснюють не тільки галузеве управління (як у класичній концепції), а представляють собою повноважних речників державної влади загальної компетенції;

2) на місцевому (базовому) рівні функціонують тільки органи місцевого самоврядування;

3) застосування негативного принципу правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, згідно з яким останні мають право робити все, що не заборонено законом.

Окрім Франції, такі європейські країни як Італія, Польща, Болгарія та інші реалізують континентальну концепцію місцевого самоврядування. Розповсюджена ця концепція також у ряді країн Африки, Близького Сходу, Латинської Америки.

Дослідники нерідко виокремлюють також іберійську (Бразилія, Іспанія, Мексика, Португалія), змішану (Австрія, Німеччина, Японія) та інші концепції місцевого самоврядування [189; 246], які вважаємо різновидами відповідно континентальної і класичної концепцій.

Цікавим з позиції галузі науки державного управління вважаємо підхід до класифікації моделей місцевого самоврядування польського науковця З. Махельські, описаний В.Л. Федоренко і О.М. Чернеженко у монографії, присвяченій конституційним моделям місцевого самоврядування у зарубіжних

країнах. Зокрема, З. Махельські називає такі чотири критерії їх типології як функціональна децентралізація, територіальна організація, конструкції локальних виборчих систем та роль політичних партій у самоврядній діяльності. При цьому науковець, спираючись на думку англійських і польських колег, порівнює чотири моделі місцевого самоврядування у західноєвропейських країнах – «Південні Європа», англо-саксонська, німецька, північна (нордична) [454, с. 28-30].

В.Л. Федоренко і О.М. Чернеженко значно розширюють перелік критеріїв типології моделей місцевого самоврядування для країн ЄС, розглядають можливість їх застосування в Україні і подають їх у такому вигляді:

1 – історичні витоки і традиції місцевого самоврядування, їх усталеність та міцність;

2 – тип адміністративно-територіального устрою, характер взаємодії держави і територіальних громад, рівень децентралізації публічної влади у країні;

3 – тип правової системи та особливості унормування питань місцевого самоврядування;

4 – рівень розвитку місцевої демократії та багатоманітність її форм, ефективність демократичних процедур;

5 – модель локальної виборчої системи;

6 – характер фінансово-бюджетної системи держави та механізми наповнення і видатків місцевих бюджетів;

7 – розвиток партійно-політичної системи та інститутів громадянського суспільства на місцях тощо [454, с. 28-29].

Віддаючи належне вищевикладеним розвідкам, вважаємо за доцільне висловити власний погляд на запропоновані критерії та обґрунтувати його.

По-перше, погоджуємося, що сучасна модель місцевого самоврядування має формуватися з врахуванням його історичних витоків і традицій, що склалися у кожній країні. Проте ці явища мають бути не критерієм, а фактором, який впливає на формування моделі місцевого самоврядування.

По-друге, тип адміністративно-територіального устрою, характер взаємодії держави і територіальних громад та рівень децентралізації публічної влади у країні можуть по-різному співвідноситися між собою, тому, на наш погляд, їх некоректно вміщувати в один критерій. Так, адміністративно-територіальний поділ країни, які відомо, відображає державний устрій, форма якого не має однозначного зв'язку з рівнем децентралізації – наприклад, і унітарні і федеративні держави можуть бути як централізованими, так і децентралізованими або відносно децентралізованими. Як свідчить світовий досвід застосування моделей місцевого самоврядування, про який згадувалося вище, кожен тип моделі «не закріплюється» за певним типом державного устрою – класична модель застосовується в унітарній Великій Британії та у федеративних США і Австралії, континентальна модель – у федеративних Австрії, Бельгії, Німеччині, Швейцарії та унітарних Франції, Італії, Іспанії та ін. А ось характер взаємодії держави і територіальних громад та рівень децентралізації публічної влади, без сумніву, тісно пов'язані між собою, тому сміло можна залишити один з них як критерій типології моделей місцевого самоврядування.

По-третє, тип правової системи та особливості унормування питань місцевого самоврядування, як правило, виступають критеріями класифікації правових систем, а для моделі місцевого самоврядування, на нашу думку, важливіше не те, яким чином встановлено ту чи іншу норму, а те, що саме ця норма встановлює відносно місцевого самоврядування.

По-четверте, рівень розвитку місцевої демократії та багатоманітність її форм, ефективність демократичних процедур, звісно, залежать від характеру (моделі) співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в країні, проте не можна зробити однозначного висновку щодо більш високого рівня розвитку місцевої демократії у країні з англо-саксонською моделлю місцевого самоврядування ніж у країні з континентальною моделлю або навпаки (у Великій Британії чи у Німеччині, наприклад).

По-п'яте, аналогічні міркування можна спрямувати і відносно моделі

локальної виборчої системи, а також розвитку партійно-політичної системи та інститутів громадянського суспільства на місцях – у 2019 р. в Україні радикально змінилася виборча система на місцевому рівні, проте модель місцевого самоврядування так і залишилася континентальною, яка «тяжіє» до класичної громадівської.

По-шосте, що стосується характеру фінансово-бюджетної системи держави та механізмів наповнення і видатків місцевих бюджетів, то цей критерій впевнено можна застосовувати для типології моделей місцевого самоврядування, оскільки перерозподіл доходів і видатків за рівнями бюджетної системи на пряму залежить від співвідношення функцій державного управління та місцевого самоврядування та розподілу повноважень між ними.

Н.М. Кондрацька, досліджуючи еволюцію системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні, робить висновок, що за роки незалежності у різні часи застосовувались різні моделі місцевого самоврядування, які у більшій чи меншій мірі спирались на розглянуті вище концепції, а саме: у 1990–1992 рр. – модель повновладдя рад; у 1992–1994 рр. – континентальна модель; у 1994–1995 рр. – англосаксонська модель; у 1995–1996 рр. – іберійська модель; з прийняттям у 1996 р. Конституції України – дотепер – континентальна модель [160]. Проте авторка вважає, що чинна (станом на 2015 рік) модель організації місцевого самоврядування в Україні вже зіграла свою роль як перехідна і потребує удосконалення.

Разом з тим, у публікації 2013 р., присвяченій системному аналізу місцевого самоврядування в Україні, М.І. Корнієнко висловлює думку, що «побудована на громадівській концепції система місцевого самоврядування України є асиметричною за своїми можливостями на місцевому рівні» і пропонує «попередньо стати на позиції державницької концепції», що вважаємо невиправданим [166].

Н.І. Костенюк, аналізуючи українську практику територіальної організації влади та спираючись на досвід Франції, також доводить, що Україні на сучасному етапі розвитку суспільно-політичних відносин необхідно

удосконалити модель місцевого самоврядування та пропонує такий її варіант: «місцеві органи влади будуть виконувати загальні функції, буде поєднане пряме державне управління на місцях та місцеве самоврядування, місцеві виконавчі органи, сформовані міським головою, який як голова виконавчого комітету поєднуватиме колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації. Державі необхідно зберегти за собою політичні функції, передавши на місця контроль за економічною, соціальною і культурною сферами» [171; 178].

Вважаємо, що дана розробка має неточності та не позбавлена таких суттєвих, на наш погляд, вад:

по-перше, термінологічно некоректним є використання словосполучень «місцеві органи влади» замість «місцеві органи виконавчої влади» та «місцеві виконавчі органи» замість «виконавчі органи місцевого самоврядування»;

по-друге, вилученими із моделі виявляються територіальні органи центральних органів виконавчої влади як місцеві органи виконавчої влади спеціального призначення, з чим важко погодитись;

по-третє, невиправданим вважаємо судження щодо формування виконавчих органів місцевого самоврядування міським головою замість існуючої процедури їх затвердження місцевою радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови;

по-четверте, незрозумілою є замисел щодо передавання державою «на місця» контролю «за економічною, соціальною і культурною сферами» – чи за ієрархією державного управління, чи органам місцевого самоврядування.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні пов'язаний з його реформуванням та децентралізацією управління в державі, що в ідеалі має передбачати мінімізацію втручання держави у вирішення питань місцевого значення за умови ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування, адекватного їх функціям і завданням.

Незважаючи на те, що в Україні вже майже шість років активно здійснюється процес децентралізації управління, дискусії навколо самого

терміну «децентралізація» тривають [13; 36; 37; 45; 85; 99; 101; 190; 207; 214; 232; 406; 410; 411; 445]. Х. Волберг наводить результати аналізу наукових публікацій і документів за 30 років (з кінця 1960-х до кінця 1990-х рр.), в яких зустрічається двадцять два варіанти тлумачення поняття «децентралізація», отримані з [510]. У навчальному посібнику з місцевого самоврядування в умовах децентралізації проаналізовано 11 джерел щодо визначення поняття «децентралізація» [190, с. 9-11]. Схарактеризуємо деякі з підходів до розкриття сутності децентралізації як категорії понятійного апарату науки державного управління.

У словнику української мови ще 1971 р. видання наводиться два трактування поняття «децентралізація»: 1) як «система управління, при якій частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління»; 2) як «скасування або послаблення централізації» [420, с. 260]. З позицій сьогодення перше визначення вважаємо занадто звуженим, таким, що відображає лише один вид децентралізації.

Відомий вчений-правознавець, фахівець з конституційного та адміністративного права Ж. Ведель ще у 70-х роках минулого століття писав про децентралізацію управління в державі та її особливості. Так, він вважав, що децентралізація полягає в передачі прав на прийняття рішень не просто представникам виконавчої влади, а органам, «які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральних органів влади і які часто обираються зацікавленими громадянами» [47, с. 392].

У навчальному посібнику для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування, що підготовлений і виданий у 2007 р. в межах Програми розвитку ООН (ПРООН) «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку» децентралізація розглядається як специфічний метод управління і визначається як «процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і

повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів». У публікації аналізуються такі форми децентралізації – деконцентрація, делегування повноважень, деволюція, делегування надання послуг, а із видів децентралізації – політична, адміністративна та фінансова [99, с. 7-8]. Дискусійним вважаємо трактування авторами поняття «делегування надання послуг» як доручення центрального уряду органам місцевого самоврядування надавати певні послуги без фінансування з державного бюджету (що вимушує органи місцевого самоврядування оплачувати такі послуги, що надаються населенню, із відповідного місцевого бюджету) [99, с. 8], оскільки делегування повноважень має супроводжуватися передачею відповідних ресурсів (у т. ч. коштів) на їх реалізацію.

У монографії «Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» децентралізацію представлено із таких складових: політична, адміністративна, територіальна, функціональна. Її здійснення названо новим державним управлінням, що виникає як конкуренція між центральними і місцевими органами щодо предметного управління [232, с. 219].

У дослідженні досвіду європейських країн щодо децентралізації та перспектив України у цьому напрямі (2012 р.) з посиланням на польських експертів визначають різні види децентралізації, а також відзначається, що кожен вид децентралізації у процесі впровадження матиме свої правові форми [98; 514], а саме:

територіальна – створення органів публічного управління, які здійснюватимуть управління в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державного управління (тобто йдеться про органи місцевого самоврядування);

функціональна – визнання суб'єктами владних повноважень певних самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднань, спілок, асоціацій) із делегуванням їм права здійснювати окремі завдання щодо

виконання функцій самоврядування у визначених законодавством сферах суспільного життя;

предметна – професійне самоврядування, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади, в межах системи управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії [98, с. 17].

За іншим підходом – з позицій адміністративного права – виділяють територіальну та відомчу децентралізацію: в основу територіальної децентралізації покладено географічний фактор, вона призводить до появи публічних юридичних осіб, компетенція яких розповсюджується на певну територію; відомча децентралізація базується на технічному факторі – вона зводиться до передавання певних функцій публічній юридичній особі, яка не знаходиться у підпорядкуванні центральних органів [47, с. 392].

В.В. Мамонова розглядає чотири концепції децентралізації – політичну (децентралізація), адміністративну (деконцентрація), економічну та фінансову. При цьому авторка визначає їх таким чином: «політична – надає громадянам та представникам, яких вони обирають до органів влади, повноваження з прийняття рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування; адміністративна – складається з перерозподілу, делегування та передачі повноважень між рівнями влади та управління; економічна – перенесення відповідальності за здійснення функцій від держави до приватних підприємств та недержавних організацій (через приватизацію та дерегулювання); фінансова – чітке закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету за місцевими бюджетами для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень» [207, с. 216-217]. Вчена вважає, що тільки за умови синхронного впровадження цих чотирьох складових можна говорити про децентралізацію в системі публічного управління.

Ж. Ведель також відрізняв деконцентрацію і децентралізацію, хоча й називав їх спільну рису – вилучення повноважень у органів виконавчої влади

центрального рівня і передавання їх на місцевий рівень. Проте він підкреслював їх абсолютно різне політичне і практичне значення:

- деконцентрація є лише технікою управління, оскільки не є рівнозначною розвитку демократії, тому що вона зберігає все управління у розпорядженні центральних органів влади або її представників на місцях;

- децентралізація має певні демократичні достоїнства, оскільки вона передбачає передачу управління максимальним числом справ безпосередньо зацікавленим органам управління або їх представникам [47, с. 392].

Колектив авторів навчального посібника «Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень» (2017 р.) вважає, що децентралізація базується на висновках економічної теорії, а саме на таких її положеннях:

- децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі;

- децентралізація сприяє росту підзвітності органів виконавчої влади стосовно витрачання бюджетних коштів;

- децентралізація розширює власну податкову базу територій, що підштовхує органи місцевого самоврядування вживати заходів для її максимального використання;

- децентралізація забезпечує самостійність органів місцевого самоврядування щодо розпорядження бюджетними коштами, що стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у громадському секторі [190, с. 8].

Разом з тим, поза межами дослідження авторів залишилися економічна децентралізація, наводиться характеристика тільки трьох типів децентралізації: політичної, адміністративної і фіскальної, а також трьох її основних форм – деконцентрації, деволюції і делегування [190, с. 11-17.].

М. Баймуратов розглядає децентралізацію як політичну ідею, яка реалізується шляхом отримання органами влади субнаціонального рівня певної політичної автономії з одночасним наділенням їх новими функціями і ресурсами, що призводить до економічної автономії. З іншого боку, за прикладом зарубіжних країн вчений децентралізацію називає

«муніципалізацією», оскільки під час її здійснення відбувається перерозподіл сфер компетенції з відповідним фінансово-ресурсним супроводженням і поділом відповідальності за вирішення питань місцевого значення [13, с. 17].

С.А. Романюк, з посиланням на Д. Рондінеллі, відмічає, що наприкінці ХХ століття у країнах впроваджувались переважно такі три форми децентралізації [406, с. 12]:

– деконцентрація – передбачає трансферт повноважень і адміністративної відповідальності від міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на регіональний та місцевий рівні управління шляхом створення відповідних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

– деволюція – передбачає посилення місцевих органів влади шляхом передачі їм повноважень, відповідальності і ресурсів для забезпечення інфраструктури надання послуг, підтримки охорони здоров'я та безпеки громадян, а також формування та імплементації різних сфер політики на місцевому рівні;

– делегування – передбачає передачу державними органами влади «напіваавтономним» від центральних урядів установам з регіонального планування та агентствам розвитку, державним підприємствам, а також багатоцільовим або спеціально створеним публічним органам влади повноважень для організації здійснення окремих функцій [500; 501; 502].

Підтримуємо думку, що деволюція є «більш інтенсивною» формою децентралізації, оскільки вона передбачає передачу повноважень з центрального рівня управління в державі не просто на місцевий рівень, а саме органам місцевого самоврядування, тобто сприятиме реалістичності місцевого самоврядування [99, с. 8].

Деякі вчені є прихильниками іншого концептуального підходу до моделей децентралізації і класифікують їх залежно від напрямку процесу – «згори-донизу» або «знизу-догори» [406; 478]. Модель «згори-донизу» передбачає надання центральним органам влади «стратегічної» переваги у вигляді повного контролю повноважень: така децентралізація зазвичай

запроваджується в унітарних державах і передбачає трансфер попередньо визначених центральною владою повноважень та відповідальності до спеціалізованих установ або установ, діяльність яких здійснюється в рамках певної території [406]. Тобто, модель «згори-донизу» фактично відображає такі типи децентралізації, як функціональна і територіальна, про які вже йшлося вище. Модель «знизу-догори» передбачає надання пріоритету місцевим потребам, виходячи з чого місцеві органи влади мають значну автономію, що характерно для федеративних країн. При цьому широко застосовуються деконцентрація, деволюція та делегування як форми децентралізації [482].

Таким чином, незважаючи на різноманіття підходів до трактування сутності децентралізації, їх концепцій і моделей, типів і видів, форм реалізації, усі вони пов'язуються зі створенням та функціонуванням системи органів місцевого самоврядування, головною ознакою яких є їх невходження до системи органів виконавчої влади.

Децентралізація управління в Україні фактично розпочалася зі схвалення Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [375] та внесенням змін до Бюджетного і Податкового кодексів України стосовно децентралізації у грудні 2014 р. [330; 331]. Аналіз реформаційних процесів в Україні за період з квітня 2014 р. по червень 2020 р. дозволяє сформулювати такі судження і висновки.

Перш за все, реформа відбувалася в двох площинах – децентралізація як передавання повноважень на місцевий рівень управління в державі та трансформація суб'єктів системи місцевого самоврядування. Останній процес, у свою чергу, проходив у два етапи: 1) добровільне об'єднання територіальних громад (2015-травень 2020 р.); 2) адміністративне визначення центрів і меж територій територіальних громад (з червня 2020 р.).

Міністерство розвитку громад та територій з серпня 2017 р. щомісячно проводило моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, результати якого регулярно оприлюднювалися. Так,

за даними такого моніторингу станом на 10 липня 2020 р. можна підвести підсумки першого етапу реформування місцевого самоврядування, пов'язаного із добровільним об'єднанням територіальних громад [240].

Отже, за принципом добровільності об'єднання територіальних громад за п'ять з половиною років було створено 1074 об'єднані територіальні громади (ОТГ), 47 з яких – це ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення. Динаміку створення ОТГ за період 2015-середина 2020 рр. показано на рис. 1.1, на якому наведено дані щодо кількості створення ОТГ по роках.

Представлена діаграма свідчить, що перші три роки спостерігалася позитивна динаміка створення ОТГ, проте у 2018 р. кількість створених ОТГ зменшилася вдвічі у порівнянні з попереднім роком, у наступному році їх число трішки збільшилося, але так і не досягло рівня показників 2016-2017 років, що пов'язуємо з пасивністю багатьох територіальних громад, наявністю певного супротиву реформам з боку їх чинних (формальних) лідерів, а також невизначеністю ситуації, викликаною очікуванням чергових місцевих виборів.

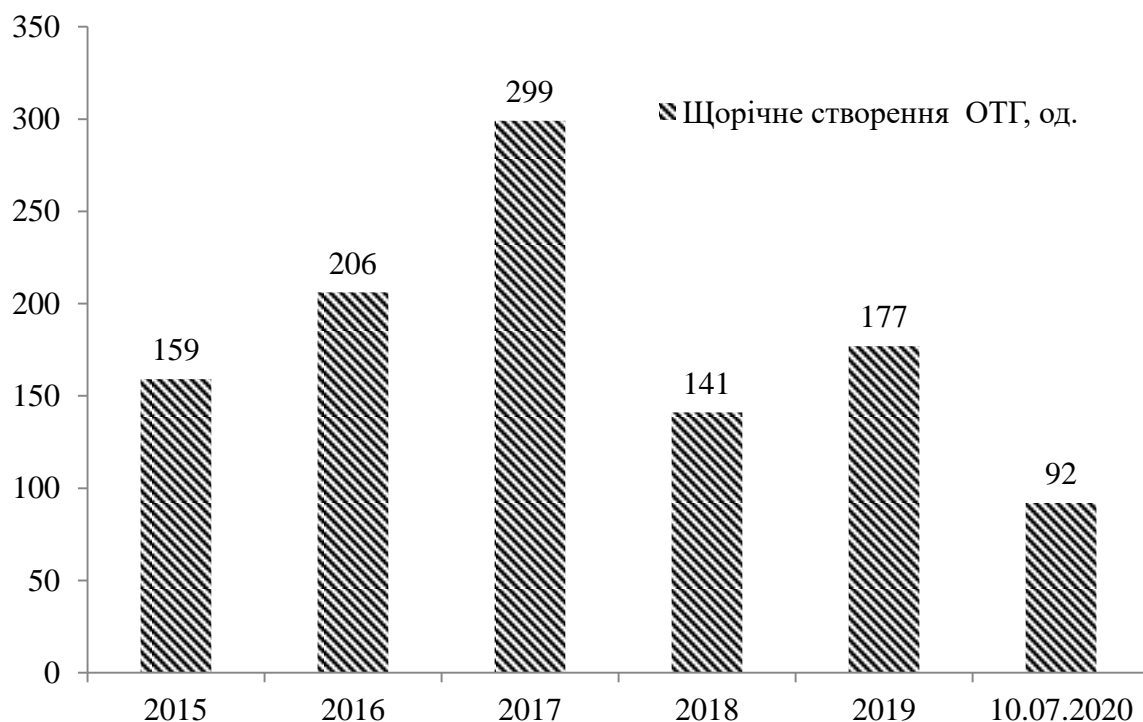


Рис. 1.1. Кількість щорічно створюваних ОТГ, одиниць (діаграму побудовано автором за даними [240])

На рис. 1.2 відображено темпи приросту створених ОТГ у відсотках до попереднього року, 2015 р., як базовий, узято за 100 %. Як видно з наведеного графіку, лінія темпів щорічного приросту кількості створених ОТГ відрізняється від діаграми з абсолютними даними на рис. 1.1, перш за все тим, що максимальний темп приросту припадає на 2016 рік (другий рік здійснення реформи), хоча найбільша кількість ОТГ була створена у 2017 р. (третій рік реформування). З 2016 р. темпи щорічного приросту створених ОТГ почали знижуватись – з майже 82 % у 2017 р. до 9,4% у першій половині 2020 р. При цьому загальна кількість територіальних громад, в яких відбулося реформування шляхом об'єднання або приєднання, склала всього 44,7 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р. (без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та частини Донецької і Луганської областей), тобто станом на 10.07.2020 р. більше половини територіальних громад, а саме 55,3 %, залишалися необ'єднаними [240].

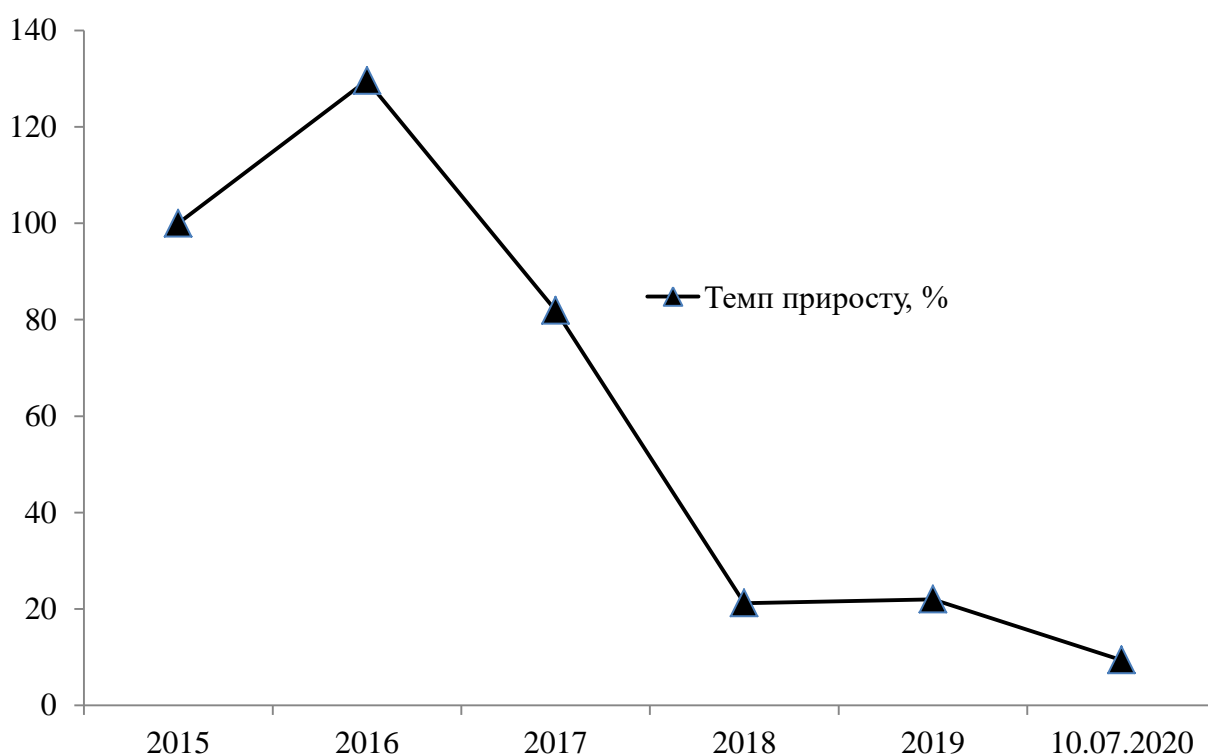


Рис. 1.2. Темпи приросту створених ОТГ за період 2015-сер. 2020 рр. у відсотках до попереднього року (графік побудовано автором на підставі даних [240])

У червні 2020 р. Кабінет Міністрів України окремо по кожній області прийняв розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження меж територій територіальних громад, якими було здійснено другий – адміністративний – етап реформування первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

У табл. 1.2 наведено кількісну характеристику базового місцевого самоврядування України в регіональному вимірі, а саме – показано кількість населених пунктів і громад на початок здійснення реформи (станом на 01.01.2015 р.) та за результатами прийняття Кабінет Міністрів України вищеназваних розпоряджень від 12.06.2020 р. по 24 областях (затвердження адміністративних центрів та територій територіальних громад в АР Крим буде виконане після її деокупації).

Як видно з табл. 1.2, кількість населених пунктів практично не змінилася, а кількість територіальних громад зменшилася у 7,8 разів – з 11 520 до 1469. При цьому 31 територіальна громада поки що залишається на непідконтрольній Україні території в межах Донецької та Луганської областей.

Питання об'єднання територіальних громад завжди було актуальним для невеликих місцевих громад (сіл, селищ, містечок). Особливого, невідкладного значення питання об'єднання територіальних громад набуло останнього часу на сході нашої країни, де з 2014 р. тривають бойові дії. Мешканці населених пунктів так званої «сірої зони» на території проведення спочатку антитерористичної операції, а потім – операції об'єднаних сил взагалі не можуть отримати елементарного рівня життєво необхідних послуг, не говорячи вже про адміністративні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування.

У першу чергу, вони потребують отримання соціальних послуг, а саме медичного обслуговування, освіти, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування найбільш незахищених верств населення (інвалідів, самотніх громадян похилого віку, які не можуть себе обслуговувати, матерів з дітьми та ін.), забезпечення продуктами харчування та водою та ін.

Таблиця 1.2

Кількісна характеристика базового рівня місцевого самоврядування
України в регіональному вимірі*

Регіон	Станом на 01.01.2015 р., од.		Кількість населених пунктів станом на 01.01.2020 р., од.	Кількість територіальних громад за розп. КМУ від 12.06.2020, од.
	кількість населених пунктів,	кількість громад (сільських, селищних, міських рад)		
АР Крим (у т. ч. м. Севастопіль)	1051	304	1051	-
Вінницька	1504	707	1503	63
Волинська	1087	412	1087	54
Дніпропетровська	1501	348	1501	86
Донецька	1301	386	1298	66
Житомирська	1668	631	1668	66
Закарпатська	609	337	608	64
Запорізька	950	299	950	67
Івано-Франківська	804	516	804	62
Київська (у т. ч. м. Київ)	1183	660	1183	69
Кіровоградська	1030	415	1030	49
Луганська	926	332	926	37
Львівська	1928	711	1928	73
Миколаївська	911	313	911	52
Одеська	1176	490	1175	91
Полтавська	1841	503	1841	60
Рівненська	1026	365	1026	64
Сумська	1493	419	1490	51
Тернопільська	1057	615	1058	55
Харківська	1755	458	1751	56
Херсонська	698	298	698	49
Хмельницька	1451	605	1451	60
Черкаська	855	556	854	66
Чернівецька	417	271	417	52
Чернігівська	1511	569	1510	57
УСЬОГО	29733	11520	29719	1469

* Таблицю складено автором за даними щодо стану адміністративно-територіального устрою та переліків громад, наведених у 24 розпорядженнях Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 про визначення адміністративних центрів та затвердження меж територіальних громад по областях

Що стосується процесу реформування місцевого самоврядування у Донецькій і Луганській областях, де з квітня 2014 р. тривають бойові дії, то за

період 2015-2020 рр., коли здійснювалося добровільне об'єднання територіальних громад, у Донецькій області було створено 13 ОТГ (з них 3 – з адміністративними центрами у містах обласного значення, при цьому 19 територіальних громад об'єдналися/приєдналися до міст обласного значення), що склало 27,5 % від числа територіальних громад області до початку процесу утворення ОТГ (без урахування тимчасово окупованих територій), кількість населення в ОТГ склала 14,4 % населення області, площа ОТГ – 30 % площі області (також без урахування тимчасово окупованих територій). У Луганській області аналогічні показники виглядають так: створено 18 ОТГ, або 38,5 % від числа територіальних громад області до початку процесу утворення ОТГ (без урахування тимчасово окупованих територій), кількість населення в ОТГ склала 22,0 % населення області, площа ОТГ – 38,1 % площі області (також без урахування тимчасово окупованих територій). Характеристику територіальних громад, сформованих за результатами реформи у Луганській області, наведено у додатку Б.

Організаційно-функціональній та територіальній структурі місцевого самоврядування у Луганській області до початку реалізації процесів децентралізації були притаманні ті ж саме негативні риси, що і в цілому системі місцевого самоврядування України, зокрема – перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, що призводило до конфлікту компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Наприклад, у складі Сєверодонецької міської громади знаходилися Борівська та Сиротинська селищні громади, а у складі Лисичанської міської громади – Новодружеська та Привільська міські громади, місто Щастя знаходилося на території Жовтневого адміністративного району міста Луганськ тощо.

Свого часу ще у 2012 р. рішенням обласної ради було затверджено програму розвитку місцевого самоврядування у Луганській області на 2013-2015 роки, одним із завдань якої було підвищення ефективності реалізації

органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Проте повній реалізації заходів цієї програми завадило проведення антитерористичної операції у Луганській області та фактичне припинення діяльності обласної ради у 2014 р.

Окрім того, збройний конфлікт у Луганській області призвів до того, що ряд районних центрів опинилися або на тимчасово окупованій території, або на лінії розмежування, де постійно тривають бойові дії, через що мешканці громад не мають змоги отримувати публічні послуги районного рівня. Крім того, органи місцевого самоврядування в більшості таких центрів не виконують своїх функцій, фактично до прийняття Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» там існувало безвладдя. Щоб вирішити означені питання, Верховна Рада України за зверненнями голів Донецької та Луганської військово-цивільних адміністрацій, перепідпорядкувала проблемні населені пункти до інших територіальних центрів. Незважаючи на те, що Верховна Рада України у жовтні 2014 р. своїми постановами внесла зміни до адміністративно-територіального устрою Луганської області та встановила нові межі окремих районів, немало населених пунктів знаходяться на далекій відстані від адміністративних центрів та у незручній логістиці, що, хоча і вирішує проблему отримання соціальних, адміністративних та інших послуг, але часто неналежної якості.

На початок 2015 р. у Луганській області функціонувало 332 територіальні громади, у т. ч. 37 міських (14 міст обласного значення та 23 міст районного значення), 89 селищних і 206 сільських рад, з них на підконтрольній Україні території майже 200 територіальних громад, а саме – 12 міських, 26 селищних та більше 150 сільських [3].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 833-р було затверджено перспективний план формування територій громад у Луганській області, яким спочатку передбачалося створення 24 об'єднаних територіальних громад, потім 39 ОТГ, які мали охопити всю територію області, включаючи тимчасово окуповану територію. Протягом 2016-2019 рр. до нього

вносилися зміни, згідно з якими на кінець 2019 р. у Луганській області мало бути сформовано 45 територіальних громад, у т. ч. 11 – на тимчасово окупованій території області [382]. Проте остаточне рішення щодо кількості територіальних громад Луганської області було прийнято Кабінетом Міністрів України 29 квітня 2020 р. (розпорядження № 486-р) та закріплено у розпорядженні від 12.06.2020 р. № 717-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження меж територіальних громад» – 37 територіальних громад (у т. ч. 11 громад на непідконтрольній території). Динаміку добровільного об'єднання територіальних громад Луганської області протягом 2015-2019 рр. наведено на рис. 1.3.

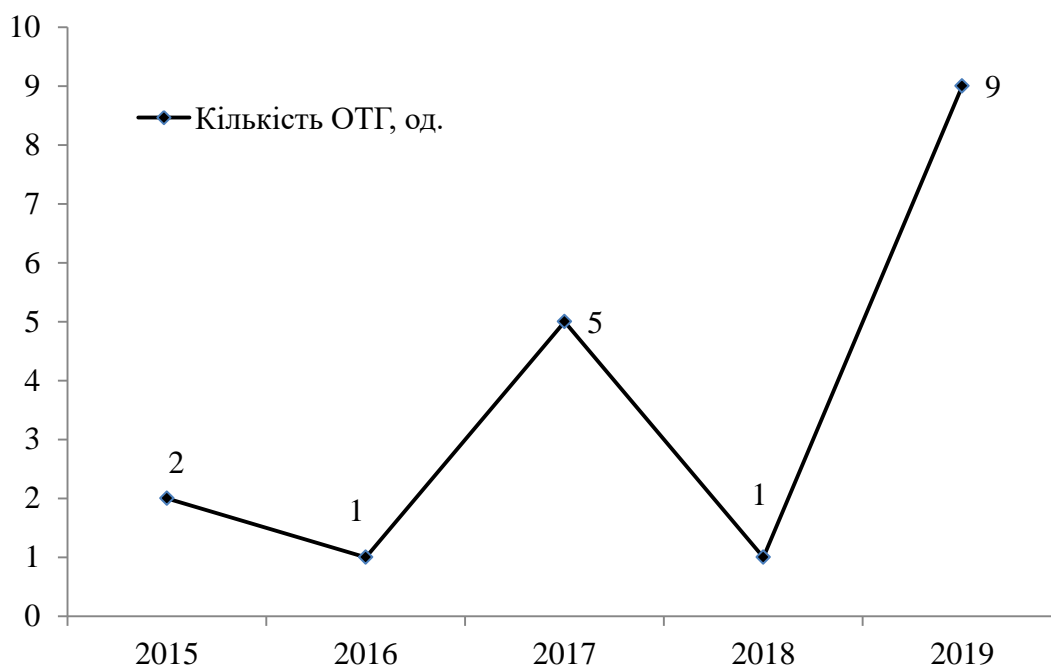


Рис. 1.3. Динаміка добровільного об'єднання територіальних громад Луганської області протягом 2015-2019 рр. (побудовано автором)

Як видно з рис. 1.3, за 5 років було сформовано 18 ОТГ. У створенні ОТГ об'єдналися 75 місцевих рад (22,5 % від усіх територіальних громад області), що охопили лише 5,3 % населення області і покрили 26,3 % її загальної площі [3; 309]. Тобто процес добровільного об'єднання територіальних громад у Луганській області здійснюється поки що повільно і нерівномірно по роках, що

викликано такими групами факторів:

1) недостатня поінформованість мешканців про переваги та перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад;

2) певний спротив окремих посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад об'єднанню територіальних громад за затвердженим перспективним планом;

3) значна частина об'єктів інфраструктури залишилась на тимчасово окупованій території області, що потребувало часу і ресурсів на створення і розгалуження нових інфраструктурних об'єктів.

У 2017 р. розпорядженням голови обласної державної адміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 18.05.2017 р. № 308 було затверджено Регіональну цільову програму з підтримки місцевого самоврядування та створення спроможних об'єднаних територіальних громад в Луганській області на 2017-2019 роки [399]. Однією з цілей програми було прискорення процесів децентралізації влади на території області з урахуванням економічного і соціального стану громад. Під час розробки регіональної програми для оцінювання ресурсного забезпечення її реалізації був виконаний SWOT-аналіз, на підставі якого можна зробити такі висновки:

- сильними сторонами є наявність в області асоціацій органів місцевого самоврядування, які готові сприяти децентралізаційним процесам, та висококваліфікованих фахівців і експертів, які мають досвід щодо реформування місцевого самоврядування, а також налагодження співпраці з міжнародними організаціями, які зацікавлені у стабільності на Сході України;

- слабкими сторонами є відсутність в громадах чіткого обліку комунального майна, земельних, водних та інших ресурсів, а також проєктів землеустрою щодо встановлення меж населених пунктів, детальних планів їх забудови та зонінгів; ініціативне формування об'єднаних територіальних громад поза затвердженим перспективним планом, які є неспроможними; міграційні процеси, викликані вимушеним переселенням з непідконтрольної території області; низький рівень компетентності працівників органів місцевого

самоврядування в сільських і селищних громадах та ін.;

- можливостями визначено потенціал залучення державної і міжнародної технічної допомоги для стимулювання процесів формування спроможних територіальних громад; наявність вільних земельних ділянок, інвестиційних пропозицій і проєктів, а також додаткові трудові ресурси як наслідок міграції населення з непідконтрольної території;

- загрозами виявлено проведення на території області операції об'єднаних сил, відтермінування дати проведення місцевих виборів у громадах із-за неможливості гарантувати безпеку виборців, спротив окремих посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад формуванню спроможних територіальних громад та ін.

Фінансування регіональної програми здійснювалося в межах відповідних видатків, передбачених в обласному бюджеті, які щорічно затверджувались, та з інших джерел, не заборонених законодавством, у т. ч. за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги.

Реалізація регіональної програми з підтримки місцевого самоврядування та створення спроможних об'єднаних територіальних громад в Луганській області на 2017-2019 роки дозволила не тільки скоординувати дії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, неурядових організацій (у т. ч. міжнародних) та хоча б трішки прискорити процес створення ОТГ (про що свідчать 9 сформованих у 2019 р. ОТГ), а і здійснювати цілеспрямоване фінансування заходів щодо забезпечення раціонального використання власних ресурсів громад та залучених зовнішніх ресурсів, перш за все, за рахунок проведення інвентаризації земельних ділянок та об'єктів нерухомості, розробки схем планування територій громад тощо. Окремо слід відзначити такі результати реалізації заходів регіональної програми, як забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, а також необхідної для цього ресурсної бази органів місцевого самоврядування, у т. ч. їх інформаційного забезпечення та підвищення рівня професійності працівників. Проте не всі поставлені цілі

регіональної програми було досягнуто, зокрема – створено 18 ОТГ замість очікуваних 24 ОТГ за регіональною програмою.

Децентралізація безпосередньо пов'язана з розвитком місцевого самоврядування, який розглядатиму як перехід системи місцевого самоврядування з одного стану до іншого. З цих позицій саме реформування місцевого самоврядування як прояву децентралізації, формування нових територіальних громад шляхом об'єднання (приєднання) декількох громад, передача додаткових ресурсів органам місцевого самоврядування обумовлює новий стан системи місцевого самоврядування, зміцнення його ресурсного потенціалу.

Таким чином, на підставі дослідження сутності місцевого самоврядування як прояву децентралізації можна зробити наступні висновки.

1. Обґрунтованість децентралізації має двоїсту природу – з одного боку, передача повноважень органам місцевого самоврядування за принципом субсидіарності сприятиме розвитку демократії; з іншого боку – децентралізоване управління є менш обтяжливим для державного бюджету, ніж централізоване управління, що призводить до значної економії публічних коштів та надає можливість спрямувати їх на соціально-економічний та гуманітарно-культурний розвиток держави.

2. Централізація та децентралізація у системі публічного управління мають розглядатися як складові одного процесу (управління), незважаючи на їх полярність та певну амбівалентність. При цьому необхідним є дотримання відповідного балансу централізації та децентралізації для забезпечення ефективної діяльності органів публічного управління та збереження єдності і цілісності держави.

3. Місцеве самоврядування в системі публічного управління є більш творчою діяльністю ніж державне управління – завдяки децентралізації органи місцевого самоврядування можуть врахувати під час прийняття рішень щодо функціонування та розвитку відповідних територіальних громад їх культурні, історичні, етнічні, соціальні, економічні та інші особливості, зокрема – під час

розробки і реалізації програм і проєктів, спрямованих на найповніше задоволення спільних потреб мешканців.

4. Однією з основних умов здійснення децентралізації є обов'язкове супроводження передачі повноважень адекватним ресурсним забезпеченням, оскільки недостатньо мати юридичне право виконувати певні повноваження, які розширюються або доповнюються у процесі децентралізації (наприклад, володіти і розпоряджатися певним майном та землею), а мати реальну можливість отримання (залучення) ресурсів, необхідних для їх реалізації.

1.2. Генеза наукової думки щодо ресурсного підходу до розвитку місцевого самоврядування

Важливим методологічним підґрунтям соціально-економічного розвитку громад та територій є ресурсний підхід, оскільки його застосування як сукупності технологій, способів і прийомів виявлення внутрішніх ресурсів, а також залучення ресурсів зовнішнього середовища нерозривно пов'язано із забезпеченням ефективного використання потенціалу місцевого самоврядування і пошуку джерел його розширення.

Кожна територіальна громада у цілому і кожен населений пункт громади мають лише їм властиві ресурсні комплекси, використання і нарощення яких визначають рівень та спосіб життя мешканців, їх добробут. Функціонування та розвиток сіл, селищ, міст, а також регіонів і країни пов'язані з регулюванням різних питань сумісного проживання людей: задоволення потреб, благоустрій, узгодження інтересів окремих власників та територіальної спільноти тощо. Саме тому в ході історичної еволюції створився інститут місцевого самоврядування як публічна влада, що самостійно формується місцевим товариством для вирішення локальних проблем [258].

Управління ресурсним потенціалом місцевого самоврядування, без сумніву, має здійснюватися на основі загальних положень науки і практики управління, проте воно має свої особливості, обумовлені рядом специфічних

факторів, ключовими з яких є різноманітність суб'єктів місцевого самоврядування і велика репрезентативність складових самого ресурсного потенціалу, що вимагає застосування диференційованих методологічних підходів і широкого спектру прикладного інструментарію [264].

Михненко А.М. вважає, що в основу ресурсного підходу покладається сприйняття ресурсів «як джерела й одночасно обмеження здійснення будь-якої суспільної діяльності». При цьому на рівні держави такий підхід, на думку вченого, передбачає виділення стратегічних ресурсів і прагнення ефективного управління ними» [119, с. 619].

Особливу роль у зародженні ресурсного підходу в теорії стратегічного управління зіграли наукові праці проф. Р. Рамелта («Стратегія, структура та економічна поведінка», 1974) та проф. Б. Вернерфельта («Ресурсна трактовка фірми», 1984; «Ресурсна трактовка фірми: через десять років», 1995), які фактично розпочали формування ресурсної парадигми стратегічного розвитку підприємств [144]. Сутність концепції Р. Рамелта полягала у тому, що конкурентна позиція фірми визначається сукупністю унікальних ресурсів і зв'язків, а завдання керівництва полягає в адаптації і оновленні цих ресурсів і зв'язків [397, с. 80; 503; 512]. Перша вищеназвана стаття Б. Вернерфельта, яка вийшла у 1984 р. вважається засадничою для ресурсного підходу, оскільки саме в ній вчений уперше відзначив корисність аналізу фірми з позицій її ресурсів і компетенцій (ресурсний підхід) на відміну від традиційного аналізу її продукції (продуктовий підхід) [55; 512]. При цьому для дослідження зв'язку ресурсів і рентабельності підприємства він використовував концепцію п'яти сил конкуренції М. Портера (1 – аналіз ринкової влади постачальників (Bargaining power of suppliers), 2 – аналіз ринкової влади споживачів (Bargaining power of buyers); 3 – аналіз конкуренції серед існуючих гравців (Rivalry among the players); 4 – аналіз появи нових гравців (Entry of competitors); 5 – аналіз появи продуктів-замінників (Threat of substitutes)), яку М. Портер уживав для аналізу взаємозв'язку продукції фірми та її рентабельності. Проте це положення не знайшло належного обговорення і сприйняття у науковому колі того часу. У

1990 р. К. Прахалад та Г. Хамел на підставі думки Б. Вернерфельта обґрунтували ідею динамічних (ключових) компетенцій, які є своєрідним активом фірми, матеріальною базою створення конкурентних переваг [325; 498]. Тому у 1995 р. Б. Вернерфельт опублікував ще одну статтю [511]. Іншими словами, такий підхід дозволяв стверджувати, що ресурсами, які забезпечують спроможність конкурувати, є сукупність матеріальних і нематеріальних активів (перш за все, компетенцій і здібностей), які формують ресурсний потенціал. Виходячи з цього, ресурсний підхід базується на дослідженні наявних і потенційних можливостей, які залежать від рівня розвитку та здатності ефективно використовувати ресурси – так вважають представники економіки підприємства [169].

В.С. Катькало вважає, що головною тезою ресурсної концепції є судження, що унікальні ресурси і унікальні здатності, які має фірма, і які є джерелом економічної ренти, визначають конкурентні переваги конкретного підприємства [144].

Еволюцію основних ідей та напрями розвитку ресурсного підходу в теорії регіонального управління глибоко досліджувала відома фахівчиня з ресурсного менеджменту у державному управлінні Т.М. Безверхнюк. Вона виділила п'ять етапів розвитку ресурсного підходу: від введення у науковий обіг категорій «ресурси» і «рента» на початку XIX ст. та усталення чотирьох факторів виробництва (праця, земля, капітал, підприємництво) через теорію фірми і теорію соціального обміну XX ст. до інтеграції і комбінування усіх видів ресурсів території (метаресурсів) у XXI ст. [23, с. 21]. У 2012 р. молодий вчений А.М. Предеїн адаптував цю періодизацію до еволюції ресурсного підходу в управлінні підприємством та здійснив її подальший розвиток через призму ролі ресурсів у стратегічному управлінні підприємством, додавши ще три етапи, пов'язані із антикризовим управлінням і управлінням ризиками в умовах трансформаційної економіки; з актуалізацією питань організації екологічної безпеки та технократизацією господарських зв'язків в інформаційному суспільстві; а також з формуванням взаємовідносин бізнесу і держави на

принципах соціальної відповідальності підприємств [326, с. 320-322].

Центральне місце в методології територіального управління, безсумнівно, належить понятійному апарату, визначенню суб'єктів і об'єктів управління, їх взаємовідносин [204]. Тому вважаємо за необхідне з'ясувати сутність категорій «ресурси», «ресурсний потенціал», «ресурсне забезпечення».

Так, представники економічної науки у процесі осмислення поняття «ресурси» звертаються до робіт А. Сміта і Д. Рікардо, Т. Мальтуса і Дж. Міля, в яких починав формуватися економічний концепт ресурсів у його сучасному сприйнятті. Пізніше Дж. Кларк сформулював теорію граничної продуктивності ресурсів як факторів виробництва. Й. Шумпетер на початку ХХ ст. до класичних факторів виробництва – праця, земля, капітал – додав здібність до підприємництва як організаційно-управлінський ресурс, а пізніше цей перелік був доповнений таким ресурсом як інформація, що має широке охоплення знань і технологій. Наприкінці ХХ ст. на базі теорії потенціалу підприємства сформувалась теорія ресурсного потенціалу. Б. Вернерфельт визначав ресурси як усе те, що може бути визначене як сильна або слабка сторона підприємства [55, с. 105].

В сучасній Україні мають місце множина досліджень трактування поняття «ресурси» через призму різних його аспектів. В Економічній енциклопедії тлумачення терміну «ресурси», виходить з його перекладу з французької мови як «допоміжний засіб», а саме – як «основні елементи виробничого потенціалу, які має в розпорядженні система і які використовуються для досягнення конкретних цілей економічного розвитку» [113]. А у навчальному посібнику «Ресурсний потенціал регіону» поняття «ресурси» сформульовано як «наявні елементи системи, на основі яких вона функціонує та розвивається і які в умовах конкретної ситуації доцільні для застосування як засоби досягнення цілей» [403, с. 17]. Між тим, обидва тлумачення вважаємо достатньо загальними і недостатньо розбірливими.

Н.І. Верхоглядова і О.В. Письменна називають такі основні підходи до визначення змістовної сутності терміну «ресурси»:

- виробничий підхід – основними елементами виробничого потенціалу визначаються засоби виробництва, які у свою чергу охоплюють засоби і предмети труда, при цьому враховуються не лише наявні ресурси, а і так звані потенційні, тобто ті, які у перспективі можуть бути залучені;

- структурний підхід – до ресурсів відноситься сукупність матеріальних, фінансових, енергетичних і технічних засобів і робочої сили;

- майновий підхід – ресурси включають майно в його матеріальній і нематеріальній формах, яке у сукупності складає активи;

- комплексний підхід – ресурси як запаси, цінності, можливості та джерела їх формування [56].

Т.М. Безверхнюк серед підходів до визначення поняття «ресурси» виділяє економічний – з позиції участі їх елементів у процесі виробництва; соціальний – через призму їх використання для забезпечення соціальних сфер життєдіяльності; а також владний – як фундаментально джерело управління, яке визначає здатність впливу суб'єкта на об'єкт, та об'єктний – як елемент, який може бути ефективно використаний [24]. Проте розкриття останнього підходу вважаємо неточним, оскільки навіть якщо ресурс використаний неефективно, він все одне є ресурсом.

Репрезентативним є масив підходів до класифікації ресурсів. У наукових дослідженнях і публікаціях фахівців зустрічається достатньо широкий спектр класифікаційних ознак, за якими здійснюється упорядкування видів ресурсів. Серед них:

- за територією – міжнародні, номінальні, регіональні, міжрегіональні;
- за складом – матеріальні, фінансові, трудові, природні та ін.;
- за походженням – первинні, вторинні;
- за обсягом – вільні, обмежені;
- за економічним змістом – власні, запозичені, залучені;
- за часом користування – постійні, тимчасові;
- за сферою використання – виробничі, оборотні, невиробничі тощо.

В окремих сферах життєдіяльності суспільства утілюють класифікацію,

яка відображає специфіку галузі, наприклад, в туристичній галузі серед природних ресурсів виділяють кліматотерапевтичні і ландшафтні ресурси, поміж технологічних – рекламні, серед суспільних – архітектурні, археологічні, культурологічні, серед родієвих – історичні, спортивні, мистецькі та ін. [264].

Класифікацію ресурсів національного господарства Н.І. Верхоглядова і О.В. Письменна наводять за багатьма ознаками, а саме – за походженням, за вичерпністю, за рівнем вивченості, за доступністю для використання, за характером використання, за способом використання, за залученням до господарського обігу, за фізичним змістом, за економічною природою, за здатністю до відтворення, за здатністю до поновлення, за дефіцитністю, за потребою у збереженні [56, с. 29].

І. Салій розрізняє ресурси природні – речовини і сили природи (вичерпні та невичерпні, поновлюванні та непоновлюванні); матеріальні – всі рукотворні засоби виробництва; трудові – населення працездатного віку; фінансові – грошові кошти, які суспільство може виділити на функціонування виробництва [407]. У процесі розвитку суспільства значення одних і тих самих ресурсів змінюється: в доіндустріальному домінують природні та трудові, в індустріальному – матеріальні та фінансові, в постіндустріальному – інформаційні та інтелектуальні. При цьому може бути декілька варіантів режиму дій суб'єктів територіального управління: перерозподіл ресурсів, мобілізація ресурсів, еквівалентний обмін ресурсами [25].

У колективній монографії, присвяченій методологічним засадам формування і нарощення потенціалу територіальних громад автори систематизують види ресурсів за такими ознаками: походження; форма існування; час існування і використання; джерела появи і формування; система територіального господарства території регіону; об'єкт розвитку; напрям розвитку; участь у процесах розвитку; вплив на рівень розвитку; рівень адміністративно-територіального устрою; ресурси політичної системи; суб'єкт впливу [320, с. 83-84].

А. Мельник вважає, що до складу ресурсів території, слід віднести такі їх

види: природні ресурси (водні, земельні, лісові, мінерально-сировинні за винятком родовищ національного значення, біологічні, фауни і флори, рекреаційні); трудові і демографічні ресурси; інфраструктурні (виробничої і соціальної інфраструктури); виробничі; вбудованого середовища; наукові, інтелектуальні; інформаційні; науково-технічні та науково-технологічні; інноваційні; комунікаційні; фінансові; інституційні; саму територію; історико-етнічні та архітектурні; синергетичний ресурс; управлінські [220, с. 11]. При цьому, говорячи про ресурси території, вчена у дужках зазначає «об'єднаної територіальної громади», з чим важко погодитись, оскільки територією як об'єктом управління, окрім територій громад є також район і регіон. Основними факторами, які визначають забезпеченість території ресурсами, авторка називає базові ресурси регіонів, транснаціоналізацію і розвиток глобальних мереж, децентралізацію та державну регіональну політику щодо економічного розвитку регіонів [220, с. 14]. А вихідною базою управління ресурсами території, за думкою А. Мельник, мають стати маркетингові дослідження (виявлення надлишку або браку ресурсів), ресурсний аналіз (встановлення конкурентних переваг) і моніторинг (відслідкування ресурсоспоживання) [220, с. 14-15].

Євдокімова Л.О. розуміє під ресурсами комплекс матеріальних і нематеріальних засобів, джерел, можливостей функціонування і розвитку суб'єкта, а управління ресурсами визначає як процес їх залучення та використання для виконання визначених цілей шляхом обґрунтованого та збалансованого розподілу між основними напрямками і функціями діяльності, акцентуючи увагу на економічній стороні управління ресурсами (перевищення доходів над витратами) [112].

У науковій літературі, присвяченій дослідженню ресурсного забезпечення функціонування тієї чи іншої соціально-економічної системи (частіше – підприємства або країни у цілому), найбільш вживаним є термін «потенціал» ніж «забезпечення». Причому йдеться переважно про економічний потенціал підприємства або природно-ресурсний потенціал території.

Сьогодні тільки набирають обертів дослідження потенціалу місцевого самоврядування та окремих складових його системи, зокрема – громад та територій. Можна виділити два підходи: перший – дослідження потенціалу громад з позицій економічної науки, другий – з позицій науки державного управління. При цьому економісти спираються на тезу відомого фахівця зі стратегічного менеджменту І. Ансоффа щодо потенціалу підприємства як кінцевого продукту стратегічного управління: «потенціал полягає зі сторони «входу» – з фінансових, сировинних і людських ресурсів, інформації; зі сторони «виходу» – виробленої продукції і послуг, випробуваних з точки зору потенційної прибутковості; з набору правил соціальної поведінки, дотримання яких дозволяє організації постійно досягати своєї мети» [7]. Тобто ресурсний підхід передбачає виокремлення структурних елементів потенціалу за видами та характером ресурсів (трудовий, інтелектуальний, інформаційний, фінансовий тощо).

В Енциклопедичному словнику з державного управління потенціал трактується достатньо широко – як «можливості, наявні сили, запаси, засоби, що можуть бути використані для вирішення якого-небудь завдання, досягнення певної мети» [119, с. 550]. О.В. Ульяновський визначає поняття «потенціал» таким чином – сукупність ресурсів певної кількості і якості, які необхідні для розширеного відтворення еколого-соціально-економічної системи, і які через свою абсолютну або відносну обмеженість задають межі поточного й майбутнього розвитку [452], а Н.Г. Міценко і О.І. Кумечко – як системою взаємопов'язаних різних видів ресурсів, які є у розпорядженні підприємства або можуть бути залучені до його господарської діяльності для максимального задоволення потреб споживачів та підвищення його конкурентоспроможності на ринку [236]. При цьому в цих тлумаченнях прослідковується певна синонімізація понять «ресурси» і «потенціал». А Є.В. Лапін підкреслює відмінність між даними категоріями понятійного апарату ресурсного менеджменту, оскільки вважає, що ресурси існують незалежно від суб'єктів економічної діяльності, а потенціал неможливо відособити від суб'єктів

діяльності [187]. Виходячи з останньої тези, слід підкреслити, що саме здатність суб'єктів щодо використання ресурсів відрізняє потенціали навіть з однаковою сукупністю ресурсів.

Н.В. Бобровська, К.С. Чистякова, Д.В. Матковський, досліджуючи ресурсний потенціал аграрного сектору характеризують його як матеріальну умову для відновлення земельних, трудових, матеріально-технічних ресурсів, а також як сукупність збалансованості чинників з метою ефективного функціонування підприємств. При цьому автори підкреслюють, що ресурсний потенціал включає у себе не тільки існуючу систему ресурсів, а і нові ресурси та їх джерела [27, с. 110].

У національній доповіді «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів», підготовленій Інститутом економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України у 2014 р., запропоновано ввести до наукового обігу цілу низку нових дефініцій базового категоріального поля ресурсного забезпечення, серед яких – «потенціал сталого розвитку», який визначено як економічну категорію, що є результатом взаємодії пріоритетних на певному шляху суспільно-економічних відносин людини з природою, не лише явних, а й прихованих, проте здатних відбутися, а також є основою, реальною силою (речовинно-енергетичною) сталого розвитку, що характеризується системою показників, які відображають не лише наявні ресурси, а й їхні резерви, котрі можуть бути використані за певних умов та можливостей. Незважаючи на надмірну громіздкість цього визначення, акцентуємо увагу на цінність задекларованого у ньому ланцюжка «ресурси – резерви – можливості», які, за думкою авторів доповіді, характеризують окремі прояви потенціалу, з чим не можна не погодитися, оскільки встановлюється зв'язок минулого (ресурси як прояв накопичених властивостей), теперішнього (резерви як прояв використання здібностей) та майбутнього (можливості як прояв перспектив розвитку) [426, с. 14-19].

З позицією авторів національної доповіді збігається думка науковців-авторів монографії «Потенціал розвитку територій: методологічні засади

формування і нарощення», які надають визначення потенціалу сталого розвитку регіону як «системну сукупність ресурсів, їх резервів і потенціальних можливостей їх зростання, призначенням якої є безпосередня участь у створенні умов безперервного плину і динамічної збалансованості параметрів процесів розвитку територій, підтримці забезпечення внутрішньої стабільної рівноваги в їх русі, раціональному співвідношенні обсягів використання заради досягнення цілей переходу територіальних громад на шлях сталого, збалансованого розвитку» [320, с. 81]. Але таке формулювання також вважаємо занадто великим для сприйняття у практичній діяльності щодо ресурсного забезпечення.

У монографії «Ціннісно-орієнтоване управління реалізацією ресурсного потенціалу торговельного підприємства» подано і узагальнений аналіз виконаних багатьма фахівцями досліджень тлумачення поняття «потенціал» та похідних від нього понять «потенціал виробничих сил», «потенціал розширеного виробництва», «виробничий потенціал», «підприємницький потенціал», «потенціал підприємства» що представляє науково-прикладний інтерес. При цьому автори наполягають на необхідності чіткого розмежування термінів «потенціал» і «ресурси», тому що категорія «потенціал» є значно ширшою ніж категорія «ресурси» [458].

Несхожість понять «ресурси» і «ресурсний потенціал» відмічається у навчальному посібнику «Ресурсний потенціал регіону», автори якого пояснюють це тим, що ресурси існують незалежно від суб'єктів економічної діяльності, а ресурсний потенціал окремого підприємства, установи, організації (об'єкта права власності територіальної громади), суспільства в цілому не відділений від суб'єктів діяльності, оскільки, крім матеріальних і нематеріальних засобів, включає здібності працівників підприємств, установ, закладів, організацій до ефективного використання наявних засобів або ресурсів» [403, с. 18]. У посібнику називаються такі складові ресурсного потенціалу регіону:

- економічний потенціал – як загальні можливості суб'єктів

господарювання «визначати, формувати і найбільш ефективно забезпечувати та задовольняти суспільні потреби (фактичні та потенційні)» [403, с. 20];

- природний потенціал – як «сукупність усіх даних природою можливостей, запасів, джерел, які є на певній території і можуть бути використані для економічного та соціального розвитку», включаючи природні умови [403, с. 23];

- потенціал поселенської мережі регіону – як здатність регіону на основі використання його ресурсів та організації оптимального співвідношення населених пунктів забезпечувати необхідні умови для проживання людей [403, с. 24];

- трудовий потенціал – як можливості, що можуть бути мобілізовані і приведені в дію у процесі праці, та які утворюють фізичні кордони потенціалу на будь-якому рівні [403, с. 27];

- соціально-інфраструктурний потенціал – як «здатність системи організаційних елементів задовольняти різноманітні соціальні потреби населення регіону.» [403, с. 30];

- інформаційний потенціал;

- майнові ресурси територіальних громад регіону – як сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), а також майнові права та обов'язки [403, с. 345];

- фінансовий потенціал – як сукупність усіх видів фінансових ресурсів на території певного регіону, тобто грошові кошти органів місцевого самоврядування та фінансові ресурси підприємств і організацій, а також населення, що перерозподіляються як частина валового внутрішнього продукту [403, с. 35-36].

Основні елементи ресурсного потенціалу територіальної громади В.М. Кузьмин визначає наступним чином: людський потенціал, природно-сировинний потенціал, фізичний потенціал, фінансовий потенціал, техніко-технологічний потенціал, інформаційний потенціал. Крім того, вчений окремо виділяє організаційний потенціал території, до якого відносить організаційну

здатність ефективної трансформації суб'єктами територіальної громади ресурсного потенціалу: управління, структура, організаційна культура, інновації, інноваційність персоналу та його компетенції. Дослідник також виокремлює ринковий потенціал територіальної громади, який структурує за складовими таким чином: 1) підприємницький потенціал як наявність підприємницьких структур і приватних осіб, які здатні до інновацій у різних сферах діяльності і можуть забезпечити зростаючі потреби споживачів на внутрішньому та зовнішньому ринках; 2) маркетинговий потенціал – можливості формування попиту на продукцію територіального соціально-економічного комплексу на внутрішньому і зовнішньому ринках, рівень маркетингових досліджень, імідж і бренд території; 3) потенціал стратегічних цілей – системний потенціал для визначення і досягнення цілей розвитку території в майбутньому [180, с. 178].

Л.В. Набока ресурсне забезпечення державного управління визначає як сукупність реальних та потенційних можливостей, засобів і резервів матеріального і нематеріального характеру, якими володіє держава для підтримки для належного функціонування та розвитку суспільства. При цьому вчена виділяє такі його типи: утилітарні, примусові, нормативні, правові, економічні, мотиваційні, культурно-інформаційні, силові, демографічні, людські і політичні ресурси [119, с. 618].

А політологічний енциклопедичний словник визначає політичний ресурс як «сукупність методів і засобів для досягнення цілей політичними суб'єктами, укріплення і розширення політичної влади...», при цьому склад політичного ресурсу визначається у розширеному значенні – як множина елементів за такими ознаками: риси політичних суб'єктів (компетентність, організованість тощо); особисті якості об'єкта політики (довірливість, звичка підкорятися тощо); ситуація, в якій формується та реалізується політика (економічний розвиток/стагнація, фінансова стабільність/криза, розстановка політичних сил тощо); матеріальні і неполітичні засоби впливу та ін. [316, с. 296].

В.М. Бабаєв та М.М. Новікова відмічають, що «ресурсний потенціал»

об'єднує майновий, природно-ресурсний, виробничо-технічний, демографічний, фінансовий, науково-технічний, інтелектуальний, інформаційний, інвестиційний, інноваційний тощо потенціали, а також власне територію з певним типом її інфраструктури [10, с. 198]. І далі, підсумовуючи, дають визначення поняття «ресурсний потенціал територіальної громади» – поліструктурне та багаторівневе утворення, що характеризується різноманітними типами сполучення видів ресурсів, які сприяють досягненню стратегічних цілей [10, с. 199]. Вважаємо дане визначення дискусійним, що аргументуємо наступним. Як відомо, слово «потенціал» походить від латинського *potentia* – сила, могутність, «приховані можливості» (Великий тлумачний словник української мови визначення поняття «потенціал» подає у декількох варіантах – 1) сукупність усіх наявних засобів, можливостей, продуктивних сил, що можуть бути використані у певній сфері, галузі, ділянці; 2) запас чого-небудь, резерв; 3) приховані здатності, сили якої-небудь діяльності, що можуть виявлятися за певних умов [49]). Тому вряд чи виправдано ресурсний потенціал визначати як утворення, скоріше *потенціал території* – це сукупність взаємопов'язаних ресурсів території, які використовуються для забезпечення життєдіяльності територіальної спільноти, та відносин власності між їх володарями, а також можливостей залучення додаткових та/або створення нових видів ресурсів, що має бути об'єктом управління для органів місцевого самоврядування [264].

М.В. Мельникова вважає, що функція органів місцевого самоврядування щодо ресурсного забезпечення розвитку території полягає в оцінці вихідної ресурсної бази та залученні необхідних ресурсів, а сферою компетенції – облік ресурсної бази, аналіз тенденцій її зміни і відтворення, надання рекомендацій щодо її ефективного використання, а також пошуку джерел мобілізації ресурсів для реалізації проєктів розвитку міської агломерації щодо цінової і логістичної оптимізації. Тобто, за її думкою, ресурсне забезпечення включатиме три складових: 1) ресурсна база; 2) механізм управління ресурсами; 3) інформаційна система [217, с. 87-88].

З позицій науки державного управління найважливішим є визначення поняття «ресурсне забезпечення», адже саме воно віддзеркалює форми і процедури діяльності органів місцевого самоврядування щодо функціонування та розвитку територій: потреби людей практично безмежні, а ресурси для їх задоволення є відносно обмеженими, тому громада не в змозі повною мірою задовольнити власні потреби. Саме органи управління повинні впливати на ступінь відповідності потреб і ресурсів, намагатися підвищення рівня задоволення потреб за існуючих ресурсів. Оскільки і слово «забезпечувати» передбачає задовольняти чийсь потреби в чому-небудь, *ресурсне забезпечення* пропонуємо трактувати як сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади, гарантування збалансованості завдань органів публічного управління та ресурсів, наявних для їх виконання [264].

Без відповідного ресурсного забезпечення не можна очікувати розвитку місцевого самоврядування. Поняття «розвиток» вже багато десятиліть знаходить у центрі уваги науковців. Найбільш репрезентативні трактування поняття «розвиток» та похідних від нього термінів зведено у табл. 1.3.

Так, Словник української мови подає таке визначення поняття «розвиток»: 1) як процес, в результаті якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого; 2) як ступінь освіченості, культурності, розумової, духовної зрілості [421, с. 631]. Немало термінів є похідними від базового поняття «розвиток» – В.В. Мамонова виділяє «територіальний розвиток», О.Б. Коротич виокремлює «розвиток прогресивний», «розвиток регіонів» і «регіональний розвиток», широко використовується термін «сталий розвиток» тощо.

У 80-х роках ХХ ст. розповсюдженням стало поняття «сталий розвиток» – після того, як Міжнародна комісія з навколишнього середовища і розвитку (World Commission on Environment and Development), створена Генеральною Асамблеєю ООН у зв'язку із загостренням у світі екологічних проблем, опублікована доповідь «Наше спільне майбутнє» («Our Common Future»), в якій

було визначено поняття «сталий розвиток» як такий, за яким нинішні покоління задовольняють свої потреби, не ставлячи при цьому під загрозу можливість майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.

Таблиця 1.3

Визначення поняття «розвиток» та похідних від нього термінів*

Термін	Зміст поняття, джерело
Розвиток	1) процес, в результаті якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого; 2) ступінь освіченості, культурності, розумової, духовної зрілості [421, т.8]
Розвиток (прогресивний)	Незворотні та спрямовані якісні зміни об'єкта, що призводять до його більш досконалого стану [168, с. 59].
Сталий розвиток	Розвиток, за якого нинішні покоління задовольняють свої потреби, при цьому не ставлячи під загрозу можливість задовольняти потреби майбутніх поколінь [38, с. 50].
	Соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступного поколінь [164].
	Керований системно-збалансований соціо-природний розвиток, який не руйнує природне середовище, забезпечує виживання та безпечно довге існування цивілізації [453, с. 43].
Територіальний розвиток	Синтезоване поняття, структурними компонентами якого є політичний, економічний, соціальний, екологічний розвиток у певному просторі, а модель розвитку території – просторова модель політико-еколого-соціо-економічного розвитку або просторова модель політико-сталого розвитку [204, с. 20].
Розвиток регіонів	Всебічний розвиток складноорганізованих соціально-економічних територіальних систем, здібних до саморозвитку без стороннього втручання [168, с. 59].
Регіональний розвиток	Процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах – Закон України «Про засади державної регіональної політики» [337, ст. 1].
	Економічна концепція, яка враховує взаємний вплив економічної діяльності та інтеграції ринків на територіально-географічні об'єкти [60; с. 38].
	Розвиток соціально-економічної територіальної системи у просторовому аспекті, що поряд з просторовим розвитком цілісної системи також включає комплексний розвиток її соціально-економічних територіальних підсистем [168, с. 59].
	Режим функціонування регіональної системи, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення, забезпечену стійким, збалансованим і багатофакторним відтворенням соціального, господарського, ресурсного та екологічного потенціалів території [391, с. 37].

* Таблицю 1.3 складено автором

Концепція сталого розвитку первинною домінантою його забезпечення встановлює саме екологічну сталість – неперушення межі здатності природних

систем до самовідновлення у процесі їх використання задля економічного зростання [38, с. 50; 426, с. 13].

У колективній монографії «Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення» (2017 р.) на підставі узагальнення трактувань змісту поняття «сталий розвиток» виділено сім теоретичних підходів до його розуміння: антропоцентричний (класичний), неокласичний, еволюційно-циклічний (цивілізаційний), теорія динамічної рівноваги, системний, інституціональний (нормативістський) та інфраструктурний [320, с. 14]. Там же наводяться приклади більше сорока тлумачень українськими та зарубіжними вченими і фахівцями поняття «сталий розвиток», згруповані за вищеназваними підходами [320, с. 15-18]. Окрім того, визначається сталий розвиток з декількох позицій, які стисло можна схарактеризувати таким чином: 1) економічної – як формування економіки нового, інформаційно-постіндустріального типу, 2) соціальної – як керована еволюція суспільства, 3) екологічної – як усталений процес екологічної безпеки території, 4) державного управління – як процес «розумного» управління ресурсами держави та її територій [320, с. 19].

A. Beer, G. Naughton, A. Maude взагалі вважають, що змістовна сутність поняття «розвиток» може змінюватися у часі, між країнами, всередині країни (на її різних територіях), залежно від державної політики розвитку та факторів, які впливають на її формування і реалізацію [475].

І.В. Мінняйленко тлумачить поняття «розвиток» як динамічний процес, який притаманний будь-якому явищу, і розглядає різні види розвитку – економічний, соціальний, інноваційний, екологічний. За логікою дослідника саме розвиток інноваційної, економічної, соціальної і екологічної сфер формують у сукупності просторовий розвиток, який автор визначає як «форму координації динамічного процесу кількісних і якісних змін будь-яких явищ (регіон, економіка регіону, соціально-економічна система), який враховує зв'язки всіх складових, в результаті чого розвиток набуває нового якісного стану у вигляді певного співвідношення елементів системи, що забезпечує отримання синергетичного ефекту» [229]. Віддаючи належне науковим

розвідкам автора, вважаємо наведене визначення перевантаженим, декілька заплутаним і суперечливим та дискусійним, оскільки:

- 1) розвиток не є формою, а є процесом;
- 2) регіон й є територіальною соціально-економічною системою, тому недоцільно ці терміни розташовувати через кому;
- 3) нового якісного стану набуває саме соціально-економічна система, а не розвиток.

Чинне законодавство не дає офіційного тлумачення поняття «розвиток», термін «сталий розвиток» зафіксовано у Концепції сталого розвитку населених пунктів, яка була затверджена постановою Верховної Ради України ще у грудні 1999 р., а поняття «регіональний розвиток» – у Законі України «Про засади державної регіональної політики» (лютий 2015 р.).

Прикладний аспект поняття «розвиток» виражається, як правило, у розкритті змісту терміну «місцевий економічний розвиток», стосовно якого також не існує єдиного загальноприйнятого визначення – різні фахівці визначають його неоднаково. Доволі часто наводяться формулювання Світового банку (процес, в якому громадськість, бізнес та уряд працюють колективно над формуванням кращих умов для економічного зростання і створення робочих місць з метою покращення якості життя для всіх) [490] та Програми ООН з населених пунктів «UN-НАВІТАТ» (процес співпраці місцевої громади з усіма секторами з метою стимулювання місцевої підприємницької ініціативи, створення нових робочих місць для забезпечення життєздатності та сталості місцевої економіки, покращення якості життя всіх, у т. ч. бідних і маргінальних верств населення) [509].

У посібнику з основ теорії і практики місцевого економічного розвитку наводиться три визначення поняття «місцевий економічний розвиток», при цьому автори звертають увагу на його відмінність від терміну «економічний розвиток громади». Наведемо одне з них, яке вважаємо більш наближеним до предмету даного дослідження – як процес, в якому місцеві органи влади беруть на себе зобов'язання поліпшити економічний добробут та якість життя у

громаді [235, с. 6].

У посібнику з планування розвитку територіальних громад наводиться п'ять варіантів визначення поняття «місцевий економічний розвиток», змістовна сутність яких розуміється як процес, в якому влада, бізнес і громада реалізують спільну діяльність задля формування економічного потенціалу громади, покращення її економічного майбутнього і підвищення якості життя всіх членів громади [312, с. 11].

Автори навчального посібника щодо джерел та механізмів фінансування місцевого економічного розвитку виділяють три визначення із низки тлумачень цього поняття, зокрема, з посиланням на польського фахівця R. Broł – як «збалансована діяльність місцевої громади та влади, спрямована на створення нових і вдосконалення існуючих конкурентних переваг та формування сприятливих умов для місцевої економіки, гарантування просторового та екологічного порядку» [105, с. 7].

С.А. Романюк наголошує на неоднозначності тлумачення поняття «розвиток» в економічному і політичному контекстах. При цьому вчений звертає увагу, що на початку наукового інтересу до даної тематики саме економічний підхід не тільки превалував у дослідженнях територіального розвитку (місцевого і регіонального), а навіть ототожнювався, тому показниками розвитку вважалося зростання доходу і зайнятості. Але з часом сформувалися соціально орієнтовані підходи, розширилися дослідження екологічних, політичних, культурних та інших аспектів розвитку [406, с. 50]. Сьогодні активно використовуються поняття «соціально-економічний розвиток», «інноваційний розвиток», «просторовий розвиток» та ін.

Отже, наявність найрізноманітніших численних трактувань свідчить про те, що «розвиток» є доволі складним і широким терміном, проте відзначимо дві ключові його риси – процес і якісні зміни. При цьому підкреслимо, що розвиток не може бути без відповідного ресурсного забезпечення.

У даному дослідженні поняття «розвиток місцевого самоврядування» розуміємо як тривалий процес переходу системи місцевого самоврядування, як

складної багатofункціональної територіальної соціально-економічної системи, з одного стану до іншого, більш досконалого, що супроводжується кількісними і якісними змінами.

Необхідність ресурсного забезпечення розвитку територіальних громад вимагає від місцевих органів публічного управління застосування сучасних методів ресурсного менеджменту. Потребує розроблення його методологія, яка має включати керування так званою «кваліфікацією» ресурсів, управління ефективністю використання наявних ресурсів, менеджмент ресурсних резервів, управління розробкою новітніх видів ресурсів (менеджмент ресурсних можливостей) тощо. При цьому варто зауважити, що із-за високої варіабельності менеджмент ресурсів місцевого самоврядування за їх складовими має суттєві особливості, що повинно знайти відображення у методах і механізмах управління.

1.3. Проблематика категоріального поля інституційного ресурсу місцевого самоврядування

Автор є прихильником підходу, що інституційний ресурс уявляє собою правила і норми, що стосовно місцевого самоврядування означає їх сукупність за конкретними функціями та з визначенням певних повноважень. Виходячи з цього, виникає необхідність з'ясування і систематизації функцій, компетенції і повноважень у системі місцевого самоврядування як понятьтермінологічного простіру місцевого самоврядування – складової публічного управління. Крім того, потребує дослідження співвідношення понять «функції» та «організаційна структура управління», обґрунтованість підходів до формування останньої в системі публічного управління, зокрема – особливості їх застосування у місцевому самоврядуванні.

Процеси децентралізації та реформування місцевого самоврядування, які відбуваються в Україні згідно із Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що схвалена

розпорядженням Кабінету Міністрів України 01.04.2014 р., супроводжуються прийняттям на вищому рівні управління в державі нових законів та інших нормативно-правових актів, внесенням суттєвих змін до діючих законодавчих актів, призупиненням та/або припиненням чинності окремих з них. Формування об'єднаних територіальних громад у 2015-2020 роках на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та забезпечення повсюдності створення територіальних громад за розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад по областях обумовлюють впорядкування функцій, компетенції та повноважень усіх суб'єктів місцевого самоврядування. Водночас, змістовне наповнення категорій «функція», «компетентність», «повноваження» є фундаментальною основою формування управлінських структур в системі місцевого самоврядування і правомочності прийняття рішень щодо поточної життєдіяльності територіальних громад та їх розвитку.

Разом з тим, сьогодні ані наука державного правління, ані юриспруденція не дають однозначного тлумачення цих понять, відсутнє їх чітке визначення у законодавчих та інших нормативно-правових актах, що актуалізує проведення дослідження щодо теоретико-методологічного осмислення вищеназваних категорій.

Проблематиці невизначеності понятійного апарата у сфері публічного управління присвячено немало наукових досліджень українських та зарубіжних вчених і фахівців, про що свідчать їх численні публікації, у тому числі видані термінологічні словники основних понять державного управління, місцевого самоврядування та публічного управління в цілому.

Так, тлумачення основних категорій державного управління станом на 2005 р. наводить В.Я. Малиновський у Словнику термінів і понять з державного управління, але вони переважною мірою стосуються або загальних положень науки і практики управління, або діяльності органів виконавчої влади [200]. Термінологічний словник «Публічне управління» 2018 р. містить

достатньо обмежений перелік понять, які відображають загальні аспекти теорії і практики публічного управління [395]. Певну увагу дослідженню поняття «функції місцевого самоврядування» приділили у своїх публікаціях О.В. Батанов [19], А.О. Глипка [67], Л.С. Ладонько із співавторами [186], С.В. Лихачов [196], П.С. Покатаєв [315], І. Хорт [456] та ін., принаймні частіше за все його розглядають у навчальній літературі. Предметом дослідження представників юридичної науки, стають, як правило, терміни «компетенція» та «повноваження» (М.О. Баймуратов [13], В. Боднарчук [32], М.С. Городецька [72], П.М. Любченко П.М. [199], С.Г. Серьогіна [92], О.О. Фролов [455] та ін.), а співвідношення понять «компетенція» та «компетентність» нерідко цікавить дослідників-освітян (М.С. Головань [71], О.В. Кучай [184], С. Сисоєва [409] та ін.) з позицій компетентнісно зорієнтованої вищої освіти.

В управлінні поняття «функція» розглядається як діяльність суб'єкта управління, тобто сукупність дій у визначених напрямках. Сьогодні в Україні поки що немає чіткого визначення функцій суб'єктів публічного управління, а також їх розмежування між підсистемами державного управління, місцевого самоврядування, громадського та бізнес-управління.

Конституція України найважливішими функціями держави називає «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки» (ст. 17), акцентуючи на тому, що це є справою всього Українського народу. Серед повноважень Верховної Ради України визначено функції Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України (ст. 85); постає про контрольні функції Верховної Ради України (ст. 89); встановлюється, що основною функцією центрального банку держави – Національного банку України – є забезпечення стабільності грошової одиниці (ст. 99). У розділі Конституції, присвяченому правосуддю, йдеться про неможливість делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами (ст. 124); у перехідних положеннях згадуються окремі функції прокуратури – функція

досудового розслідування, а також функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах (п. 9) [162]. Інші функції держави, крім вищеназваних, а також функції місцевого самоврядування у Конституції України не визначено.

У чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» неодноразово зустрічаються словосполучення «функції місцевого самоврядування» (ст. 18¹), «функції і повноваження місцевого самоврядування» (ст. 1, ст. 6, ст. 10, п. 10 Перехідних положень), «функції держави та/або місцевого самоврядування» (ст. 79, 79¹) [357]. Разом з тим, їх перелік у базовому законі про місцеве самоврядування не наводиться.

В.Я. Маліновський виділяє загальні функції управління (стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організаційна, мотивація, контрольна); основні функції управління (політико-адміністративні, економічні, соціальні, гуманітарні); допоміжні функції управління (управління людськими ресурсами, бюджетна, юридично-судова, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю) [200].

Щодо функцій місцевого самоврядування, у підручниках і навчальних посібниках з державного будівництва та місцевого самоврядування, а також муніципального права вони визначаються в тій чи іншій інтерпретації як основні напрями діяльності. Так, В.В. Мамонова визначає функції суб'єктів місцевого самоврядування як «самостійні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, через реалізацію яких виконуються поставлені завдання для забезпечення життєдіяльності громади та її розвитку» [395, с. 190]. Більш широке визначення поняття «функції місцевого самоврядування» наводить С.В. Лихачов – як «основні або кардинальні, пріоритетні та постійні напрями і види його здійснення, передусім щодо реалізації природного права людини і громадянина на місцеве самоврядування» [196]. Проте, на нашу думку, функція є не просто напрямом діяльності (наприклад, управління комунальною власністю), а ті дії, які суб'єкти місцевого самоврядування мають право виконувати.

Отже, вважаємо за необхідне законодавчо визначити функції всіх суб'єктів публічного управління за складовими системи управління в державі, перш за все – державного управління та місцевого самоврядування. Саме для виконання певних функцій має бути окреслене коло компетенції кожного суб'єкта місцевого самоврядування, встановлено її межі (повноваження), визначено завдання з подальшою їх конкретизацією у функціональних обов'язках посадових осіб місцевого самоврядування.

У публікаціях вчених та фахівців наводяться класифікації функцій місцевого самоврядування за різними ознаками, наприклад: за сферами управлінської діяльності – політична, ідеологічна, економічна, соціальна, культурна, екологічна функції; за формою діяльності органів місцевого самоврядування – нормотворча, установча, контрольна, організаційно-розпорядча, кадрова функції; за спеціальною спрямованістю – функція забезпечення і охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина тощо. Колектив авторів на чолі із С.Г. Серьогіною виділяє також функції місцевого самоврядування за сферами діяльності, серед яких: «залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; зовнішньоекономічна; природоохоронна; регулювання земельних відносин; облікова; дозвільно-реєстраційна; інформаційна;... фінансово-бюджетна, матеріально-технічна» [92, с. 271-272].

Відомий фахівець з муніципального права О.В. Батанов систематизує функції місцевого самоврядування за його суб'єктами у декілька великих груп: одна – функції місцевого самоврядування у цілому; друга – функції територіальної громади; третя – функції місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування; четверта – функції виконавчих органів, створених місцевою радою; п'ята – функції інституту місцевих голів (міського, сільського, селищного); шоста – функції органів самоорганізації населення

(хоча за законом вони також є представницькими органами місцевого самоврядування, тільки не усієї територіальної громади, а її частини (вулиці, мікрорайону тощо) [19]. Вважаємо за доцільне доповнити цю класифікацію ще однією групою – функції міжмуніципального співробітництва, яке здійснюється згідно із Законом України «Про співробітництво територіальних громад», оскільки така співпраця призводить до розширення ресурсного потенціалу партнерських громад.

П.С. Покатаєв звертає увагу, що система місцевого самоврядування має формуватися відповідно до цілей і функцій місцевого самоврядування як функціонально залежна сукупність структурних елементів, кожен з яких має як специфічні властивості, так і спільні ознаки [315]. Про функції як ключовий фактор, який визначає практику органів місцевого самоврядування, пише В.С. Куйбіда, підкреслюючи, що саме функції зумовлюють методи діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки у кожній з них закладено певний зміст і зв'язки, що відображають характер управлінського впливу [181, с. 69-72].

За суб'єктами місцевого самоврядування виділяють групи представницьких (місцевих рад) і виконавчих (виконавчих органів місцевих рад) функцій тощо.

Під час дослідження функцій місцевого самоврядування не можна залишити поза увагою групу класичних основних функцій управління – планування, організація, контроль, мотивація. Вони реалізуються через широкий спектр впливів органів і посадових осіб місцевого самоврядування у конкретних сферах діяльності.

Пропонуємо поняття «функції місцевого самоврядування» сформулювати як сукупність дій (видів і способів діяльності) органів і посадових осіб місцевого самоврядування за напрямками життєдіяльності територіальної громади (регіональної спільноти), які віддзеркалюють спільні інтереси її мешканців. При цьому критерії віднесення цих дій до тих чи інших напрямів і видів діяльності мають виходити із специфічної природи місцевого самоврядування як права і реальної здатності громади вирішувати питання

місцевого значення, які також мають бути встановлені законодавством.

Наступним компонентом інституційного ресурсу є поняття «компетенція», яке, на нашу думку, займає проміжне місце між категоріями «функції» і «повноваження». Щодо категорії «компетенція» також існує немало думок представників різних галузей науки. Підтримуємо позицію тих фахівців, хто розглядає компетенцію органу управління як сукупність (коло) всіх повноважень, якими він наділений, а також юридичної відповідальності та предмета відання [32, с.21; 92, с. 54; 200, с. 90].

Аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» показав, що у цьому законі немає тлумачення поняття «компетенція», не розкриваються її типи, хоча використовуються не тільки категорія «компетенція», а і словосполучення «власна компетенція», «виключна компетенція», «загальна компетенція», «компетенція міських рад», «компетенція виконавчих органів ради» та ін.

Так, у ст. 14 (Органи самоорганізації населення) йдеться про те, що місцеві ради громад наділяти органи самоорганізації населення частиною власної компетенції. Ст. 25 має назву «Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад», а ст. 26 присвячена виключній компетенції сільських, селищних і міських рад. Ст. 41 визначаючи особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів, встановлює, що питання організації управління районами у містах належать до компетенції міських рад. У ст. 42 (Повноваження сільського, селищного, міського голови) уточнено про необхідність подання договорів, укладених головою з питань, віднесених до виключної компетенції ради, на затвердження відповідної ради. У ст. 59 – Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування – визначено, що рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою [357].

Отже, компетенцію суб'єкта місцевого самоврядування можна визначити як агреговане поняття – це комплекс структурних елементів, що включає предмети відання та обсяг дій, коло прав і обов'язків щодо керування ними,

якими суб'єкт наділений законодавством, та відповідальність за прийняті рішення і зроблені (або незроблені) справи. Зміст компетенції мають розкривати повноваження.

Проведене дослідження дало можливість зробити висновок про те, що думки вчених стосовно співвідношення понять «компетенція» і «повноваження» різняться: одна частина фахівців вважає їх ідентичними (тотожними) і синонімічними, а друга – неоднаковими, хоча й схожими, та розрізняє їх. Частіше за все, поняття «повноваження» трактується як право, що надається кому-небудь для реалізації певної діяльності. Для прикладу наведемо визначення поняття «повноваження суб'єкта публічного управління», яке надається у термінологічному словнику з публічного управління – «як складова компетенції та статусу відповідного органу публічної влади являє собою право особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування...»[395, с. 115]. Через призму обраної тематики дослідження зауважимо, що повноваження є обмеженим правом суб'єкта місцевого самоврядування на використання ресурсів. Існує великий спектр повноважень у системі публічного управління. В.Я. Малиновський, наприклад, розглядає такі типи повноважень: державно-владні повноваження, повноваження органу виконавчої влади, делеговані повноваження, дискреційні повноваження, повноваження державного службовця [200].

Своєрідне тлумачення поняття «повноваження» як документу подається у Віденській конвенції про право міжнародних договорів (Відень (Австрія), 23.05.1969 р.), що вважається одним з основних джерел норм права міжнародних договорів, до якої Україна приєдналася 14.04.1986 р., а саме – «повноваження означають документ, який виходить від компетентного органу держави і за допомогою якого одна чи кілька осіб призначаються репрезентувати цю державу з метою ведення переговорів, прийняття тексту договору або встановлення його автентичності, вираження згоди цієї держави на обов'язковість для неї договору або з метою вчинення будь-якого іншого акта, що стосується договору» [58]. Іншими словами, повноваження

розглядаються як документ, в якому встановлюються права і обов'язки певного суб'єкта в межах його компетенції, з чим у цілому не можна не погодитись.

Цікавим з позиції предмету дослідження вважаємо підхід до визначення сутності поняття «повноваження» (правда, відносно структур виконавчої влади), наведене у термінологічному словнику Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України ще у 1998 р., згідно з яким повноваженнями органу виконавчої влади є «закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки» [164, р. VII]. Важливим позитивом даної дефініції вважаємо уточнення щодо включення до повноважень обов'язків нести відповідальність за наслідки виконання повноважень. А для встановлення певного обсягу повноважень, які закріплюються за конкретним видом органу виконавчої влади (відповідно до покладених на нього завдань і функцій), застосовується поняття «компетенція» [164, р. VII]. Тобто також відслідковується методологічний зв'язок між термінологічними категоріями «компетенція» та «повноваження».

Європейська хартія місцевого самоврядування у статті 4, присвяченій сфері компетенції місцевого самоврядування, визначає, що «головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом». При цьому підкреслюється, що органи місцевого самоврядування мають право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [122, ст. 4], тобто за принципом так званого негативного права, який застосовується у більшості країн Європейського Союзу. Тим самим, як вважають автори навчального посібника «Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень», встановлюється самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування в межах власної компетенції [190, с. 21]. Серед положень Європейської хартії місцевого самоврядування щодо повноважень органів місцевого самоврядування чітко прослідковується принцип субсидіарності – у частині 3 статті 4 акцентується, що такі повноваження здійснюються переважно тими органами публічної влади, які є

не тільки наближеними до громадянина, а і здатні їх виконувати ефективно і економно [122, ст. 4]. У повному обсязі положення Європейської хартії щодо сфери компетенції місцевого самоврядування наведено у додатку В.

Принцип субсидіарності є одним фундаментальних принципів Європейського Союзу. Зокрема, Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності (Амстердамський договір) від 02.10.1997 р. упроваджує умови застосування принципів субсидіарності та пропорційності, закладених у статті 5 Договору про заснування Європейської Спільноти, а саме – у сферах, що не належать до виключної компетенції Європейської Спільноти, вона діє згідно з принципом субсидіарності «лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу, натомість це краще здійснити на рівні Спільноти з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів» [106]. Цей документ підписаний і ратифікований всіма державами-членами ЄС саме з метою деталізації критеріїв застосування принципів субсидіарності та пропорційності та забезпечення дотримання і виконання цих принципів усіма інституціями ЄС. Для цього у Протоколі уточняється, що критерії, зазначені у частині другій статті 5 Договору, стосуються тих сфер, «в яких Спільнота не має виключної компетенції», тобто саме у таких обставинах принцип субсидіарності має стати керівною засадою того, як належить здійснювати такі повноваження на міжнаціональному рівні. При цьому зазначається, що «субсидіарність є динамічною концепцією», що дає змогу або розширювати, або обмежувати, або навіть припиняти повноваження, якщо їх здійснення більше не є виправданим у тій чи іншій ситуації [398].

Незважаючи на доволі широке застосування принципу субсидіарності в європейському правовому полі, у законодавстві України у сфері місцевого самоврядування принцип субсидіарності згадується лише у ряді нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, пов'язаних із схваленням та організацією виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, але сутність його в них не

розкривається. Наприклад, у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22 вересня 2016 р. № 688-р першим заходом щодо реалізації цієї Концепції встановлено: «Розробити на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування концептуальні пропозиції щодо внесення змін до законодавства з метою реформування на територіальному рівні у сфері освіти, у сфері охорони здоров'я, у сфері соціального захисту» [102].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед основних принципів місцевого самоврядування субсидіарність не названо. Разом з тим, у деяких законодавчих та інших нормативно-правових актах щодо місцевого самоврядування змістовна сутність принципу субсидіарності визначається, серед них:

- рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування», затверджені Постановою Верховної Ради України від 15.12.2005 р. N 3227-IV – у частині аргументації удосконалення системи організації влади на місцевому рівні йдеться про необхідність здійснення його відповідно до принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає у наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями [402];

- Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. трактує принцип субсидіарності з позиції принципів, на яких базується бюджетна система України, а саме – як вимогу, що розподіл видів видатків між бюджетами за вертикаллю і горизонталлю бюджетної системи «ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача» [42, ст. 7].;

- у Законі України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII серед принципів, на основі яких реалізується державна регіональна політика, називає принцип субсидіарності, який полягає у

«передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації» [337, ст. 3].

Найважливіші питання, які відносяться до компетенції (предмету відання) місцевого самоврядування, визначено Конституцією України – зокрема, її ст. 143 передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [162].

Повноваження місцевого самоврядування систематизуються за суб'єктами місцевого самоврядування у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших нормативно-правових актах. Слід зазначити, що переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування територіальних громад та їх виконавчі органи. Саме тому, у законодавстві повноваження місцевого самоврядування визначаються шляхом їх закріплення за відповідними органами місцевого самоврядування. Так, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» згідно з принципом розподілу повноважень окремо визначає компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови, а також повноваження районних і обласних рад, районних рад у містах з районним поділом (якщо такі ради створено).

Типологія повноважень місцевого самоврядування, відображена в

українських законах, включає два їх типи:

а) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

б) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Природно, що територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати будь-яке питання, віднесене до самоврядних повноважень.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень місцевого самоврядування в таких сферах та галузях:

соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;

бюджету, фінансів і цін;

управління комунальною власністю;

житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;

будівництва;

освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;

регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;

соціального захисту населення;

зовнішньоекономічної діяльності;

оборонної роботи;

вирішення питань адміністративно-територіального устрою;

забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України [357].

При цьому виключні повноваження сільських, селищних, міських рад,

встановлені законом, в залежності від предмету відання, за своїм змістом можна поділити на такі групи [357]:

1) повноваження, пов'язані з реалізацією мешканцями форм волевиявлення та визначення статусу органів самоорганізації населення, добровільним об'єднанням територіальних громад та добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування в асоціації, серед них:

- затвердження статуту територіальної громади;

- прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

- прийняття в межах закону рішень про добровільне об'єднання територіальних громад, про об'єднання в асоціації (або вступ до асоціацій), інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання тощо;

- схвалення угод про об'єднання євро регіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання євро регіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання євро регіонального співробітництва та внесення до нього змін;

2) контрольні повноваження місцевої ради, серед яких:

- заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради (у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради), звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; повідомлень депутатів про роботу в місцевій раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад»

співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста; інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території та ін.;

- прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; про недовіру сільському, селищному, міському голові, а також рішень щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законодавством;

- скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції, законодавчим та іншим нормативно-правовим актам, у т. ч. рішенням відповідної місцевої ради, прийнятими у межах її повноважень;

3) повноваження, пов'язані з організацією роботи місцевої ради та утворюваних нею органів, зокрема:

- затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;

- обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради;

- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради;

- визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах;

- прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва

територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених Законом України «Про співробітництво територіальних громад», щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад;

- заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної місцевої ради, призначення і звільнення їх керівників;

- прийняття рішень щодо виконання положень Закону України «Про засади державної мовної політики»; про утворення кінокомісії, організацію територій та об'єктів як привабливих локацій для кінозйомок, а також ефективне використання потенціалу української сервісної індустрії в галузі кінематографії, формування бази даних відповідних об'єктів, визначення умов їх використання;

- створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги тощо;

4) повноваження у сфері планування та в бюджетно-фінансовій сфері:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

- розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України;

- утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди; утворення місцевих фондів фінансової підтримки кінематографії, у тому числі програм грантової, конкурсної або позаконкурсної підтримки кінематографії, визначення умов та порядку використання цих фондів;

- прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету та ін.;

5) повноваження у сфері управління комунальною власністю:

- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним; надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності;

- прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі на умовах концесії, про створення, ліквідацію, реорганізацію та репрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади – реорганізація або ліквідація навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рішенням місцевої ради;

- прийняття рішень про визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим у комунальних унітарних підприємствах та у господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток) належать територіальній громаді; про затвердження порядку утворення наглядової ради, призначення її членів; про визначення кола

питань, що належать до виключної компетенції наглядової ради комунального унітарного підприємства, а також встановлення вимог до незалежних членів наглядової ради таких підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток) належать територіальній громаді;

- визначення критеріїв відбору незалежного аудитора та критеріїв віднесення комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток) належать територіальній громаді, до таких, фінансова звітність яких (у т. ч. консолідована) підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором, та затвердження порядку такої перевірки і порядку залучення незалежного аудитора;

- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальній громаді, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями тощо;

б) повноваження в галузі охорони природи, використання землі, інших природних ресурсів:

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження відповідно до закону ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;

- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;

- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і

об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію та ін.;

7) повноваження у сфері благоустрою та забудови населених пунктів:

- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України та ін.

Повноваження органів місцевого самоврядування отримали подальшу конкретизацію в інших законодавчих актах загальної та спеціальної дії, серед яких Бюджетний, Цивільний, Господарський, Земельний, Податковий кодекси України, закони «Про органи самоорганізації населення», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та багато інших, які складають правове поле функціонування місцевого самоврядування в Україні [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

Особливістю виключних повноважень районних і обласних рад є те, що

законом їм надано право делегування повноважень згаданих рад місцевим державним адміністраціям [357, ст. 44].

У зарубіжних країнах використовують два основні способи правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування, встановлення їх правосуб'єктності: позитивне право і негативне право. Позитивне право передбачає встановлення у законодавстві повного переліку предметів відання та повноважень органів місцевого самоврядування, тому його ще називають пряме регулювання – це означає, що органи місцевого самоврядування вправі вчиняти лише ті дії, які безпосередньо передбачені законом (Великобританія). Негативне право стосовно визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування полягає у тому, що орган місцевого самоврядування має право реалізації ініціативи в інтересах місцевої громади з будь-якого питання, якщо це не заборонено законом, або не віднесено законодавством до сфери виключної компетенції іншого органу, тобто за ними зберігається право діяти в усіх випадках, за винятком прямо заборонених законом (Албанія, Данія, Італія, Німеччина, Норвегія, Швеція та ін. країни) [455].

У Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. надавалось визначення не тільки делегованих повноважень, а і делегованих функцій, що відрізняє даний документ від інших нормативно-правових актів, в яких делегування функцій навіть не задується, хоча повноваження, як вже зазначалося вище, повинні надаватися для виконання певних функцій в межах компетенції того чи іншого органу (посадової особи) публічного управління. Отже, Концепція адміністративної реформи в Україні розкриває зміст делегованих функцій і повноважень як «функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону». Сам процес делегування визначається як передавання «функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання» та «права контролю за ходом і результатами виконання

делегованих функцій і повноважень». При цьому делегуючий суб'єкт може фінансувати із власних коштів здійснення делегованих повноважень та передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти [163]. З останнім положенням важко погодитись, хоча воно може певною мірою пояснити, чому в українських реаліях має місце постійне недофінансування державою делегованих органам місцевого самоврядування повноважень щодо освіти, медицини, соціального захисту, пільгового проїзду у транспорті окремих категорій громадян тощо – делегуючий суб'єкт «може фінансувати» замість «зобов'язаний фінансувати у повному обсязі» делеговані повноваження.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається сутність тільки поняття «делеговані повноваження» – як «повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» [357]. Між тим, у тексті закону застосовується немало семантичних конструкцій з поняттям «повноваження» без наведення їх трактування, серед них – «повноваження місцевого самоврядування», «повноваження сільського, селищного, міського голови», «повноваження рад», «повноваження виконавчих органів рад», «власні повноваження», «делеговані повноваження», «власні повноваження органу самоорганізації населення», «делеговані повноваження органу самоорганізації населення», «посадові повноваження», «владні повноваження», «надані повноваження», «окремі повноваження» та ін.

Для прикладу – Закон України «Про органи самоорганізації населення» легітимізує такі поняття:

«власні повноваження органу самоорганізації населення» – як повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення;

«делеговані повноваження органу самоорганізації населення» – як

повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення [360].

При цьому у статті 14 закон чітко встановлює перелік власних повноважень органу самоорганізації населення, які можуть йому надаватися у межах території його діяльності і яких орган самоорганізації населення не може бути позбавлений до припинення його діяльності у встановленому законодавством порядку, крім випадків, передбачених цим же законом в окремій статті (ст. 26). Стосовно делегованих повноважень органу самоорганізації населення має місце невизначеність – стаття 15 згаданого закону встановлює, що сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти орган самоорганізації населення частиною своїх повноважень, окрім повноважень, віднесених законами України до виключної компетенції місцевої ради [360]. Між тим, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у главі, присвяченій повноваженням сільських, селищних, міських рад коло загальної компетенції окреслює надто розпливчато, а саме – «Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання» [357, ст. 25]. А далі у статті 26 закон встановлює тільки перелік питань, які відносяться до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад, тобто які не можуть делегуватися ні жодному іншому суб'єкту системи місцевого самоврядування, у т. ч. і органу самоорганізації населення. Виходячи з цих норм стає незрозумілим, якими ж саме повноваженнями сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти орган самоорганізації населення.

Висновки до розділу 1

Вивчення наукових засад ресурсного забезпечення місцевого самоврядування дозволило сформулювати наступні висновки.

1. В останні десятиліття в Україні активно досліджується проблематика

публічного управління та адміністрування – його теоретичні основи, термінологічний апарат, правові і організаційні засади, співвідношення складників, методологічна база тощо. Дискусійним залишається трактування понять «публічне управління», «публічне врядування» та «публічне адміністрування», проте більшість вчених, визначаючи сутність публічного управління, виходять з його суспільної природи.

За результатами дослідження системи публічного управління в Україні крізь призму її реформування, що відбувається в останні роки, підкреслено, що місцеве самоврядування є проявом децентралізації, оскільки органи місцевого самоврядування здійснюють переважно горизонтальну взаємодію та мають на меті вирішення питань місцевого значення.

Послугуючись дефініціями поняття «місьцеве самоврядування», що наведені у Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», та порівнюючи їх між собою, зазначено про наявність певних відмінностей між ними, а саме:

– як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (Конституція України),

– як право і спроможність органів місцевого самоврядування управляти суттєвою часткою публічних справ (Європейська хартія місцевого самоврядування),

– як право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Зроблено висновок про найбільш повне визначення категорії «місьцеве самоврядування» у чинному базовому законі, запропоновано авторське трактування сутності місцевого самоврядування, спрямоване на досягнення цілей сталого розвитку територіальної громади або спільноти.

На підставі системного аналізу охарактеризовано суб'єктний склад

системи місцевого самоврядування. Виокремлено три типи місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування: 1) сільська, селищна, міська ради; 2) районні і обласні ради; 3) районна рада у місті з районним поділом. Виділено два типи виконавчих органів місцевого самоврядування: 1) загальної компетенції (виконавчий комітет); 2) спеціального призначення (галузеві підрозділи). У системній конфігурації суб'єктів місцевого самоврядування виокремлено військово-цивільну адміністрацію як орган, що водночас виконує функції органу державного управління і органу місцевого самоврядування. Підкреслено значну роль асоціацій органів місцевого самоврядування в інформаційно-методичному забезпеченні органів місцевого самоврядування, відстоюванні інтересів територіальних громад у законотворчому процесі.

Зазначено важливість розробки і прийняття статуту територіальної громади як основоположного правового акта, що визначає з урахуванням історичних, культурних, соціально-економічних та інших особливостей правила і норми життєдіяльності громади, взаємодію суб'єктів місцевого самоврядування у громаді, положення щодо участі громадян в управлінні справами у громаді тощо.

Узагальнено публікації щодо моделей і зарубіжного досвіду місцевого самоврядування крізь призму їх застосування в Україні, а саме – охарактеризовано три фундаментальні концепції: англосаксонська, континентальна та радянська. Зроблено висновок, що Україні притаманна континентальна модель місцевого самоврядування, у тої же час достатньо сильними є тенденції щодо громадівської її основи, які більш характерні англосаксонській моделі.

Узагальнено підходи до трактування поняття «децентралізація», охарактеризовано децентралізаційні і реформаційні процеси в Україні, що здійснюються з квітня 2014 р. зі схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Показано, що збільшення повноважень органів місцевого самоврядування не повною мірою

супроводжується адекватним зростанням місцевих бюджетів. Проаналізовано процес реформування місцевого самоврядування у Донецькій і Луганській областях, особливості якого обумовлені збройним конфліктом на цих територіях, визначено групи факторів, які викликають нерівномірність реалізації децентралізації на сході України.

2. Досліджено розвиток наукової думки зарубіжних і українських вчених щодо застосування ресурсного підходу в управлінні, обґрунтовано необхідність його використання у місцевому самоврядуванні. Відслідкувано різні погляди вчених на сприйняття ресурсного потенціалу та визначення його складових, відмічено їх різноманітність, неоднозначність трактування представниками різних галузей науки ключових термінів ресурсного забезпечення.

Застосування ресурсного підходу в системі місцевого самоврядування сприятиме значною мірою підвищенню результативності та ефективності стратегічного управління розвитком громад та територій, покращенню якості надання публічних послуг, найповнішому задоволенню спільних потреб територіальних громад. Уточнено сутність понять «потенціал території» та «ресурсне забезпечення».

Узагальнення підходів до визначення поняття «розвиток» та похідних від нього термінів, відмічено їхню багатоаспектність, перш за все в економічному контексті (місцевий економічний розвиток) та інтеграційному (сталий розвиток). Відзначено, що процес і якісні зміни є обов'язковими властивостями розвитку, з цих позицій уточнено тлумачення поняття «розвиток місцевого самоврядування» як процесу переходу з одного стану до іншого, якій характеризується кількісними і якісними змінами. При цьому розвиток місцевого самоврядування не може відбуватися без відповідного ресурсного забезпечення.

3. Досліджено поняття «функції», «компетенція», «повноваження» як складники інституційного ресурсу місцевого самоврядування, з'ясовано їх співвідношення. Звернено увагу на відсутність розкриття їх сутності у чинному законодавстві, а також чіткого тлумачення змісту серед представників

юридичної науки та державного управління.

Запропоновано класифікацію функцій місцевого самоврядування доповнити групою функцій міжмуніципального співробітництва. Запропоновано авторське тлумачення поняття «функції місцевого самоврядування». Визначено проміжну роль категорії «компетенція» між поняттями «функції» і «повноваження». Запропоновано компетенцію органу місцевого самоврядування визначати як агреговане поняття. Узагальнено підходи до тлумачення терміну «повноваження». Підкреслено необхідність здійснення розподілу повноважень між суб'єктами місцевого самоврядування на засадах принципу субсидіарності.

Отже, до цього часу на законодавством не врегульовані питання стосовно розподілу повноважень на власні (надані), передані та делеговані. Тому ця проблема нерідко стає причиною гострих дискусій не тільки між науковцями і фахівцями, а і між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, між суб'єктами системи місцевого самоврядування, а також обумовлює виникнення конфліктів компетенції.

Основні результати дослідження першого розділу дисертації висвітлено у монографії [257], наукових статтях у фахових виданнях [262; 272], апробовано на конференціях [290; 292; 293; 298], опубліковано в інших виданнях [398; 439].

РОЗДІЛ 2

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Контент-аналіз становлення базових правових положень ресурсного забезпечення місцевого самоврядування в Україні

Успішна реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка дала поштовх процесу децентралізації неможлива без модернізації законодавства стосовно функціонування системи місцевого самоврядування як складової публічного управління і перш за все, внесення змін до Конституції України, щодо яких в останні роки з'являлося декілька варіантів законопроектів, які містили немало положень, відносно яких немає одностайності думок у суспільстві. У зв'язку з цим вважаємо за корисне врахування тих позитивних надбань, які містилися у законодавчих та інших нормативно-правових актах часів формування правової бази місцевого самоврядування.

Сучасна методологія наукового дослідження володіє широким інструментарієм, спираючись як на загальнофілософські та загальнонаукові методи пізнання, так і спеціальні методи. Проте для забезпечення його результативності необхідно знати атрибути і межі застосування тих чи інших методів; інформаційну базу наукового пізнання; специфіку окремих методологічних підходів тощо. Особливістю дослідження місцевого самоврядування як напрямку галузі науки державного управління є його яскраво виражена прикладна спрямованість задля миттєвого використання результатів розвідок для вирішення різноманітних практичних завдань забезпечення життєдіяльності територій, розв'язання їхніх поточних проблем, розробки механізмів досягнення стратегічних цілей розвитку територіальних громад. Разом з тим, у більшості лідерів громад, посадових осіб місцевого самоврядування сьогодні все ще бракує знань відносно методів наукового

пізнання і досвіду їх використання, застосування логічних законів і правил, нових управлінських технологій, засобів і процедур їх здійснення, що негативно позначається на якості нормативно-правових актів, що приймаються на всіх рівнях управління в державі.

Дослідження процесу становлення правової бази ресурсного забезпечення місцевого самоврядування виконуватиме за допомогою контент-аналізу як формалізованого методу вивчення документів (періодичні видання, книги, нормативно-правові акти, програми політичних партій тощо) шляхом дослідження змісту текстових масивів, який характеризується об'єктивністю висновків і певною суворістю процедури здійснення. Ознайомлення з історією виникнення та використання цього аналітичного методу свідчить, що уперше його застосували ще у XVII ст. у Швеції – для аналізу висвітлення релігійних ідей; пізніше його реалізовували під час аналізу текстів у газетах (наприклад, у США). Відомий німецький соціолог М. Вебер свого часу використав контент-аналіз як соціологічний метод, контент-аналіз активно застосовується у ході культурно-історичних досліджень, а також для визначення правдивості історичних документів, тощо. Існує два типи контент-аналізу – кількісний і якісний: 1) кількісний спрямований на фіксування частоти окремих тем, що містяться у тексті, який аналізується; 2) якісний передбачає виявлення оригінальних висловлювань з розумінням їх цінності [31; 488].

Отже, за допомогою якісного контент-аналізу досліджено ключові акти законодавства України, що приймалися протягом 1990-2020 рр. у напрямі формування правової бази ресурсного забезпечення місцевого самоврядування. Контент-аналіз забезпечує досить високий ступінь надійності отриманої інформації, окрім того, цим методом можна досліджувати не тільки документи сьогодення, а й минулого, а також їх генезис. Саме цей метод може забезпечити високий рівень об'єктивності аналізу, коли найважливіші для цілей наукової розвідки поняття і категорії характеризуються певною частотою появи у тих документах, які аналізуються, що і обумовило вибір його для дослідження правової бази ресурсного забезпечення місцевого самоврядування.

Проведення контент-аналітичного дослідження включало декілька етапів, що передбачає його методологія, кожен з яких охоплював сукупність певних заходів.

Перший етап – розробка програми контент-аналізу – формулювання його мети, гіпотези дослідження, визначення джерел інформації та видів документів для контент-аналізу. Джерелом інформації обрано базу даних «Законодавство України» – один з веб-ресурсів Верховної Ради України, а видом документів для контент-аналізу – текстові документи.

Другий етап – розробка методичної схеми проведення дослідження: визначення категорій контент-аналізу та виділення в них безпосередніх одиниць аналізу. Сформовано категоріальну мережу для проведення контент-аналізу, а саме – основоположні законодавчі акти (закони України, укази Президента України тощо) стосовно формування і функціонування системи місцевого самоврядування України протягом 1990 – 2020 років, вибірку склали 15 законодавчих актів. Одиницями аналізу – контекстуальними одиницями – встановлено наступні поняття та явища: інституційний ресурс місцевого самоврядування – поняття «місцеве самоврядування»; система місцевого самоврядування; функції, компетенція, повноваження органів місцевого самоврядування; матеріально-фінансовий ресурс місцевого самоврядування – фінансово-економічна основа місцевого самоврядування.

Третій етап – проведення «польового» дослідження, збір первинної інформації у достатньо вузькій предметній області, обмеженій контекстуальними одиницями, які визначені на другому етапі дослідження. Далі слідувала первісна обробка отриманої інформації та заповнення матриці контент-аналізу становлення базових правових положень ресурсного забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

Четвертий етап – обробка зібраної інформації, інтерпретація отриманих результатів, формування висновків контент-аналітичного дослідження.

Фрагмент матриці контент-аналізу становлення правових положень ресурсного забезпечення місцевого самоврядування (із найбільш заповненими

елементами матриці) наведено у додатку Г.

У Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. № 533-XII (редакція від 07.12.1990) місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази» [363], що відображало його територіальну основу (сільрада, селище, район, місто, район у місті, область – «забувши» про таку адміністративно-територіальну одиницю як село), якій у подальшому присвячувалося окрему статтю. А до складу системи місцевого самоврядування включено місцеві Ради народних депутатів (сільські, селищні, районні, міські, районні у містах з районним поділом, обласні) та їх органи (без будь якої конкретизації), органи територіального громадського самоврядування (комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та ін.) та форми локальної демократії (місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, ін.). При цьому фактично поза текстом закону залишилися виконавчі органи місцевих рад та посадові особи місцевого самоврядування. Хоча у тексті закону є положення не тільки щодо утворення Радами народних депутатів своїх виконавчих, розпорядчих та інших органів, а і права на утворення і реорганізацію територіальних та міжтериторіальних, галузевих і міжгалузевих органів управління, та встановлення їх компетенції відповідно до законодавства (ст. 21). Окрім того, ряд статей присвячено виконавчому комітету, який є виконавчим і розпорядчим органом відповідної Ради, тільки їй підпорядкованим та звітним (ст. 51), та голові виконавчого комітету, який є головою Ради народних депутатів і за законом вважається найвищою посадовою особою відповідно області, району, міста, району в місті, селища, сільради (ст. 42, ст. 53) [363].

З позиції теорії місцевого самоврядування у даному законі застосовано

державницьку концепцію місцевого самоврядування, оскільки у формулюванні поняття «місцеве самоврядування» зазначено, що здійснюється воно «через державні... органи». При окресленні складу системи місцевого самоврядування місцеві Ради народних депутатів охарактеризовано як «представницькі органи державної влади», а їх органи «є державними органами місцевого самоврядування» (ст. 2), термін «державні органи місцевого самоврядування» використовується і в інших статтях (наприклад, розділ III, ст. 65), що свідчить про їх вбудованість в систему державного управління. Віддзеркаленням державницької концепції місцевого самоврядування є також положення стосовно матеріальних ресурсів, необхідних для соціально-економічного розвитку території, обслуговування населення, охорони навколишнього середовища, які при централізованому розподілі виділяються місцевим Радам народних депутатів відповідними державними органами (ст. 9) [363].

Слід відзначити, що у законі № 533-XII містилися і суперечливі положення. Так, незважаючи на те, що за природою місцевого самоврядування його організаційна структура не передбачає наявність рівнів управління та ієрархічного підпорядкування, у законі окремо виділено базовий рівень місцевого самоврядування, до якого віднесено сільради, селища міського типу і міста (ст. 1). У статті 13, присвяченій доходам місцевих бюджетів, зазначено про передачу коштів з вищестоящих бюджетів. А у статті 21 – загальна компетенція Рад – йдеться про нижчестоящу Раду [363]. Окрім того, з одного боку, як вже згадувалося вище, позитивною рисою даного закону вважаємо положення щодо закріплення територіальної основи місцевого самоврядування, але з іншого боку, при визначенні базового рівня не зазначено села і селища (а тільки селища міського типу), хоча у той час був чинний Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р. № 1654-X, у першому ж пункті якого встановлюється, що адміністративно-територіальними одиницями Української РСР є область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище [365].

Інституційний ресурс місцевого самоврядування (функцій, компетенції, повноважень) у законі в редакції від 07.12.1990 р. визначено таким чином.

Функції Рад народних депутатів у загальному вигляді сформульовано як забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку на своїй території, а також здійснення управління підприємствами, організаціями і установами, які є комунальною власністю. Закладено можливість укладання угод для виконання інших, не передбачених законами функцій з державними органами та органами місцевого самоврядування за умови додержання законних прав громадян та комунальних підприємств, організацій і установ (ст. 20). Функції виконавчого комітету Ради народних депутатів вважаємо певною мірою абсолютизованими, оскільки у законі прописано, що функції з управління конкретними галузями господарського і соціально-культурного будівництва здійснюються тільки виконавчим комітетом (ст. 52) [363].

Що стосується компетенції, то у законі № 533-ХІІ встановлено, що органи місцевого самоврядування базового рівня наділяються власною компетенцією, яка не може бути змінена інакше як законом або договором (ст. 4), а також визначено компетенцію Рад народних депутатів, а саме [363]:

- загальну компетенцію (як правомочність розглядати і вирішувати будь-які питання, віднесені законодавством до відання місцевого самоврядування, а також утворюваних Радами народних депутатів органів);

- виключну компетенцію Рад народних депутатів (як перелік питань, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях Ради народних депутатів);

- компетенцію Ради народних депутатів базового рівня у конкретних галузях (планування, матеріально-технічного забезпечення та обліку; бюджету і фінансів; управління комунальною власністю, розвитку місцевого самоврядування; використання і охорони землі, інших природних ресурсів, навколишнього середовища; будівництва; житлового господарства, комунально-побутового, торговельного обслуговування транспорту і зв'язку; соціального обслуговування населення; агропромислового виробництва; охорони державного і громадського порядку, боротьби із злочинністю;

оборонної роботи; оборонної роботи; щодо забезпечення законності, прав, свобод і законних інтересів громадян),

- компетенцію районної в місті, районної, обласної Ради народних депутатів.

Дозволено також Радам народних депутатів регіонального рівня приймати рішення щодо звернення в порядку законодавчої ініціативи до Верховної Ради України (на той час – Української РСР).

У законі визначено повноваження постійних комісій Ради народних депутатів (ст. 45) з виокремленням повноважень комісії мандатної і з питань депутатської діяльності та етики (ст. 46), а також комісії з питань планування, бюджету і фінансів (ст. 47) [363]. Встановлено, що без висновку відповідних постійних комісій Рада народних депутатів не може розглядати питання про призначення, обрання, звільнення і переміщення з посади заступника (заступників) голови, керуючого справами (секретаря), членів виконавчого комітету, а також керівників його відділів і управлінь.

Проте повноваження виконавчих органів Ради народних депутатів обмежуються переліком повноважень її виконавчого комітету, які стосуються, переважно, здійснення його організаційно-виконавчих функцій – організації виконання рішень Ради народних депутатів, розподілу обов'язків між членами виконавчого комітету та ін. (ст. 52). При цьому занадто загально сформульовано інші повноваження виконавчого комітету – як «вирішення всіх питань управління, що належать до відання Ради, за винятком віднесених до її виключної компетенції» (ст. 52).

Залишилось нерозкритим у законі положення щодо утворення виконавчим комітетом комісій з питань своєї діяльності, їх статусу та функціонального призначення, співвідношення з паралельним утворенням відділів і управлінь виконавчого комітету. Привертає увагу надане виконавчому комітету повноваження щодо подання Раді народних депутатів пропозиції про структуру державного управління на відповідній території, що суперечить канонам державницької моделі взаємовідносин у системі територіальної

організації влади, оскільки, на нашу думку, означає певне домінування органів місцевого самоврядування над органами державного управління.

Матеріально-фінансова ресурсна база місцевого самоврядування, згідно із законом, включає три види ресурсів (ст. 5):

- природні ресурси (земля, її надра, рослинний і тваринний світ), розпорядження якими відповідно до законодавства здійснюється сільськими, селищними і міськими Радами народних депутатів;

- місцеве господарство, комунальна та інша власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території;

- фінансові ресурси, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів, валютних фондів місцевих Рад народних депутатів, а також коштів органів територіального громадського самоврядування [363].

Відзначимо цікаві з позицій сьогодення положення закону щодо ресурсного забезпечення місцевого самоврядування: 1) об'єкти, які створено шляхом трудової участі громадян або придбані на їх добровільні внески, можуть бути також включені до складу місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування (ст. 6), проте механізм отримання (оформлення) такої згоди навіть не окреслено; 2) встановлення зовнішньоекономічних зв'язків на принципах валютної самоокупності (ст. 10).

Виходячи із принципів місцевого самоврядування, визначених у законі, а саме – самостійності і незалежності у вирішенні питань місцевого значення, економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення – викладено положення щодо фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

По-перше, твердо зафіксовано нейтралітет вищестоящих органів стосовно розроблення, затвердження і виконання місцевих бюджетів з формулюванням «втручання вищестоящих органів... не допускається».

По-друге, за бюджетом базового рівня закріплено чіткий перелік джерел надходжень, зокрема, до такого бюджету повністю зараховуються:

прибутковий податок з громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають на території місцевої Ради; державне мито, плата за патенти на зайняття індивідуальною трудовою діяльністю; надходження від здачі в оренду майна, яке належить до комунальної власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць; податок з власників транспортних засобів; земельний податок; плата за трудові ресурси; плата за природні ресурси; податок на прибуток кооперативів; податок на прибуток підприємств, організацій і установ, які входять до складу місцевого господарства та їх структурних одиниць, новостворюваних малих підприємств, а також спільних підприємств відповідно до частки в них місцевих Рад народних депутатів; місцеві податки і збори та ін.

По-третє, визначено загальнодержавні (у тої час – загальнореспубліканські) податки і доходи, відрахування від яких зараховуються до місцевих бюджетів, серед яких надходження від таких податків: з обороту; на експорт та імпорт; на доходи тощо.

По-четверте, передбачено можливість передавання коштів з вищестоящих бюджетів у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій.

По-п'яте, надано право місцевим Радам народних депутатів надавати пільги по податках і платежах, що надходять до відповідного місцевого бюджету, окремим категоріям платників, до яких у т. ч. віднесено молодь.

По-шосте, закон дозволяв місцевим Радам народних депутатів формувати єдиний позабюджетний фонд (а в його межах утворювати цільові фонди), в який включалися такі надходження: додаткові доходи і зекономлені кошти; добровільні внески і пожертвування громадян, підприємств, організацій і установ; доходи від місцевих позик і місцевих грошово-речових лотерей, аукціонів, а також прибутків, одержаних від проведення суботників; штрафи із суб'єктів господарювання за отримання необґрунтованого доходу із-за завищення цін і тарифів на товари, роботи, послуги та ін.

Між тим, закон встановлював, що розмежування частини загальнодержавних (загальнореспубліканських) податків, зборів і платежів між

обласним бюджетом та бюджетами районів і міст визначається відповідною обласною, Київською і Севастопольською міськими Радами народних депутатів, що з одного боку, суперечить положенню стосовно невтручання вищестоящих органів у процес підготовки і прийняття бюджетних рішень, а з іншого – відповідає державницькій концепції місцевого самоврядування, закладеній у цьому законі.

Отже, Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07.12.1990 р. заклав основи відродження місцевого самоврядування в Україні, визначивши його ресурсне забезпечення – територіальне, правове, організаційне, економічне, фінансове.

Майже одночасно з цим законом, який легітимізував систему місцевого самоврядування в Україні, був прийнятий Закон України «Про бюджетну систему» від 05.12.1990 р. № 512-ХІІ, який містив положення і норми щодо фінансового забезпечення місцевого самоврядування, які з часом також змінювались, причому не завжди на користь місцевих бюджетів. Так, закон, викладений у редакції від 29.06.1995 р. № 253/95-ВР, передбачав розподіл прибуткового податку з громадян між бюджетами різних рівнів, розмір якого встановлювався Радою народних депутатів вищого рівня (хоча у Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07.12.1990 р. було визначено, що цей податок повністю зараховується до бюджетів Рад народних депутатів базового рівня – сільських, селищних і міських). З іншого боку, значним позитивом закону про бюджетну систему вважаємо положення, яке зобов'язувало вищестоящі органи державного управління та органи місцевого самоврядування передбачати джерела покриття скорочення надходжень або виникнення (збільшення) видатків з місцевих бюджетів внаслідок прийнятих ними рішень. Встановлювалося також, що Ради народних депутатів нижчого рівня та їх виконавчі органи мають право не приймати до виконання рішення вищих органів влади, якщо ці рішення не забезпечені бюджетними ресурсами відповідно до вимог цього закону (ст. 34).

Протягом 1991 р. – початку 1992 р. у цей закон вносилися зміни і у березі 1992 р. він був прийнятий у новій редакції (закон від 26.03.1992 № 2234-ХІІ) зі зміною назви на таку – «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [364]. При цьому визначення поняття «місцеве самоврядування» залишилося незмінним, але внесено зміни до територіальної основи місцевого самоврядування – залишилися тільки сільрада, селище і місто (вилучено район у місті, район, область, а село і селище міського типу так і не додано), що знов-таки не відповідало ні де-юре переліку адміністративно-територіальних одиниць, ні де-факто існуючому адміністративно-територіальному устрою України. Між тим додано поняття «регіональне самоврядування» – як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України – хоча ознаки саме регіонального виміру самоорганізації громадян як регіональної спільноти в ньому відсутня, а у наступному положенні зазначено, що територіальну основу регіонального самоврядування становлять район, область, що також вважаємо дискусійним, оскільки район є субрегіональним рівнем, тому його не можна відносити до регіонального самоврядування.

Що стосується принципів місцевого, а згодом і регіонального самоврядування, то в останній редакції закону № 533- ХІІ до їх переліку додано принцип колегіальності, проте вилучено принцип економічної і фінансової самостійності території, що не співвідноситься з виокремленням суб'єктів регіонального самоврядування в самостійний сектор інституціонального ресурсу місцевого самоврядування. У цілому вважаємо, що питання регіонального самоврядування можна включати до порядку денного трансформації територіальної організації влади в Україні тільки після завершення процесів формування спроможних територіальних громад та реформування адміністративно-територіального устрою країни на базовому і субрегіональному рівнях.

Достатньо суттєві зміни стосувалися суб'єктів місцевого і регіонального

самоврядування, головна з яких – скасування виконавчих комітетів обласних і районних Рад народних депутатів як представницьких органів регіонального самоврядування, замість яких передбачалось створення секретаріату Ради. Визначалося, що секретаріат Ради народних депутатів є органом, який здійснює організаційно-технічне забезпечення діяльності Ради (і депутатів) та її органів (ст. 53), хоча утворення інших органів на регіональному і субрегіональному рівнях у законі не передбачено, оскільки у ст. 2 встановлено, що «систему регіонального самоврядування становлять районні і обласні Ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей» [364].

Такі зміни обумовлено прийняттям Верховною Радою України на початку березня 1992 р. Закону України «Про Представника Президента України» від 05.03.1992 р. № 2167-ХІІ, яким введено посаду Представника Президента України в областях, містах Києві і Севастополі, в районах, районах міст Києва і Севастополя (ст. 2), який призначався на строк повноважень президента країни. Визначено організаційну основу діяльності Представника Президента України – формування місцевої державної адміністрації відповідно в областях, містах Києві і Севастополі, районах, районах міст Києва і Севастополя (ст. 13), які утримуються за рахунок державного бюджету [366]. При цьому закон окреслив взаємовідносини Представника Президента України та суб'єктів місцевого і регіонального самоврядування наступним чином (ст.ст. 7-9).

Перш за все, слід відзначити, що сам процес призначення Представника Президента України передбачав погодження його кандидатури з відповідною Радою народних депутатів, що віддзеркалювало взаємодію президента країни і представницьких органів місцевого і регіонального самоврядування як спробу запровадження принципу поєднання централізації та децентралізації в державно-управлінські відносини. При цьому пропозиції щодо кандидатур Представника Президента України мали розглядатися на пленарних засіданнях Ради народних депутатів з прийняттям відповідного рішення. Якщо Рада народних депутатів відхиляла запропоновану кандидатуру, для погодження

вносилася інша або повторно та ж сама кандидатура. На процедуру погодження відводилося два тижні, якщо у встановлений термін засідання Ради народних депутатів не відбулося або нею не прийнято будь-якого рішення з цього питання, Президент України мав право призначити свого Представника на власний вибір (ст. 2 із доповненням від 16.03.1993 р.).

Друге – у законі було зазначено, що Представник Президента України сприяє розвитку місцевого і регіонального самоврядування, хоча і здійснює контроль за додержанням органами місцевого і регіонального самоврядування Конституції і законів України та інших нормативно-правових актів, а також може вимагати припинення і навіть зупиняти дії посадових осіб, що суперечать законодавству (у разі необхідності). Окрім того, він має право не тільки звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів органів місцевого і регіонального самоврядування, які суперечать законодавству, і зупиняти дію оскаржуваних ним актів до прийняття рішення судом. При цьому Представник Президента України може подавати до органів місцевого і регіонального самоврядування матеріали про стан реалізації ними законодавства України, а органи місцевого і регіонального самоврядування зобов'язані опрацювати їх і повідомити про результати розгляду не пізніше як у десятиденний строк.

Третє – встановлено межі їх компетенції. З одного боку, Представник Президента України не має права вирішувати питання, що належать до відання органів місцевого і регіонального самоврядування. Виключенням є питання, які пов'язані із здійсненням функцій виконавчо-розпорядчого характеру, що передаються органами регіонального самоврядування відповідній місцевій державній адміністрації. З іншого боку, органи місцевого і регіонального самоврядування не мають права вирішувати питання, що належать до відання Представника Президента України.

Четверте – Представник Президента України може брати участь у засіданнях органів місцевого і регіонального самоврядування з правом дорадчого голосу, а голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських Рад народних депутатів несуть відповідальність перед відповідним

Представником Президента України за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій.

П'яте – за пропозицією не менш як двох третин від загальної кількості обраних депутатів Ради народних депутатів Президент України вирішує питання про звільнення свого Представника у відповідній адміністративно-територіальній одиниці (області, містах Києві і Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя).

Шосте – Представник Президента України має право порушувати перед Президентом України питання про внесення на розгляд Верховної Ради України подання щодо дострокового припинення повноважень органів місцевого і регіонального самоврядування у випадках, передбачених законодавством.

У квітні того ж року вийшов Указ Президента України «Про положення про місцеву державну адміністрацію» від 14.04.1992 р. № 252, в якому надавалось доручення Представникам Президента України (призначеним згідно із законом «Про Представника Президента України»), на базі виконавчих комітетів Рад народних депутатів областей, міст Києва і Севастополя, районів, районів міста Києва, їх відділів, управлінь та інших структурних підрозділів утворити відповідні державні адміністрації та припинити у зв'язку з цим діяльність виконавчих комітетів (п. 2). При цьому встановлювалось, що місцева державна адміністрація є правонаступником виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів щодо прийнятих ними рішень, узятих зобов'язань та покладених на них законодавством обов'язків (п. 3) [367].

Отже, саме формування місцевих державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади на чолі з Представником Президента України призвело до позбавлення виконавчих функцій Рад народних депутатів регіонального і субрегіонального рівнів і як наслідок – скасування виконавчих органів цих рад. Саме тоді почали виникати в українській системі управління в державі такі явища, як компетенційні суперечки і конфлікти компетенції між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Світова практика свідчить про наявність достатньо широкого інструментарію вирішування компетенційних спорів між органами влади та управління, серед яких найбільш ефективними вважаються їх судовий розгляд та розведення суміжної компетенції на договірних засадах, а також можливість використання таких форм, як обговорення і розв'язання компетенційних проблем на спеціально створених комісіях, під час різноманітних нарад та особистих комунікацій представників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Проте в Україні такі методи вирішення компетенційних суперечок між владними структурами у ті роки не використовувались.

Повертаючись до закону про місцеве і регіональне самоврядування від 26.03.1992 р., зазначимо, що крім внесених ним ключових змін, викладених вище, відбулося «рокірування» компетенції і повноважень Ради народних депутатів у бік переміщення повноважень сільської, селищної, міської ради по галузях до галузевої компетенції її виконавчого комітету. Додано положення про здійснення виконавчим комітетом окремих повноважень, делегованих йому державою (ст. 32), а також окремо виділено повноваження, делеговані державою виконавчому комітету сільської, селищної, міської Ради народних депутатів (ст. 42). При цьому здійснення виконавчим комітетом сільської, селищної, міської Ради делегованих державою повноважень було обов'язковим (правда, це вже було прописано у редакції закону від 16.03.1993 р.). Серед делегованих було немало повноважень щодо здійснення окремих функцій щодо управління ресурсним потенціалом адміністративно-територіальних одиниць, наприклад:

- контроль за використанням і охороною землі, її надр, водойм, лісів, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів на відповідній території в межах і в порядку, встановлених законодавством України;
- реєстрування права власності на землю і права землекористування та договорів на оренду землі;
- контроль за станом квартирної обліку на підприємствах

(об'єднаннях), в організаціях і установах, розташованих на території Ради та ін. (п. 1 ст. 42).

Додаткові до цього переліку повноваження делегувалися державою виконавчому комітету міської (міста обласного підпорядкування) Ради народних депутатів, зокрема – забезпечення складання необхідних для управління економічним і соціальним розвитком території балансів трудових ресурсів, земельного, місцевих будівельних матеріалів, палива, грошових доходів і видатків населення; ведення державного земельного кадастру тощо. (п. 2 ст. 42).

Цінним для органів місцевого самоврядування щодо виконання делегованих повноважень було положення закону щодо супроводження процесу делегування повноважень виконавчим комітетам відповідних Рад передаванням фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення делегованих повноважень (п. 3 ст. 42).

Деякі із внесених змін були прямо протилежними тим нормам, які закладалися у законі у 1990 р. Так, у першій редакції закону від 07.12.1990 р. було положення щодо можливості входження до складу виконавчого комітету як депутатів (ст. 51) [363]., а у редакції від 26.03.1992 р. прописано, що депутати відповідної Ради народних депутатів не можуть входити до складу виконавчого комітету (ст. 31). Крім того, встановлювалося певне обмеження на формування органів місцевого самоврядування, що впливало і на інституційний ресурс місцевого самоврядування (функції, компетенцію, повноваження), а саме, дозволялось не створювати виконавчі комітети у сільській, селищній, міській радах за рішенням відповідної Ради народних депутатів – у таких обставинах виконавчо-розпорядчі функції (в межах встановлених повноважень виконавчого комітету) здійснював голова Ради народних депутатів одноосібно (ст. 31) [364].

Певною новелою у редакції закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26.03.1992 р. стало закріплення норми щодо обов'язковості делегування міською радою та її виконавчим

комітетом окремих повноважень районній у місті з районним поділом раді та її виконавчому комітету (ст. 50).

Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26.03.1992 № 2234-ХІІ втратив чинність 12.06.1997 р. з введенням в дію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

Початок 90-х років в Україні був позначений не тільки відродженням місцевого самоврядування та становленням правової бази його ресурсного забезпечення, а і з переходом до ринкового укладу господарства, формуванням ринкових відносин в економіці, перш за все щодо реформування права власності, ціноутворення, методів управління економікою тощо. З метою оперативного вирішення питань, пов'язаних із здійсненням ринкової реформи у листопаді 1992 р. Верховна Рада України тимчасово (строком до 21 травня 1993 року) делегувала Кабінету Міністрів України повноваження щодо видання декретів (як нормативно-правових актів, що мали статус законів) у сфері законодавчого регулювання з цілої низки питань, у т. ч. щодо оподаткування (Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18.11.1992 № 2796-ХІІ). У передостанній день чинності даного закону Кабінет Міністрів України видав Декрет України «Про місцеві податки і збори» (від 20.05.1993 № 56-93), в якому визначив перелік місцевих податків і зборів, а також встановив їх граничні розміри та порядок обчислення. (Слід зазначити, що право на впровадження власних податкових платежів було надано Радам народних депутатів ще законом від 07.12.1990 р., але практика їх справляння не була усталеною, супроводжувалась конфліктами інтересів між органами місцевого самоврядування різних із-за відсутності чіткого законодавчого регулювання). Декретом 1993 р. передбачалося, що надходження від місцевих податків і зборів сприятиме зміцненню фінансових ресурсів місцевого самоврядування, проте ці очікування так і не виправдалися до 01.01.2011 р., коли цей законодавчий акт втратив чинність у зв'язку з прийняттям

Податкового кодексу України у грудні 2010 р.

Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03.02.1994 р. № 3917-ХІІ (із внесенням змін 28 червня 1994 р.) скасував інститут місцевих державних адміністрацій, замість нього в органах самоврядування на регіональному і субрегіональному рівнях відновлювались виконавчі комітети Рад народних депутатів [368]. Згідно з цим законом, після місцевих виборів влітку 1994 р. (а вони були призначені на 26.06.1994 р.) та формування виконавчих комітетів Рад народних депутатів областей, міст Києва і Севастополя, районів, районів міста Києва втрачав чинність Закон України «Про Представника Президента України», а повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій, мали передаватися головам і виконавчим комітетам відповідних Рад народних депутатів (ст. 8). Тобто фактично виконавчу владу на місцевому рівні мали здійснювати органи місцевого і регіонального самоврядування в особі голів відповідних Рад народних депутатів та їх виконавчих комітетів. І тільки у випадках, коли до складу Ради народних депутатів не було обрано кількості депутатів, необхідної для початку її роботи, або не обрано голову Ради народних депутатів, місцева державна адміністрація мала здійснювати свої повноваження, але до моменту обрання нового складу Ради народних депутатів, її голови та сформування виконавчого комітету [368]. Слід зауважити, що Президент України звернувся до Верховної Ради України з посланням щодо перенесення строків виборів Президента України, депутатів і голів місцевих рад, призначених на 26 червня 1994 р., проте Верховна Рада 2 червня 1994 р., розглянувши його, постановила вважати за недоцільне перенесення виборів на інший строк, оскільки подальше відкладення на невизначений час завершення реформи політичної системи негативно позначиться на здійсненні соціально-економічних реформ. Тим більш, що підготовка до призначених на 26 червня 1994 р. виборів на той час вже наближалася до завершення – виборчі округи створено, а кандидати в Президенти України та кандидати в депутати і на

посади голів місцевих Рад зареєстровані відповідними комісіями.

Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» також визначалося, що голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та очолювані ними виконавчі комітети здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади (ст. 1). Тому встановлювалося, що з цих питань вони підпорядковані Кабінету Міністрів України, а також голові і виконавчому комітету Ради вищого рівня (ст. 4) [368].

Виходячи із розглянутих вище статей Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03.02.1994 р. № 3917-ХІІ у серпні 1994 р. Президент України видав Указ «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях», яким було встановлено нові норми щодо делегованих повноважень державної виконавчої влади, а саме:

- делегованими повноваженнями голів Рад народних депутатів системи регіонального самоврядування (обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі) та очолюваних ними виконавчих комітетів є повноваження, передбачені Положенням про місцеву державну адміністрацію, затвердженим Указом Президента України від 24 липня 1992 року, які після місцевих виборів у червні 1994 р. мають бути передані від відповідних місцевих державних адміністрацій головам цих Рад народних депутатів та очолюваним ними виконавчим комітетам (згідно із ст. 8 Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»);

- делегованими повноваженнями голів Рад народних депутатів системи місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних у містах з районним поділом) та очолюваних ними виконавчих комітетів є повноваження, передбачені ст. 42 Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»;

- з питань здійснення делегованих повноважень державної виконавчої влади голови обласних, Київської та Севастопольської міських Рад народних депутатів, їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні Президентові

України, а голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах Рад народних депутатів та їх виконавчі комітети – відповідно головам обласних, Київської та Севастопольської міських Рад народних депутатів і через них – Президентові України [369].

Отже, протягом 1992-1994 років відбувався суперечливий процес формування взаємовідносин органів місцевого і регіонального самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, який супроводжувався зміною правового поля ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, перш за все, його інституціонального і інституційного ресурсів – складу суб'єктів, а також кола функцій, компетенції і повноважень. Ні органи місцевого і регіонального самоврядування, ні місцеві державні адміністрації не були готові до пропонованого нормативно-правового розподілу повноважень між ними, залишалось не до кінця визначеним коло суміжної компетенції, що призводило до загострення управлінських конфліктів і навіть певного політичного протистояння владних структур, наслідком чого ставало унеможливлення належного функціонування державного механізму управління в цілому на всіх його рівнях, виникнення соціальної напруги в українському суспільстві.

Існуючи суперечності в системі управління в державі вимагали свого розв'язання, спробою якого була розробка законопроекту «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який було схвалено Верховною Радою України 18 травня 1995 р. більшістю голосів. Даний закон не був введений в дію в установленому порядку, проте його текст став складовою частиною Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, що набув чинності 8 червня 1995 р. [161].

Конституційний договір зафіксував, що місцеве самоврядування в Україні реалізується за допомогою територіальної самоорганізації громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування, а поняття «міське самоврядування» розтлумачено як «гарантоване державою право

територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [161, ст. 47]. При цьому територіальну основу місцевого самоврядування визначено вже наближено до правових реалій того часу – село (сільрада), селище, місто – але все ж неточно, оскільки сільраду зазначено у дужках як синонімічну категорію, хоча відповідно до Указу Президії Верховної Ради Української РСР 1981 р., який вже неодноразово згадувався вище, і село, і сільрада є порізніними адміністративно-територіальними одиницями [271].

Конституційним договором було не тільки відновлено інститут місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах міст Києва та Севастополя, а і встановлено норму, згідно з якою Президент України призначав головами місцевих державних адміністрацій осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад (ст. 46). При цьому встановлювалося, що звільнення з посад голів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій тягне за собою припинення їх повноважень як голів обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад (ст. 58) [161].

Слід відзначити, що у Конституційному договорі відбулася заміна терміну «Рада народних депутатів» як органу місцевого самоврядування на термін «Рада», а також встановлювалася гранична кількість депутатів, які можуть входити до складу сільських, селищних, міських, районних та обласних Рад – від 7 до 75 осіб (ст. 55). Визначено також фінансово-економічну основу місцевого самоврядування – її становили комунальна власність і фінансові ресурси села (сільради), селища, міста, джерелом яких є доходи місцевих бюджетів та позабюджетні надходження (ст. 47). А відповідній місцевій державній адміністрації Президент України міг ще й делегувати повноваження щодо управління розташованим на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці майном, яке перебувало у загальнодержавній власності

(ст. 46) [161].

Що стосується компетенції і повноважень, то було визначено, що до компетенції органів місцевого самоврядування належать:

- розробка, затвердження і виконання бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- встановлення місцевих податків і зборів, передбачених законодавством;
- розпорядження комунальною власністю;
- організація та проведення місцевих референдумів;
- сприяння додержанню чинного законодавства;
- здійснення інших, законодавчо встановлених повноважень (ст. 49).

У той же час було прописано, що порядок формування, організації та обсяги власних повноважень органів місцевого самоврядування визначаються окремим законом – хоча і не конкретизувалося, яким саме, але мався на увазі Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» у редакції від 26.03.1992 р. При цьому дозволялось органам місцевого самоврядування за взаємною угодою перерозподіляти між собою окремі самоврядні повноваження на підставі договорів з урахуванням місцевих умов і особливостей, тобто можна констатувати, що закладались правові засади договірних методів розмежування повноважень в системі місцевого самоврядування.

Згідно з Конституційним договором фактично всі повноваження обласних, Київської та Севастопольської міських, районних Рад, передбачені законодавством, передавались відповідним обласним, Київській, Севастопольській міським та районним державним адміністраціям. За обласними, міськими в містах Києві та Севастополі, районними, районними у містах Києві та Севастополі Радами закріплювалось лише три види повноважень:

- затвердження бюджету та звіту про його виконання, здійснення контролю за його виконанням;
- схвалення програми соціально-економічного розвитку відповідної

адміністративно-територіальної одиниці;

- заслуховування щорічного звіту голови місцевої державної адміністрації з питань виконання програми соціально-економічного розвитку територій та бюджету (ст. 53) [161].

Оскільки у Конституційному договорі зазначалося, що правовий статус та обсяг повноважень обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій визначається ще й Положенням, яке затверджується Президентом України, у серпні 1995 р. Президент України видав відповідний указ, доля якого виявилася непростою:

- у жовтні 1995 р. Верховна Рада України застосувала вето щодо цього указу Президента, мотивуючи його наявністю протиріч між окремими нормами статей та невідповідністю чинній на той час Конституції, Конституційному Договору і законам України;

- у листопаді того ж року Президент України Указом від 18.11.1995 р. № 1079/95 підтвердив чинність Указу Президента України від 21 серпня 1995 року N 760 «Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію», поважавши неконкретним і необґрунтованим посилення Верховної Ради на його невідповідність законодавству України;

- у грудні 1997 р. Конституційний Суд України визнав неконституційним положення частини першої пункту 11 Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію, затвердженого Указом Президента України від 21.08.1995 № 760/95 щодо повноважень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів місцевих державних адміністрацій;

- у січні 1998 р. Президент України видав указ щодо втрачання чинності першого абзацу пункту 11 Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та першого абзацу пункту 11 Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію,

затверджених Указом Президента України від 21 серпня 1995 року № 760/95, щодо повноважень Президента України і голів обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій про призначення перших заступників, заступників голів місцевих державних адміністрацій, який Конституційний Суд України визнав неконституційним.

З органами місцевого самоврядування місцеві державні адміністрації мали взаємодіяти на законності, гласності, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів. При цьому голови державних адміністрацій наділялися широким колом контрольної-наглядової компетенції стосовно органів місцевого самоврядування, зокрема, вони мали такі повноваження:

- зупиняти рішення відповідної місцевої Ради, її голови та виконавчого комітету (там, де він створений) з питань місцевого самоврядування, а також з питань і власних, і делегованих їм повноважень державної виконавчої влади, якщо вони суперечать законодавству України та в місячний строк звертатися щодо їх скасування – або до відповідного обласного, міського, районного суду, якщо йдеться про рішення міської (міста обласного значення) Ради, її голови та виконавчого комітету, та до голови відповідної обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, якщо йдеться про рішення голови та очолюваного ним виконавчого комітету сільської, селищної, міської (міста районного значення) Ради (а щодо рішень голови та очолюваного ним виконавчого комітету сільської, селищної, районної у місті (там, де вона створена), міської Ради з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади, якщо вони суперечать чинним актам законодавства, навіть скасовувати);

- звертатися з поданням до Кабінету Міністрів України (як право голови обласної державної адміністрації) щодо зупинення рішення відповідно обласної, Київської, Севастопольської міської Ради з питань власних повноважень, якщо вони суперечать чинним законодавчим та іншим нормативно-правовим актам;

- вносити подання Президентів України (а для голови районної

державної адміністрації – вносити подання голові відповідної обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації) щодо дострокового припинення в установленому порядку повноважень сільської, селищної, районної у місті (там, де вона створена), міської Ради, її голови та очолюваного ним виконавчого комітету у разі порушення ними актів законодавства;

- звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів органів місцевого самоврядування, які ущемляють повноваження місцевої державної адміністрації, і до прийняття рішення судом зупиняти дію оскаржуваних актів.

При цьому голови та очолювані ним виконавчі комітети сільських, селищних, районних у містах (там, де вони створені), міських Рад прямо підпорядковуються головам місцевих державної адміністрації з питань здійснення делегованих повноважень державної виконавчої влади.

У відносинах з органами місцевого самоврядування місцева державна адміністрація здійснюватиме організаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності відповідної обласної, Київської, Севастопольської міської Ради, її органів та депутатів, фінансуватиме її утримання з місцевого бюджету; забезпечуватиме виконання рішень відповідної обласної, Київської, Севастопольської міської Ради, прийнятих у межах її компетенції; надаватиме допомогу депутатам, постійним комісіям відповідної обласної, Київської, Севастопольської міської Ради у здійсненні ними своїх повноважень, забезпечуватиме їх необхідною інформацією, вживатиме заходів щодо виконання наказів виборців.

Разом з тим, місцева державна адміністрація не має втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень, а сприяти органам місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного розвитку території, зміцненню їх матеріально-фінансової бази.

У грудні 1995 р. Указом Президента України визначено перелік повноважень державної виконавчої влади, які делегуються головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад і

здійснення яких є обов'язковим, а невиконання або неналежне виконання несе за собою їх відповідальність перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також головами відповідних державних адміністрацій [341]. Цей указ посилював державний контроль над органами місцевого самоврядування.

28 червня 1996 р. була прийнята Конституція України, у якій інакше ніж у законі від 07.12.1990 було задекларовано місцеве самоврядування як право «територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [162].

У травні 1997 р. був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – закон № 280/97-ВР) з декілька іншим визначенням поняття «місцеве самоврядування» – не просто як право територіальної громади, а гарантоване право та ще й здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, причому як самостійно, так і під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування [357]. Таке тлумачення не тільки розширює коло суб'єктів місцевого самоврядування, а й ставить на чільне місце спроможність громади щодо реалізації свого права на управління справами, тобто підкреслює значущість ресурсного забезпечення місцевого самоврядування. Тим самим закон № 280/97-ВР сприятиме додержанню в Україні концепції місцевого самоврядування, проголошеної в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15.жовтня 1985 р., підписаною від імені України 16.11.1996 р. та ратифікованою Верховною Радою України 15.07.1997 р., а саме – що місцеве самоврядування «означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [122].

У проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (номер, дата реєстрації – 2217а від 01.07.2015) взагалі пропонувалося вилучити із Конституції України визначення поняття «місцеве самоврядування», а замість нього прописати положення стосовно

того, що «територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України» [361]. Вважаємо такий підхід необґрунтованим і хибним. А у проєкті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (номер, дата реєстрації – 2598 від 13.12.2019) було запропоновано уточнити визначення місцевого самоврядування у ст. 140 чинної Конституції України через призму Європейської хартії місцевого самоврядування, яка у пропонованій редакції викладена таким чином: «Місцеве самоврядування є правом та спроможністю громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування» [362]. З такою дефініцією у цілому можна було б погодитись, але тільки за умови уточнення змістовної сутності поняття «громада», оскільки у ст. 133 проєкту закону йдеться про громаду як адміністративно-територіальну одиницю: «Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України» [362]. Іншими словами, у даному законопроєкті закладено два трактування поняття «громада» – 1) як адміністративно-територіальна одиниця (тобто інститут); 2) як суб'єкт управління (тобто сукупність людей). Такий підхід протирічить вимогам формально-логічних законів, які сформульовано ще Аристотелем: закону тотожності – зміст одного і того ж поняття повинен залишатися одним і тим же; закону суперечності – два протилежні висловлювання (у даному випадку – «громадою є інституція» і «громадою є люди, сукупність жителів») не можуть бути є одночасно істинними, тобто одне із них є обов'язково неправильним. Подібне ставлення до формулювання положень законодавчого акта вважаємо неприйнятним. Проте обидва законопроєкти було відкликано [271].

У листопаді 2020 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та

діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» [332], яким внесено суттєві зміни до ресурсного забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в нових умовах після місцевих виборів у жовтні 2020 р, які відбулися на новій територіальній основі і новою районною ланкою адміністративно-територіального устрою (замість «старих» 490 районів утворено 136 нових). Зокрема, у законі врегульовано ключові питання щодо правонаступництва органів місцевого самоврядування стосовно комунального і державного майна, коштів місцевих бюджетів, а також майнових та інших прав і зобов'язань районних рад, у т. ч. щодо внесення змін до рішень про місцеві бюджети, які були прийняті районними радами ліквідованих районів. Найважливішим положенням закону вважаємо покладання на районні ради, які є правонаступниками рад ліквідованих районів, «зобов'язання передати у комунальну власність територіальних громад усі об'єкти спільної власності територіальних громад району, які знаходяться на території цих територіальних громад, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, встановлених Бюджетним кодексом України [332, п. 1].

У досліджуваній період створювалася правова база не тільки інституціонального та інституційного ресурсів місцевого самоврядування, а і його матеріально-технічних, природних, фінансових та інших ресурсів, були прийняті відповідні законодавчі акти, ключовими з яких є такі:

- Житловий кодекс України від 30.06.1983 р. № 5464-X (із мінами аж до 16.12.2020);
- Закон України «Про бюджетну систему України» від 05.12.1990 р. № 512-XII (втрата чинності від 24.07.2001 р. у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України);
- Закон України «Про власність» від 07.02.1991 р. № 697-XII (втрата чинності від 20.06.2007 у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України);
- Закон України «Про систему оподаткування» від 25.06.1991 р. № 1251-XII (втрата чинності від 01.01.2011 р. у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України);

- Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 р. № 56-93 р. (втрата чинності від 01.01.2011 р. у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України);
- Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-XII;
- Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР;
- Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР;
- Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III (втрата чинності від 01.01.2011 р. у зв'язку з прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України);
- Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III;
- Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV\$
- Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI;
- Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755- VI;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р;
- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII;
- Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № № 79-VIII;
- Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. № 71-VIII;
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII;
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України про визначення адміністративних центрів та затвердження меж територій територіальних громад по областях України від 12.06.2020 р.;

- Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 р. № 807-IX та ін.

Проведене контент-аналітичне дослідження становлення правової бази ресурсного забезпечення місцевого самоврядування дало можливість відслідкувати її генезис протягом 1990-2020 рр., виділивши такі окремі періоди:

1) грудень 1990 р. – лютий 1992 р. – відродження місцевого самоврядування в Україні;

2) березень 1992 р. – травень 1995 р. – пошук моделі розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та органів державного управління;

3) червень 1995 р. – червень 1996 р. – дотримання умов Конституційного договору на період до прийняття нової Конституції України;

4) липень 1996 р. – 2013 р. – формування бази правового поля здійснення місцевого самоврядування на засадах Конституції України від 28.06.1996 р.;

5) 2014 р. – по теперішні час – подальший розвиток законодавства щодо здійснення децентралізації та реформування місцевого самоврядування, зміцнення його ресурсного забезпечення.

Результати контент-аналізу дозволили встановити наявність у законодавчих актах як обґрунтованих положень (їх переважена більшість), так і суперечливих і навіть хибних суджень, а також об'єднати певну сукупність отриманої інформації у систему знань, за допомогою якої можна вирішувати завдання як модернізації нормативно-правових засад, так і реформування організаційно-функціональних засад функціонування місцевого самоврядування в Україні.

2.2. Діагностика матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування

Згідно з Конституцією України матеріальною основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, що є у

власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [162]. Серед об'єктів, що становлять матеріальну основу місцевого самоврядування, важливе місце займають земельні ресурси та нерухоме майно. Економічний потенціал земельних ресурсів та особливості правового режиму їх використання потребують окремого дослідження, тому у дисертації ці питання не аналізуються.

Забезпечення реалізації місцевого самоврядування матеріально-технічними ресурсами включає також широкий спектр інших видів ресурсів від матеріалів, енергоносіїв та інших натуральних речей до технічних ресурсів, якими є будівлі і приміщення, інженерно-технічні комунікації, меблі і обладнання, оргтехніка і канцелярські приладдя, засоби зв'язку і т. д. Проте у монографії приділятиме увагу лише проблематиці управління об'єктами права комунальної власності у складі місцевого господарства.

Конституція України задекларувала власність територіальних громад, а Закон України визначив перелік об'єктів права комунальної власності. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

До об'єктів права комунальної власності відносяться: земля (земельні ділянки); будинки і спорудження, приміщення та майно, які забезпечують діяльність відповідних Рад і утворюваних ними органів; нематеріальні активи (права користування землею, будинками, спорудженнями, водними ресурсами, право розробки корисних копалин, інтелектуальна і промислова власність); комунальні підприємства; державні підприємства, передані в управління

органам місцевого самоврядування; корпоративні права та цінні папери (пакети акцій акціонерних товариств і холдингових компаній, частки, паї, що належать місту, у майні господарчих товариств, у т. ч. спільних підприємств, цінні папери, що випускаються органами місцевого самоврядування); інженерні комунікації життєзабезпечення, системи зв'язку та інформації, місцеві енергетичні системи; транспорт, об'єкти дорожнього господарства; державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; доходи місцевих бюджетів; окреме індивідуально визначене майно; державне майно, що не увійшло до статутних фондів господарчих товариств і передано в управління органам місцевого самоврядування; державні пакети акцій акціонерних товариств, переданих в управління органам місцевого самоврядування; державні частки, паї в майні господарчих товариств, у т. ч. спільних підприємств, передані в управління органам місцевого самоврядування; інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території; майно, передане у власність області, району чи іншої адміністративно-територіальної одиниці іншими суб'єктами права власності.

У кожній адміністративно-територіальній одиниці формується місцеве господарство, яке охоплює дві групи суб'єктів: суб'єктів правомочності комунальної власності та суб'єктів державної та приватної власності різних організаційно-правових форм, що функціонують у багатоманітних сферах життєдіяльності. Суб'єкти першої групи формують комунальне господарство. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями місцевого господарства, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій

основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом [258, с. 10-11].

На думку В.М. Бабаєва, комунальне господарство має декілька особливостей, серед яких виділяються такі: більшість комунальних підприємств не створюють матеріальної продукції, а надають послуги; у більшості комунальних підприємств процес виробництва співпадає з процесом реалізації продукції або послуг; підприємства комунального господарства в силу специфіки своєї діяльності у більшості випадків є природними монополістами на місцевих ринках [11, с. 73–74]. Вчений пропонує закріпити в місцевих нормативних актах мету і призначення комунальної власності як заходу задоволення інтересів місцевого співтовариства (населення територіальної громади), оскільки нерідко мета і призначення комунальної власності на практиці визначаються як принесення прибутку, вигоди, що представляється абсолютно невірним. Він наголошує, що територіальна громада наділяється власністю виключно для того, щоб реалізовувати свої завдання відносно до місцевого населення в цілому [11, с. 102].

Автори посібника «Управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування та розвитку міжмуніципального співробітництва» за загальною редакцією Шкільняка М.М., Толкованова В.В., Журавля Т.В. під комунальною власністю розуміють власність територіальних громад на належне їм майно, що використовується для спільних потреб громади і керується відповідними органами місцевого самоврядування [451].

Законодавством України, а саме Конституцією України, визначено, що суб'єктом виключного права є український народ, а суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада села, селища, міста [162]. Проте суб'єкти права комунальної власності, тобто територіальна громада, здійснюють свої повноваження, зокрема управління комунальною власністю через уповноважені ними органи. В частині п'ятій ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначено, що «від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності

здійснюють відповідні ради» як орган, уповноважений територіальною громадою [357]. У зв'язку з цим, І.О. Дробот і А.П. Рачинський звертають увагу на фактичне існування двох суб'єктів здійснення права комунальної власності на одні і ті ж об'єкти права комунальної власності – територіальної громади та уповноважених нею органів місцевого самоврядування (місцевих рад та їх виконавчих органів), що потребує законодавчого упорядкування [110].

Комунальне господарство представляє собою публічну діяльність, яка зорганізується органами місцевого самоврядування на основі права комунальної власності та охоплює сукупність підприємств, служб і господарств, що знаходяться у власності територіальної громади, функціонування яких спрямовується на забезпечення умов життєдіяльності населення сіл, селищ, міст, а також здійснення обслуговування промислових та інших підприємств щодо водо-, електро-, тепло-, газопостачання. Комунальне господарство має багатогалузевий характер, є складовою частиною місцевого господарства, являє собою єдиний комплекс заходів, що тісно пов'язані між собою та з територією, на якій розселено населення [120].

Більшість комунальних підприємств не створюють матеріальної продукції, а надають послуги. Специфіка виробництва у комунальному господарстві обумовлює високу його фондомісткість: у загальній вартості основних та оборотних фондів частка перших складає до 98%.

Діяльність підприємств комунального господарства поділяється на таку, що відноситься до сфери матеріального виробництва, та таку, що зараховується до невиробничої сфери.

До сфери матеріального виробництва слід відносити галузі комунального господарства, в яких праця є продуктивною незалежно від форми втілення (у матеріальній продукції або у послугах) і результатом якої є знов створена вартість (водо-, електро-, теплозабезпечення, зелене господарство та ін.).

До невиробничої сфери належать галузі комунального господарства, підприємства яких надають послуги безпосередньо населенню. Вони не є ланкою єдиного спільного процесу виробництва і споживаються населенням у

момент їх надання (послуги перукарень, готелів, пляжів, парків та ін.).

За соціальним критерієм виділяють дві основні групи галузей у складі комунального господарства. До першої групи відносяться галузі, що забезпечують рівень комфортності проживання людини в житловому фонді та є джерелом задоволення першочергових потреб: підприємства водопостачання та водовідведення, теплопостачання, електропостачання, газового господарства, санітарне очищення та інші підгалузі. До другої групи відносяться галузі, які не пов'язані безпосередньо з житловим господарством і служать для забезпечення другорядних потреб населення: дорожнє господарство, озеленення, ритуальне обслуговування, громадський транспорт, міське освітлення, готельне господарство.

У більшості підприємств комунального господарства процес виробництва співпадає з процесом реалізації продукції або послуг, тому продукція комунальних підприємств у більшості випадків не може накопичуватися на складі і надається безпосередньо споживачам. Це обумовлює характерні особливості в організації, структурі та використанні оборотних засобів. Необхідність доставки продукції безпосередньо споживачам підвищує значення мережевого господарства в основних фондах комунальних підприємств, потребує значних капітальних вкладень, а також великих витрат на утримання та капітальний ремонт мереж, споруд та трубопроводів. При цьому водопроводи, каналізація, мережі теплофікації, електропостачання, газопостачання, тролейбуси, автобуси та інші засоби, а також споруди з благоустрою міської території – вуличні заощення, тротуари, мости, набережні, іригаційні споруди, зливна каналізація, обладнання вуличного освітлення, зелені насадження вулиць, парки, сади, сквери, квітники, газони, огорожі, архітектурні споруди та пам'ятники є комунальним майном, тобто є об'єктами права власності, що належить територіальній громаді [201].

Розвиток, утримання та експлуатацію перелічених видів об'єктів комунального майна здійснюють організації комунального господарства та структурні підрозділи відповідних місцевих рад, фінансування їх діяльності

здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Огляд чинного законодавства з питань управління комунальними підприємствами дозволяє сформулювати наступні положення [80].

Суцільне право на управління майном, що є у комунальній власності, надано органам місцевого самоврядування Конституцією України (ст. 143), зокрема право на утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, а також здійснення контролю за їх діяльністю [162].

Пізніше, у 2004 р., Цивільний кодекс України підтвердив це право, встановивши у ст. 169 форми участі територіальних громад у цивільних відносинах через створювання юридичних осіб як публічного права (комунальних підприємств), так і приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом [457].

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» встановив загальні повноваження органів місцевого самоврядування та сільських, селищних, міських голів щодо управління комунальними підприємствами. Виключною компетенцією місцевих рад є встановлення для таких підприємств розміру частки прибутку, яка підлягає до зарахуванню до місцевого бюджету, а також вирішення питань створення спільних підприємств, у тому числі із іноземними інвестиціями (ст. 26). До відання виконавчих органів місцевого самоврядування віднесено встановлення порядку, здійснення контролю за використанням прибутків комунальних підприємств та заслуховування звітів про роботу їх керівників (ст. 29). У ст. 42 визначено, що сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників комунальних підприємств тощо [357]. А Бюджетний кодекс передбачив, що податок на прибуток комунальних підприємств, а також доходи від відчуження комунального майна (доходи бюджету розвитку), плата за оренду цілісних майнових комплексів тощо є доходами місцевого бюджету, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів [41].

Так, у м. Сєвєродонецьк Луганської обл. нараховується 107 підприємств

та організацій комунальної форми власності, у т. ч. 20 комунальних підприємств, 4 комунальних некомерційних підприємства, 1 приватне акціонерне товариство з комунальною часткою власності в статутному капіталі більше 50 %, 4 – в стадії припинення, щодо 1 акціонерного товариства з комунальною часткою власності у статутному капіталі більше 50 % порушено справу про банкрутство. На території міста функціонують товариства співвласників багатоквартирних будинків, і вже можна відмітити підвищення якості послуг, що надаються експлуатуючими організаціями цим товариствам, а також виконаний ремонт внутрібудинкових інженерних мереж, задовільний стан під'їздів, підвалів та прибудинкових територій.

Господарський кодекс України визначив, що господарська компетенція органів місцевого самоврядування реалізується саме від комунальної установи, тобто надав статус суб'єктів господарювання комунальним підприємствам (ст. 8, 55). Він також встановив, що комунальні підприємства є унітарними підприємствами, знаходяться під управлінням органу, який є представником власника – відповідної територіальної громади (ст. 78) [73].

У м. Сєвєродонецьк таким органом є Фонд комунального майна міської ради, до повноважень якого стосовно управління комунальними підприємствами віднесено такі:

- підготовка на розгляд міської ради пакету документів щодо створення комунальних підприємств, установчих документів (статуту, установчого договору), пакету документів на їх ліквідацію;
- зміна у процесі приватизації організаційно-правової форми підприємств комунальної власності шляхом перетворення їх у господарські товариства;
- за погодженням міського голови укладання контрактів з керівниками комунальних підприємств, внесення до них змін та доповнень, розірвання контрактів у встановленому законом порядку, накладання дисциплінарних стягнень на керівників комунальних підприємств;
- надання дозволу на передачу майна комунальних підприємств під

заставу та здійснення контролю умов виконання договорів застави, а також здійснення методичного керівництва з цього питання;

- надання дозволу комунальним підприємствам бути орендодавцями нерухомого майна, що знаходиться на їх балансах;

- прийняття рішення відносно комунального майна, яке знаходиться на балансі комунальних підприємств, щодо його списання, відчуження, передачі іншим комунальним підприємствам, а також обміну між ними, здійснення нормативного забезпечення з цих питань;

- здійснення аналізу роботи комунальних підприємств та надання пропозицій щодо їх покращення;

- видання в межах своєї компетенції документів, обов'язкових для виконання комунальними підприємствами, керівники яких несуть персональну відповідальність за їх виконання.

Кодексом визначається порядок закріплення комунального майна на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство), а також вводиться норма щодо статутного фонду комунальних підприємств, встановлення його мінімального розміру, чого не було раніше. Передачею комунальним підприємствам, установам та організаціям об'єктів комунальної власності у повне господарське відання та оперативне управління у відповідності до рішень сесій Сєвєродонецької міської ради, виконавчого комітету міської ради, розпоряджень міського голови, а також здійсненням контролю за їх ефективним використанням та збереженням комунального майна у місті теж займається Фонд комунального майна.

Ще у 1992 р. був прийнятий Закон України «Про оренду державного та комунального майна», який регулює організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду майна, що належить Автономній Республіці Крим або перебуває у комунальній власності, та їх структурних підрозділів. Новий Закон про оренду державного та комунального майна, прийнятий у 2019 р., повністю змінив концепцію надання державного та комунального майна в оренду,

запровадивши отримання орендарем право на оренду майна через електронну торгову систему [370].

Орендою є засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності. Щороку місцевий бюджет м. Северодонецька Луганської обл. отримує від оренди комунального майна понад 2,5 млн. грн. При цьому частка доходів від оренди комунального майна залишається в розпорядженні комунальних підприємств, організацій, на балансі яких знаходиться таке майно. Слід зазначити, що до набуття чинності нового Закону України «Про оренду державного та комунального майна», такий розподіл складав 30 % підприємству, організації, 70 % – до місцевого бюджету при оренді майна понад 200 кв. м на одне підприємство, організацію, 30 % - до місцевого бюджету, 70 % підприємству, організації при оренді майна до 200 кв. м на одне підприємство, організацію. З набуттям чинності нового Закону змінився максимальний розмір площі майна, що надається в оренду та знаходиться на балансі комунального підприємства, організації, який склав 400 кв. м на одне підприємство, організацію.

У процесі реформування окремих галузей господарювання деякі галузеві підприємства, організації, об'єднання підпали під реорганізацію, а деякі й під ліквідацію. Наприклад, сфера побутового обслуговування раніше містила в собі лазні, пральні, шевські майстерні, перукарні, фотоательє, ювелірні магазини та ін. У теперішній час майже всі ці підприємства змінили форму власності і перебувають у приватній формі. Це можна пояснити тим, що підприємства сфери побутового обслуговування максимально ефективно працюють у приватній власності. Теж саме можна сказати і про сферу торгівлі. Установи сфери культури залишились практично повністю у комунальній власності. У м. Северодонецьк лише комунальне підприємство «Кінотеатр «Сучасник» було приватизоване ще у 2000 р. Це дозволило зберегти профіль діяльності означеного підприємства, яке ефективно функціонує і в теперішній час.

Житлово-комунальне господарство України функціонує у досить

складних умовах: у багатьох регіонах житловий фонд та підприємства і організації, що обслуговують його, перебувають на рівні ресурсних можливостей, що існували до початку 90-х років минулого століття.

Поряд із зменшенням обсягів житлового будівництва, недостатніми темпами реконструкції та ремонту старих будинків спостерігається зниження рівня та якості комунальних послуг. Останнє спричинено відсутністю інвестицій у галузь житлово-комунального господарства, недостатністю обігових коштів житлово-експлуатаційних підприємств, що призвело до значного погіршення технічного стану основних фондів, підвищення аварійності об'єктів житлово-комунального господарства, збільшення питомих витрат і непродуктивних витрат матеріальних та енергетичних ресурсів, а це, у свою чергу, негативно впливає на рівень та якість комунальних послуг.

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) є галуззю, діяльність якої суттєво впливає на рівень життя кожного громадянина України, при цьому досить значним, за оцінками експертів, є і матеріально-технічний потенціал цієї сфери економіки, де зайнято 5% працездатного населення країни, які обслуговують майже 25% основних фондів держави. Понад 14 тис. спеціалізованих підприємств та організацій різних форм власності надають споживачам майже 40 видів житлово-комунальних послуг на суму понад 6 млрд. грн. щороку [280].

Разом з тим житлово-комунальне господарство України в наш час є однією з найбільш технічно відсталих галузей економіки, технічний стан більшості мереж і споруд ЖКГ оцінюється як критичний: в аварійному стані перебуває 30% водопровідних та 27% каналізаційних мереж, майже 14 тис. км теплових мереж; у житловому фонді кожен третій будинок потребує капітального або поточного ремонту; понад 10 тис. ліфтів відпрацювали 25 років та потребують заміни або модернізації тощо. У цілому кількість та обсяги повністю амортизованих основних фондів і обладнання теплоенергетики, водопостачання, водовідведення, міського електротранспорту, систем переробки сміття в 1,5-2 рази більше, ніж у будь-якій галузі економіки України.

З кожним роком погіршується якість житлово-комунальних послуг. Так, порушуються строки початку і закінчення опалювального сезону, послуги з централізованого теплопостачання надаються з відхиленням від нормативних вимог. У ряді міст взагалі відсутнє централізоване постачання гарячої води, в окремих регіонах гаряча вода подається лише в зимовий період. У деяких областях зафіксовано випадки невідповідності проб питної води вимогам державного стандарту за хімічними і бактеріологічними показниками. Незадовільний технічний стан водопровідних мереж призводить до вторинного забруднення питної води і загрози виникнення інфекційних захворювань.

Як свідчить проведений аналіз, більшість комунальних підприємств, які діють у житлово-комунальній сфері, знаходяться у важкому економічному стані.

У цілому фінансова ситуація таких підприємств характеризується низькими показниками, що обумовлено декількома причинами. По-перше, виробники послуг є локальними природними монополіями; по-друге, галузь відчуває недостатність фінансових ресурсів для модернізації устаткування, заміни зношених основних засобів і подальшого розвитку; по-третє, на більшості підприємств галузі відсутній управлінський облік, дані якого забезпечують контроль витрат за місцем їх виникнення і сферам відповідальності конкретних ланок управління.

Трансформаційні зміни в економіці України торкнулася всіх галузей господарювання. Не є виключенням і сфера житлово-комунальних послуг, реформа якої має на меті ліквідацію збитковості та створення умов для рівної конкуренції виробників житлово-комунальних послуг. Регулятором економічних перетворень в галузі повинні стати економічно обґрунтовані тарифи, основою розрахунку яких є облікова інформація про витрати.

Стратегічна мета діяльності житлово-комунального господарства – задоволення потреб споживачів якісними послугами за прийнятними цінами. Підвищення тарифів не вирішує проблему, оскільки у зв'язку з низькою платоспроможністю населення зростає заборгованість за спожиті послуги, що

призводить до погіршення фінансового стану виробників цих послуг.

Недосконалість системи управління житлово-комунальним господарством України, зволікання з його реформуванням призвели до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах і надавати споживачам послуги належних рівня та якості.

Забезпечити беззбиткове функціонування житлово-експлуатаційних підприємств, підвищити якість та збільшити обсяг послуг до рівня, визначеного Європейським Союзом, неможливо вирішити без створення ефективного механізму функціонування житлово-комунального господарства, запровадження економічно обґрунтованого порядку визначення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Одним із складових елементів нормативно-правового забезпечення реформування галузі житлово-комунального господарства є Закон України «Про житлово-комунальні послуги», який визначає основні засади організаційних, господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, а також їхні права та обов'язки [335].

У законі вперше в комунальній правовій практиці визначено обов'язки як органів місцевого самоврядування, що реалізують тарифну політику в галузі (забезпечення беззбиткового функціонування підприємств), так і споживачів стосовно виробника послуг. При цьому за невчасну оплату наданих послуг передбачено механізм покарання – пеня. Делеговано право встановлювати тарифи на комунальні послуги органам місцевого самоврядування, та при цьому залишив за собою можливість, не враховуючи думки громад, ухвалювати рішення щодо цін на найвагоміші складники цих тарифів: електроенергію, газ, заробітну плату.

Закон України «Про теплопостачання» визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності на об'єктах сфери теплопостачання та регулює відносини, пов'язані з виробництвом, транспортуванням, постачанням та використанням теплової енергії з метою

забезпечення енергетичної безпеки України, підвищення енергоефективності функціонування систем теплопостачання, створення і удосконалення ринку теплової енергії та захисту прав споживачів та працівників сфери теплопостачання [380].

Проте він змушує органи місцевого самоврядування підвищувати тарифи на житлово-комунальні послуги, оскільки передбачає, що тарифи на теплову енергію мають не лише забезпечувати відшкодування всіх економічно обумовлених витрат на виробництво, постачання і транспортування теплової енергії, але й враховувати її повну собівартість, а також забезпечувати не нижчий за граничний рівень рентабельності, затверджений Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до вимог Законів України «Про житлово-комунальні послуги» та «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [338], Сєвєродонецька міська рада з метою встановлення прозорості процедури щодо затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги, цін, ставок, місцевих податків і зборів, у міській газеті «Сєвєродонецькі вісті» оприлюднюються повідомлення про проекти рішень, аналіз їх впливу та самі проекти рішень. Протягом місяця, з дня оприлюднення, населення та суб'єкти підприємницької діяльності мають можливість надати свої зауваження та пропозиції відносно розміру тарифів на ці послуги, які розглядаються Координаційною радою, після чого виносяться на затвердження. Так, проекти рішень щодо ставок ринкового збору, єдиного податку, про Програму упорядкування рекламної діяльності на території м. Сєвєродонецьк пройшло широке обговорення громадськістю.

У 2004 р. введена в дію Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки. Мета Програми полягає у здійсненні державної політики з реформування житлово-комунального господарства, підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах

відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів [336].

Наприкінці 2006 р. Северодонецькою міською радою було затверджено Програму реформування і розвитку житлового господарства м. Северодонецьк на 2007-2010 рр., яка спрямована на реалізацію державної політики щодо забезпечення споживачів якісними послугами з утримання житлових будинків і прибудинкових територій. Метою цієї Програми є покращення забезпечення усіх споживачів економічно доступними послугами з утримання житлових будинків і прибудинкових територій наявного рівня та якості; створення умов для сталої, ефективної роботи та розвитку комунальних підприємств в умовах ринку; підвищення рівня прозорості у взаємовідносинах між суб'єктами ринку житлових послуг; стимулювання економічного та раціонального використання енергоресурсів. Після 2010 р. єдина програма щодо розвитку житлового господарства не приймалася, тепер розробляються і реалізуються міські цільові програми за секторальною спрямованістю.

Шляхом надання пільг комунальним підприємствам по сплаті податку на прибуток та інших податків і зборів (у межах своїх повноважень) реалізується стимулююча функція місцевого самоврядування щодо управління комунальними підприємствами, що сприяє розвитку їх промислової бази, стабілізує фінансово-економічну діяльність. Так, міська рада м. Северодонецьк за пропозиціями Фонду комунального майна прийняла рішення про звільнення семи комунальних підприємств від сплати податку на прибуток, а дев'яти підприємствам комунальної власності надані пільги з земельного податку у розмірі 75 %.

Таким чином, проведене дослідження свідчить, що існуюча законодавча база не є повним переліком документів, які регулюють діяльність органів управління комунальними підприємствами та діяльність самих підприємств. Тому вкрай необхідною є розробка та прийняття нового закону, який би об'єднував усе позитивне, що присутнє у різних законодавчих та інших нормативно-правових актах, більш детально регламентував правові основи управління комунальними підприємствами та врегулював відносини між

власниками (територіальними громадами), уповноваженими органами (органами місцевого самоврядування) та суб'єктами господарювання (комунальними підприємствами).

Управління комунальною власністю набуває важливого значення з позицій сучасного розуміння матеріальної основи функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, динаміки його становлення в умовах демократизації суспільства, спрямованості на задоволення потреб громадян.

Стисло проаналізуємо структуру економіки Луганської області як основу матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування.

У цілому фахівці відмічають неоднорідність Донецької і Луганської областей за своєю територіальною сутністю, оскільки існують істотні відмінності в умовах їх життєдіяльності (від найбільш вразливих верств населення до середнього класу), що породжує специфічний аспект соціальної нерівності мешканців та їх незадоволення діяльністю місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. При цьому слід зазначити, що за оцінкою експертів та багаторічним власним досвідом автора соціально-економічна ситуація на Сході України всі ці роки є досить напруженою, оскільки завищені ціни, спричинені браком продовольства, палива й медикаментів, спровокували зростання активності на «чорному ринку», а бойові дії, знищення економічної інфраструктури серйозно загострюють поточну ситуацію, що змушує багатьох мешканців окупованих територій, а також тих, що з ними межують, повністю покладатися на гуманітарну допомогу [404].

За інформацією Луганської обласної державної адміністрації – обласної військово-цивільної адміністрації [140] в області (тій її частині, що є підконтрольною Україні) залишилась незначна частка промислових підприємств – всього 575, з яких: 85 працюють у добувній промисловості і розробки кар'єрів, 365 – у переробній промисловості. При цьому основні підприємства зосереджені у містах Северодонецьк, Рубіжне, Лисичанськ, питома вага яких в загальному обсязі реалізованої промислової продукції області складає майже 50,0 %. Обсяг реалізованої промислової продукції у

січні-липні 2020 р. становив 0,8 % від загальнодержавного. Індекс промислової продукції у січні-серпні 2020 р. порівняно з аналогічним періодом попереднього року становив 86,6 % (у той же час індекс за січень-серпень 2019 р. до січня серпня 2018 р. був 99,0 %). Середньооблікова кількість працюючих у промисловому комплексі у серпні 2020 р. склала 30,6 тис. осіб, що на 0,2 % більше від попереднього місяця [140].

На обсяги виробництва та реалізації промислової продукції негативно впливають, перш за все, низька конкурентоспроможність продукції через непомірно високу ціну на газ, який використовується як сировина, а також виникнення енергетичних та логістичних проблем.

Виробництво сільськогосподарської продукції на підконтрольній українській владі території, здійснюють 1044 агропромислових формувань та 42,8 тис. особистих селянських господарств. Переробкою сільськогосподарської продукції в області займаються 134 підприємства малого та середнього бізнесу у 8 підгалузях: хлібопекарська, борошномельно-круп'яна, олійно-жирова, м'ясна, молочна, пиво-безалкогольна, комбікормова, кондитерська. Для забезпечення потреб населення області виробляються майже всі види продовольства, окрім цукру, спирту, лікєро-горілочаних виробів, консервів, риби та продуктів дитячого харчування.

Ключове місце в економіці області посідає сектор малого підприємництва: саме малі підприємства здійснюють виробництво продукції, товарів та послуг, гнучке реагують на зміни кон'юнктури ринку (споживчого попиту), створюють робочі місця та наповнюють бюджети усіх рівнів. Станом на 01.01.2020 р. мале підприємництво в області представляють 23430 діючі суб'єкти, з них: 454 – малі підприємства (на 2,5 % більше показника попереднього року; 3072 – мікропідприємства (на 9,8 % більше); 19904 – фізичні особи-підприємці (на 8,2 % більше). За рахунок створення нових підприємств загальна кількість суб'єктів малого підприємництва збільшилась на 8,3 % порівняно з 2018 р.

У малому бізнесі зайнято 48,8 тис. осіб, що становить 50,6 % від загальної

чисельності зайнятих в економіці області, у т. ч.: на малих підприємствах та мікропідприємствах – 17,6 тис. осіб (на 6,5 % більше показника попереднього року); фізичних осіб-підприємців та найманих ними працівників – 31,2 тис. осіб (на 3,3 % менше показника попереднього року).

Отже, нестабільна соціально-економічна і політична ситуація у Луганській і Донецькій областях, викликана військовими діями, з одного боку, призводить до виникнення багатьох проблем під час здійснення децентралізації, а з іншого – певною мірою має стимулювати процес формування спроможних територіальних громад, оскільки саме об'єднані громади зможуть успішніше здійснювати мобілізацію внутрішніх ресурсів та спрямовувати їх не тільки на «виживання» мешканців, а і на розвиток громади.

Охарактеризуємо сучасні тенденції розвитку місцевих бюджетів в Україні. За даними Міністерства фінансів України станом на 10.04.2020 р. у складі бюджетної системи України функціонувало 8 838 місцевих бюджетів, 1 453 з яких мали прямі взаємовідносини з державним бюджетом. Кількісну характеристику місцевих бюджетів згідно з наказом Міністерства фінансів України від 10.04.2020 № 152 наведено у табл. 2.1 [94].

Таблиця 2.1

Кількісна характеристика місцевих бюджетів України
(станом на 10.04.2020 р.)

Типи місцевих бюджетів	Кількість місцевих бюджетів, од.	
	всього	з них мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом
Обласні бюджети, бюджет АРК	25	25
Бюджети міст республіканського \ обласного значення	145	109
Районні бюджети	488	448
Бюджети ОТГ	872	872
Бюджети районів у містах обласного значення	40	0
Бюджети міст районного значення	164	0
Бюджети селищ міського типу	507	0
Бюджети сільрад (сіл)	6 597	0
РАЗОМ	8 838	1 453

Зведені дані результатів фінансової децентралізації за 2014-2019 рр. наведено у табл. 2.2, сформованій за даними моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування, що здійснювався Міністерством розвитку громад та територій України [240].

Таблиця 2.2

Зведені дані результатів фінансової децентралізації за 2014-2019 рр.

Показники	Роки					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Частка місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті України, %	22,2	18,5	21,8	22,6	22,2	23,3
Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП, %	5,1	5,1	6,2	6,5	6,6	6,8
Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, млрд грн	68,6	98,2	146,6	192,7	234,1	275,2
Темпи щорічного приросту власних доходів загального фонду місцевих бюджетів, %	0	42,0	49,0	31,0	21,5	17,5

Як видно з табл. 2.2, обсяг власних доходів місцевих бюджетів за 2014-2019 рр. збільшився з 68,6 млрд. грн. до 291,9 млрд. грн., тобто у 4,25 рази, при цьому частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП майже зросла не так помітно – з 5,1 % у 2014 р. до 6,8 % у 2019 р., тобто на всього на 1,7 %, а частка місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті України коливалась у діапазоні від 18,5 % до 23,3 % [240].

Залишки коштів місцевих бюджетів на кінець 2019 р. на казначейських рахунках за загальним фондом склали 51,6 млрд. грн. і за спеціальним фондом – 19,9 млрд. грн., а на депозитних рахунках – за загальним фондом 3,9 млрд. грн. і за спеціальним фондом 4,2 млрд. грн. [240].

З 2015 р. в Україні запроваджено нові механізми міжбюджетних трансфертів, внесені суттєві зміни до податкових механізмів тощо.

На рис. 2.1 наведено діаграму, яка віддзеркалює структуру доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів) за основними джерелами надходжень у 2019 р. [240].

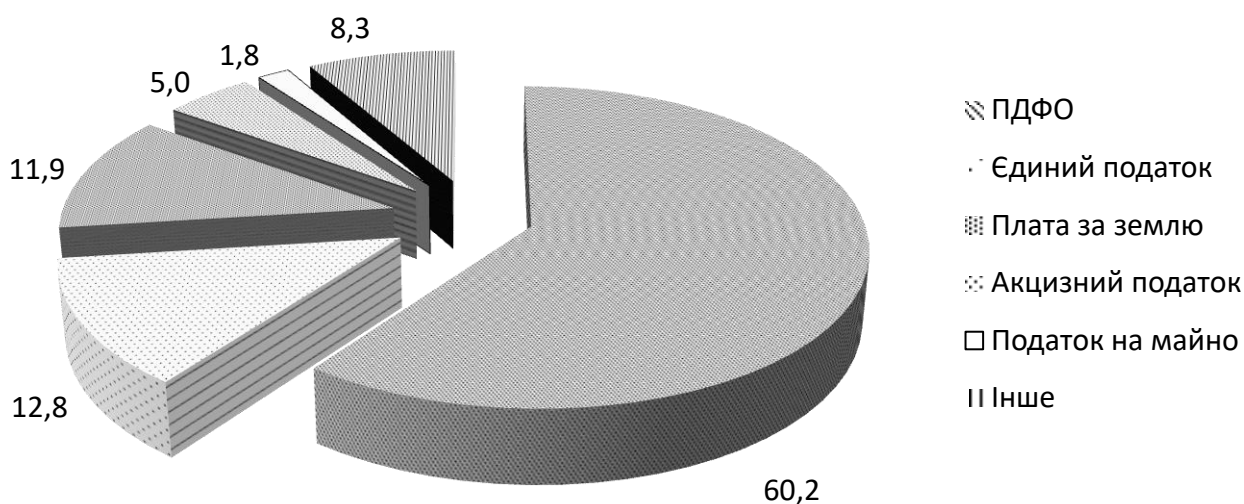


Рис. 2.1. Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів) за основними джерелами надходжень у 2019 р., %

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів за 10 років свідчить, що традиційно левову частину займає податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) – приблизно 60 % , на другому місці знаходяться плата за землю та єдиний податок.

На рис. 2.2 представлено динаміку питомої ваги ПДФО і плати за землю у доходах місцевих бюджетів за період з 2010 р. по 2019 р.

Як видно з наведених даних, частка плати за землю у структурі доходів місцевих бюджетів по роках є стабільною і знаходиться у діапазоні 10-14 %. Що стосується податку на доходи фізичних осіб, то достатньо різке зменшення його відбулося у 2015 р., коли відбулася зміна підходів до розподілу ПДФО між рівнями бюджетної системи.

Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. встановлював такі нормативи відрахувань ПДФО: до бюджетів міст обласного значення 75 % (крім м. Київ), а до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення – 25 %. Тобто податок на доходи фізичних осіб розподілявся між бюджетами місцевого самоврядування, як їх назвав Бюджетний кодекс, хоча з такою назвою важко

погодитись, оскільки це не узгоджується зі складом системи місцевого самоврядування, визначеним у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», до якої включено також районні і обласні ради. А Бюджетний кодекс України визначив поняття «бюджети місцевого самоврядування» як бюджети територіальних громад сіл, селищ та міст, не включивши до нього районні та обласні бюджети [41].

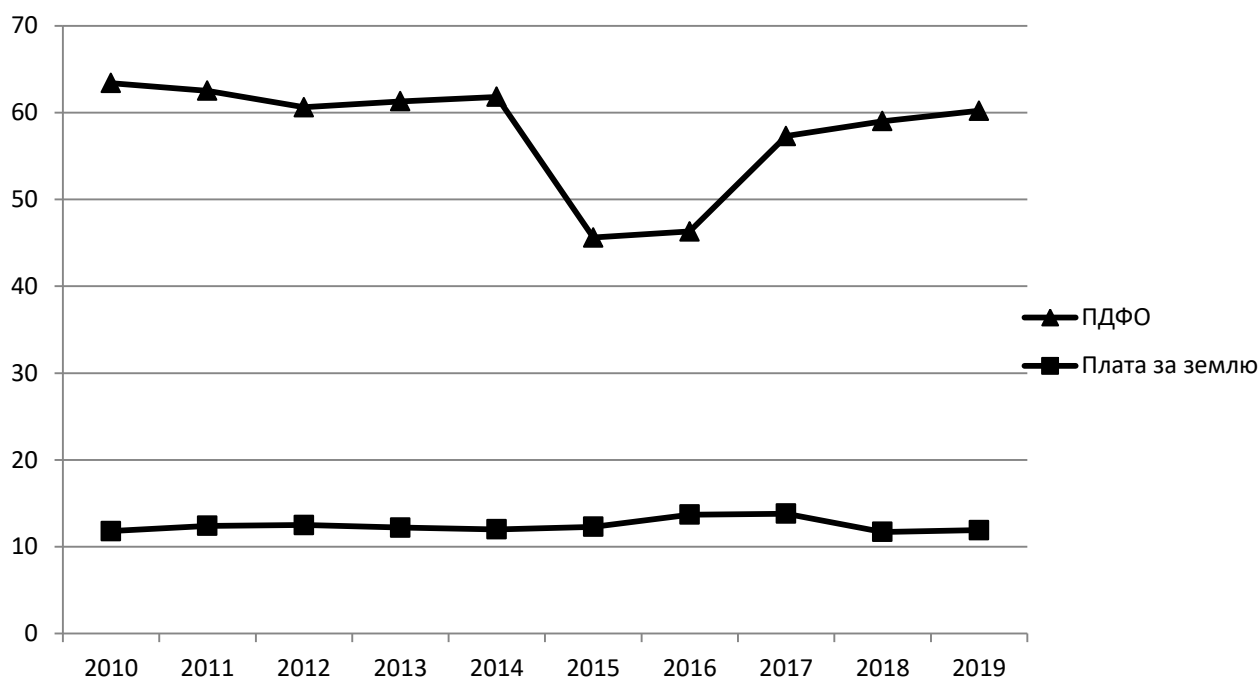


Рис. 2.2. Динаміка податку на доходи фізичних осіб та плати за землю у структурі доходів місцевих бюджетів за 2010-2019 рр., % (побудовано автором на підставі щорічного бюджетного моніторингу за 2010-2016 рр. та щорічної інформації Міністерства фінансів України про виконання доходів місцевих бюджетів у 2017-2019 рр. [42; 137])

У грудні 2014 р. нормативи розмежування ПДФО було змінено у бік їх зменшення стосовно бюджетів міст обласного значення і перенаправлення частини цього податку на користь іншим бюджетам, а саме тільки 60% – до бюджетів міст обласного значення, району, об'єднаної територіальної громади, 15 % – до обласних бюджетів; 25 % – до державного бюджету). Тобто зовсім

без ПДФО залишилися бюджети сіл, селищ і міст районного значення, що вважаємо некоректним. Саме тому частка ПДФО у доходах місцевих бюджетів зменшилася з 61,8 % у 2014 р до 45,6 % у 2015 р.

На нашу думку, 100 % податку на доходи фізичних осіб мають залишатися в громадах за місцем проживання її мешканців, оскільки саме там вони задовольняють свої базові потреби у послугах, а саме – житлових, комунального обслуговування житла і населених пунктів, первісної медицини, дошкільної і шкільної освіти, ритуальних послуг тощо.

У процесі фінансової децентралізації об'єднані громади отримали додаткові фінансові ресурси – в першу чергу, це 60% податку на доходи фізичних осіб, акцизний податок, податок на майно, 100% єдиного податку та ін. Крім того, залишатиметься на місці й частка плати за надання адміністративних послуг, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів та штрафних санкції, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ тощо. Хоча в цьому напрямку має місце непослідовність державної політики стосовно місцевого самоврядування.

Додаткові ресурси об'єднаних громад очікуються також від скорочення адміністративних витрат на утримання апаратів малонаселених сільських рад (середня чисельність працівників існуючих сільських рад навіть найменших громад складає не менше 3-х осіб, на оплату праці яких лише за обов'язковими виплатами необхідно не менше 120 тис. грн на рік, тобто при об'єднанні, наприклад, п'яти сільських рад вивільнення ресурсу складе не менш 0,5 млн. грн., які можуть бути спрямовані на здійснення видатків на виконання власних повноважень громади). Між тим, як свідчить аналіз видатків ОТГ, які здійснено у 2019 р. на утримання апарату управління, в окремих регіонах вони склали близько від 70 % суми доходів загального фонду (без трансфертів), а у деяких – навіть коло 90 %. Наприклад, у Лопушненська ОТГ (Тернопільська обл.) у 2019 р. витратила 69,9 % доходів загального фонду (без трансфертів) на утримання

апарату управління, при цьому дотаційність її бюджету склала 30,6 %, Старосільська (Рівненська обл.) та Конятинська (Чернівецька обл.) ОТГ – по 68,1 % (дотаційність бюджету склала 63,5 % та 45,3 % відповідно), а Воле-Баранецька (Львівська обл.) і Новицька (Івано-Франківська обл.) – 87,1 % та 87,4 % відповідно (дотаційність бюджету – 52,9 % та 56,4 % відповідно). Для порівняння наведемо і найменші співвідношення видатків на утримання апарату управління та сум доходів загального фонду місцевих бюджетів без урахування трансфертів – це Миронівська (Київська обл.), в якій це співвідношення у 2019 р. складало лише 7,3 %, Вінницька (Вінницька обл.) – 8,2 % та Наталинська (Харківська обл.) – 8,8 %. У Луганській області із 9 об'єднаних територіальних громад, що працювали у 2019 р. на прямих відносинах з державним бюджетом, видатки на утримання апарату управління Привільської ОТГ склали 52,7 % суми доходів загального фонду без урахування трансфертів, у трьох ОТГ – близько 40 %, ще у трьох – 23-36 % та у двох – менше 20 % (Новопсковська і Троїцька ОТГ) [116].

В Європейській хартії місцевого самоврядування у частині, присвяченій фінансовим ресурсам місцевого самоврядування, особливу увагу приділено місцевим податкам і зборам, за рахунок яких має формуватися частина ресурсів органів місцевого самоврядування [122].

В Україні, як вже відмічалось у підрозділі 2.1, місцеві податки і збори були запроваджені ще у 1993 р. Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», який встановив такі їх види: податок з реклами; комунальний податок; збір за паркування автомобілів; ринковий збір; збір за видачу ордеру на квартиру; збір з власників собак; курортний збір; збір за право використання місцевої символіки; збір за участь у бігах на іподромі; збір на виграш на бігах; збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; збір за право проведення кіно- і телезйомок; збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей; збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі; податок з продажу імпортованих товарів [87]. При цьому встановлення місцевих податків і зборів мало дворівневий характер. *На*

вищому рівні управління в державі (тобто Верховною Радою України) визначалися види, коло суб'єктів (платників) та об'єкти оподаткування і сплати збору, а також загальні питання їх сплати, зокрема – встановлення граничного розміру ставки податку чи збору. Наприклад, граничний розмір збору з власників собак не повинен був перевищувати 10 % неоподаткованого мінімуму доходів громадян на час нарахування збору на кожну собаку, а граничний розмір збору за виграш на бігах не мав перевищувати 6 % від суми виграшу тощо [87]. На місцевому рівні органи місцевого самоврядування мали здійснити деталізовану регламентацію по кожному із видів місцевих податків і зборів, які вони вводили на своїй території.

Також законодавчо встановлювалася норма, що органи місцевого самоврядування не мають права запроваджувати на своїй території власні податки і збори. Пізніше Законом України від 25.06.91 р. № 1251-ХІІ «Про систему оподаткування» цей перелік місцевих податків було уточнено та визначено ті з них, які є обов'язковими для встановлення сільськими, селищними, міськими радами за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язано запровадження цих податків і зборів, а саме – комунальний податок, збір за припаркування автотранспорту, ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, збір з власників собак. Окрім того, у 2002 р. було запроваджено експеримент з надання права Верховній Раді АР Крим запроваджувати місцеві податки і збори, виходячи зі специфіки соціально-економічного розвитку регіону, але за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Такими додатковими місцевими податками і зборами в АР Крим з 2003 р. стали збір на розвиток рекреаційного комплексу та збір на розвиток пасажирського електротранспорту в республіці. Проте місцеві податки і збори, незважаючи на їх множину, не стали вагомим джерелом власних доходів місцевих бюджетів із-за багатьох проблем, однією з яких стала недосконалість механізмів адміністрування. Наприклад, у зведеному бюджеті м. Харків у 2007 р. місцеві податки і збори склали лише 1,8 % доходів міського бюджету і це був один із

самих високих показників по Україні, у той час як питома вага місцевих податків і зборів в європейських країнах коливалась від 30 % в Іспанії до 60-70 % в Швеції і Австрії [444, с. 371].

У зв'язку з прийняттям у червні 2001 р. Бюджетного кодексу України до переліку місцевих податків і зборів були внесені зміни, зокрема – введення податку на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки, проте його повноцінне впровадження відкладалося [41]. Реформування місцевих податків і зборів, здійснене Податковим кодексом України у грудні 2010 р., у ході якого скасовано 15 видів податків і зборів, що існували з 1993 р., у цілому можна вважати виправданим [263].

Податковий кодекс України у грудні 2010 р. встановив новий перелік місцевих податків і зборів, визначивши, що до місцевих податків і зборів належать податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, а також збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір. Зберіглася дворівнева система запровадження місцевих податків і зборів – заборонено установа місцевих податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом (ст. 10). Змінами до цього кодексу від 28.12.2014 р. щодо податкової реформи скасовано збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, а подальшими змінами у 2018 р. уведено обов'язковість встановлення місцевими радами єдиного податку та податку на майно (у частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі) [313].

Вагомість окремих видів податків і зборів у структурі місцевих податків і зборів відображено на рис. 2.3, на якому показано їх відсоткове співвідношення за мобілізацією надходжень у 2017-2019 рр.

Як видно з діаграми на рис. 2.3, найбільшу частку надходжень у структурі місцевих податків і зборів (майже навпіл) мають плата за землю та єдиний податок з суб'єктів малого підприємництва, які застосовують спрощену систему оподаткування та звітності (єдиний податок) – відповідно 50,2 % і

44,5 % у 2017 р., 44,74 % і 48,44 % у 2018 р., 44,64 % і 47,94 % у 2019 р. До категорії інших включено туристичний збір і збір за місця для паркування транспортних засобів, а також транспортний податок.

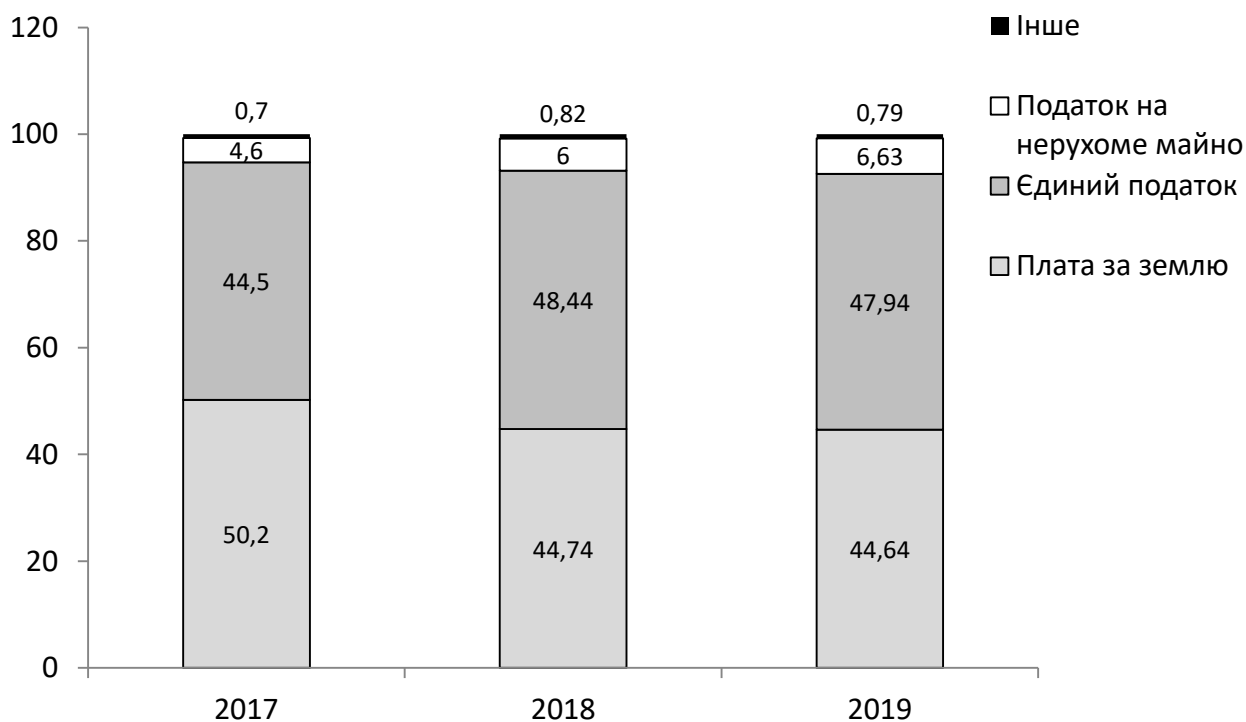


Рис. 2.3. Структура місцевих податків і зборів у 2017-2019 рр., % (побудовано автором на підставі [94; 234])

Єдиний податок замість сплати декількох окремих податків введено як спеціальний механізм для певних, законодавчо визначених груп суб'єктів господарювання-платників податків (фізичних осіб-підприємців та сільськогосподарських товаровиробників) з метою зручності ведення ними справ і спрощення взаємовідносин з державою задля їх підтримки і стимулювання підприємницької активності.

Щодо плати за землю, то вона є складовою податку на майно, тому вважаємо за доцільне відзначити особливості структури останнього – до його складу входить декілька податків і платежів:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- транспортний податок;

- плата за землю [313, ст. 10].

У свою чергу, плата за землю має дві складові – земельний податок і орендну плату за землю. При цьому обидва платежі здійснюються як фізичні, так і юридичні особи – ті, які є власниками земельних ділянок, земельних часток (паїв), а також є землекористувачами, сплачують земельний податок, а ті, які є орендарями земельних ділянок, сплачують орендну плату. Структуру надходжень від податку на майно у 2018 та 2019 рр. наведено на рис. 2.4.

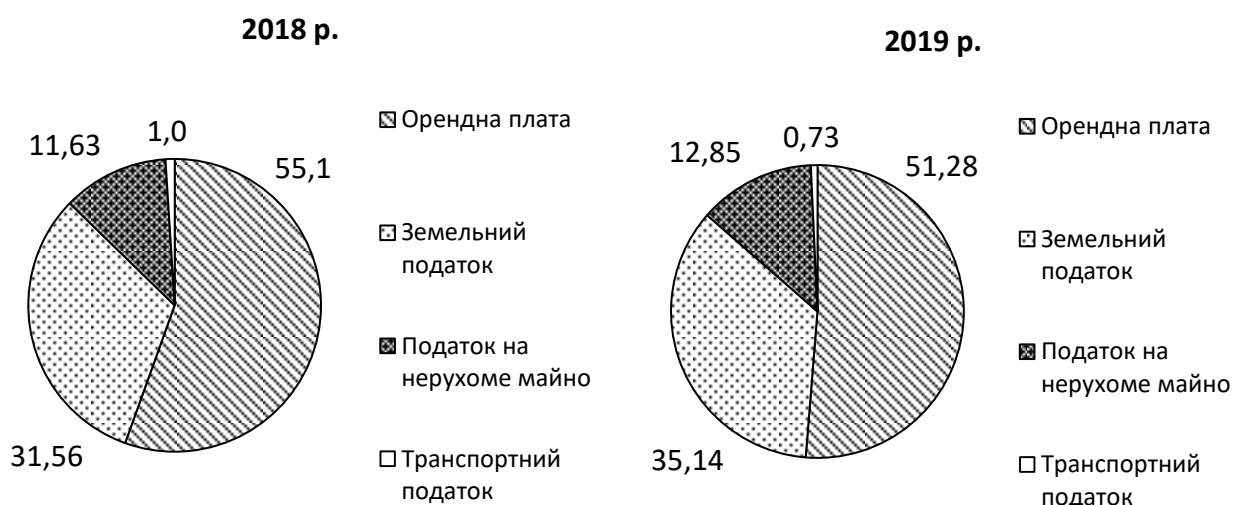


Рис. 2.4. Структура надходжень від податку на майно у 2018-2019 рр., % (побудовано автором на підставі [94])

Як видно з кругових діаграм на рис. 2.4, орендна плата за землю складає більшу частину надходжень від податку на майно (51- 55 %), на другому місці по вагомості знаходиться земельний податок (31-35 %), третю позицію займає податок на нерухоме майно (до 13%), а останню, зовсім незначну (до 1,0 %) – транспортний податок.

Згідно з Податковим кодексом України місцеві ради мають обов'язково встановлювати земельний податок та орендну плату (ст. 10, п. 10.2). Законодавство визначає також вимоги до ставок земельного податку і орендної плати, зокрема зафіксовано норму, що розмір орендної плати не може бути

меншою розміру земельного податку.

Так, Краснокутська селищна рада Харківської області на рішенням сесії встановила 2020 р. ставки земельного податку у відсотках до нормативної грошової оцінки окремо для фізичних і юридичних осіб за видами цільового призначення земель (землі сільськогосподарського призначення; для ведення фермерського господарства; для індивідуального садівництва; для колективного садівництва; для городництва; для дослідних і навчальних цілей; для розміщення інфраструктури; землі промисловості; землі енергетики; землі оборони; землі запасу; землі загального користування; землі резервного фонду та ін.) [333].

Місцеві ради мають право надавати пільги зі сплати земельного податку, перелік яких для юридичних і фізичних осіб затверджується рішенням сесії відповідної місцевої ради, при цьому пільги визначаються з урахуванням норм підпункту 12.3.7 пункту 12.3 статті 12, пункту 30.2 статті 30, статей 281 і 282 Податкового кодексу України). Як правило, пільги у розмірі 100 % земельного податку надаються певним групам платників земельного податку та/або за цільовим призначенням земельних ділянок, а саме:

органам місцевого самоврядування, органам державної влади, органам прокуратури, органам поліції, державним правоохоронним органам, військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України;

зкладам, установам та організаціям, які повністю утримуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів, перш за все дошкільним, позашкільним, загальноосвітнім та іншим закладам освіти, закладам науки;

підприємствам, установам, організаціям комунальної форми власності, об'єднанням співвласників багатопверхових будинків – за земельні ділянки під багатоквартирними житловими будинками, крім площ будівель (споруд), що надаються в оренду або належать на праві власності іншим суб'єктам) та за земельні ділянки, на яких розміщені спортивні споруди та спортивні майданчики;

підприємствам, установам, організаціям та закладам охорони здоров'я

комунальної форми власності – за земельні ділянки для будівництва та обслуговування будівель закладів охорони здоров'я та соціальної допомоги;

підприємствам, установам, організаціям комунальної форми власності – за земельні ділянки, що призначені для розміщення та обслуговування артезіанських свердловин, насосних станцій, очисних споруд, з яких забезпечується водопостачання та водовідведення;

скверам, паркам, кладовищам державної та комунальної форми власності; закладам комунального обслуговування, які повністю утримуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів (крім площ будівель (споруд), що надаються в оренду, тощо).

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплачують юридичні і фізичні особи, які є власниками об'єктів нежитлової нерухомості, а також юридичні і фізичні особи, які є власниками об'єктів житлової нерухомості, при цьому ставки цього податку, які затверджуються рішенням місцевої ради, диференціюються в залежності від місця розташування та типів об'єктів нерухомості (як житлової, так і нежитлової).

Ставки податку на нерухоме майно встановлюються рішенням відповідної місцевої ради за 1 кв. метр площі у відсотках до розміру мінімальної заробітної плати в залежності від місця розташування (за зонами згідно із зонуванням території конкретного села, селища, міста) та типів об'єктів нерухомості, які визначаються за класифікацією будівель та споруд відповідно до Державного класифікатора будівель та споруд ДК 018-2000, затвердженого наказом Держстандарту України ще у 2000 р., зокрема:

- будівлі житлові (одноквартирні, одноквартирні масової забудови, садибного типу, дачні та садові, котеджі та будинки одноквартирні підвищеної комфортності та ін.);
- будинки з двома, трьома та більше квартирами (масової забудови, котеджі та будинки підвищеної комфортності, індивідуальні будинки, житлові готельного типу тощо);
- гуртожитки (для робітників та службовців, студентів, людей похилого

віку та інвалідів, будинки дитини та сирітські будинки, будинки для біженців, притулки для бездомних та ін.);

- будівлі нежитлові (готелі, кемпінги, пансіонати, ресторани і бари);
- інші будівлі для тимчасового проживання (туристичні бази та гірські притулки, дитячі та сімейні табори відпочинку, центри та будинки відпочинку тощо);

- будівлі офісні (органів державного та місцевого управління, фінансового обслуговування, органів правосуддя, закордонних представництв, адміністративно-побутові будівлі промислових підприємств, будівлі для конторських та адміністративних цілей інші);

- будівлі торговельні (торгові центри, універмаги, магазини, криті ринки, павільйони та зали для ярмарків, станції технічного обслуговування автомобілів, підприємств побутового обслуговування, бази та склади підприємств торгівлі і громадського харчування, їдальні, кафе, закусочні тощо);

- будівлі транспорту та засобів зв'язку (вокзали, аеровокзали, будівлі засобів зв'язку та пов'язані з ними будівлі, у т. ч. станцій підвісних та канатних доріг, центрів радіо- та телевізійного мовлення, телефонних станцій, телекомунікаційних центрів, маяки та пов'язані з ними будівлі, ангари для літаків, локомотивні, вагонні, трамвайні та тролейбусні депо тощо);

- гаражі; будівлі промислові та склади; резервуари, силоси та склади;
- будівлі для публічних виступів, закладів освітнього, медичного та оздоровчого призначення (театри, кінотеатри та концертні зали, цирки, зали засідань та багатоцільові зали для публічних виступів, казино, ігорні будинки, музеї та бібліотеки, будівлі навчальних та дослідних закладів, будівлі лікарень та оздоровчих закладів, зали спортивні);

- будівлі нежитлові інші (сільськогосподарського призначення, лісівництва та рибного господарства, для культової та релігійної діяльності, пам'ятки історичні та такі, що охороняються державою) інші будівлі.

Слід зауважити, що податок на майно, відмінне від земельної ділянки, сплачений юридичними і фізичними особами, які є власниками об'єктів

нежитлової нерухомості, у декілька разів перевищує суму податку, яка сплачується власниками об'єктів житлової нерухомості – наприклад, у 2018 р. ці суми податку на майно склали 10,0 % і 1,63 % відповідно, а у 2019 р. – 11,02 % і 1,83 % відповідно (тобто різниця у 6 разів).

Місцеві ради також встановлюють пільги по податку на нерухоме майно для платників, які є власниками об'єктів нежитлової нерухомості:

підприємств житлово-комунального господарства, які перебувають у власності територіальної громади;

релігійних громад (організацій), статuti (положення) яких зареєстровані у встановленому законодавством порядку та використовуються для діяльності, передбаченої такими статутами (положеннями);

господарські (присадибні) будівлі, які перебувають у власності фізичних осіб тощо.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що застосування податку на нерухомість, який у багатьох країнах належить саме до місцевих зборів, не лише забезпечує ефективно використовувати житлові та комерційні приміщення, а й дозволяє муніципалітетам спрямовувати отримані кошти на реалізацію стратегічних планів розвитку територій, поточних та середньострокових соціальних та економічних програм задля найповнішого задоволення спільних потреб громад. Так, податок на нерухомість в США забезпечує близько 30 % надходжень до місцевих бюджетів, у Франції – 33 %, у Канаді – 38 %. В Канаді такий податок ґрунтується на щорічному оцінюванні ринкової вартості землі з усіма спорудами, які на ній знаходяться. При цьому ставка податку є змінною величиною: місцева влада визначає її, виходячи з передбачуваних бюджетних витрат, величини наявної бази оподаткування, а також в залежності від виду майна та адміністративного району. При цьому в США податок на нерухомість встановлюється на місцевому рівні, його величина залежить від стану будинку, місця розташування і використання (проживає в ньому власник чи ні), тому може сильно розрізнятися в залежності від міста: в Нью-Йорку, наприклад, ставка податку на нерухомість становить

7,8%, а в Лос-Анджелесі – усього 1,08%, тобто в сім разів менше. В країнах ЄС податок на нерухоме майно також знайшов широке розповсюдження як місцевий збір, хоча межі його ставок визначаються не на місцевому, а на центральному рівні. Об'єктом оподаткування є земля та споруди. Питома вага цього податку у власних надходженнях місцевих бюджетів становить від 10% в Данії, Люксембурзі, Фінляндії, до 50% в Бельгії, Іспанії, Литві, Латвії, Словаччині, Словенії, Польщі [261].

Узагальнення уроків зарубіжних країн дозволяє зробити висновок, що податок на нерухомість може бути одним із впливових джерел доходів місцевих бюджетів.

Місцеві ради, згідно з Податковим кодексом України, мають встановлювати і транспортний податок з фізичних і юридичних осіб, які є власниками легкових автомобілів, що є об'єктом оподаткування згідно із законодавством, але він складає невелику частку у структурі податку на нерухоме майно, тому у цілому у доходах більшості місцевих бюджетів є майже непомітним.

До місцевих податків і зборів відносяться також туристичний збір. До 2019 р. ставка туристичного збору визначалася як 0,5 %-1 % від вартості готельного номера. З 2019 р. змінами до Податкового кодексу України ставка туристичного збору «прив'язана» до мінімальної заробітної плати (хоча пропозиції щодо застосування такого підходу Міністерство фінансів України сформувало ще у 2012 р.) та справляється за кожен добу тимчасового розміщення особи у місцях проживання (ночівлі) у розмірі:

- для туристів з України (внутрішнього туризму) – до 0,5 % від мінімальної заробітної плати (у 2019 р. це було до 20,86 грн., а у 2020 р – до 23,62 грн.);

- для іноземних туристів (в'їзного туризму) – до 5 % від мінімальної заробітної плати (у 2019 р. – до 208,65 грн., у 2020 р – 236,15 грн.).

Незважаючи на те, що запроваджені зміни призвели до збільшення

надходжень від туристичного збору до місцевих бюджетів у 2019 р. на 62,5 % у порівнянні з попереднім роком, що склало 105,5 млн. грн., його частка у місцевих податках і зборах залишається невеличкою – від 0,16 % у 2019 р. до 0,26 % у 2019 р., а у податкових доходах місцевих бюджетів ще меншою – 0,039 % у 2018 р. та 0,073 % у 2019 р.

Ознайомлення із зарубіжним досвідом функціонування туристичного збору як інструментарію формування місцевих фінансових ресурсів свідчить, що у багатьох країнах застосовуються різні підходи до його справляння, а ставка коливається від 0,2 євро (окремі райони Чорногорії) до 10 євро (Рим, Італія). Так, у Нідерландах, Німеччині, Угорщині, Хорватії, Чорногорії базою оподаткування обрано вартість ночівлі у всіх типах розміщення, а у Греції, Італії, ОАЕ, Франції залежить від класу («зірковості») готелю (1*, 2*, 3*, 4*, 5*). В Італії туристичний збір сплачують туристи старше 10 років (іноді – старше 14-18 років), у Болгарії – віком від 12 років, в Угорщині і Франції – туристи старше 18 років, у Греції, Нідерландах, Німеччині, ОАЕ – туристичний збір сплачують всі категорії туристів. При цьому у Нідерландах ставка податку змінюється в залежності від місцезнаходження об'єкта розміщення і коливається від 5% до 7% від вартості житла, в ОАЕ сума туристичного збору різниться за конкретними Еміратами, а у Німеччині кожна федеральна земля взагалі має право самостійно вирішувати питання щодо необхідності введення туристичного збору [461].

За оцінками Всесвітньої туристичної організації ООН (United Nations World Tourism Organization – UNWTO, штаб-квартира знаходиться у Мадриді, Іспанія), у країнах з розвинутим туристичним сектором економіки від нього до бюджетів всіх рівнів надходить майже 10–25 % від загальної суми податків. Правда, при цьому враховується не тільки туристичний збір, а і інші податки, які сплачуються суб'єктами туризму – UNWTO нарахувала їх більше 40, з них 15 видів податкових платежів здійснюють підприємства туристичної галузі

(податки з використання палива (для авіаперевезень) та на паливо (як дорожній податок), податки з обороту, на екотуризм, на викиди вуглецю, на викиди сміття, на лікерне-горілчану продукцію, мито та акциз, торгівельне мито тощо), а інші податки і збори мають безпосередньо сплачувати туристи [415].

Відзначимо дві основні групи факторів, що спричиняють відносно невеликі суми надходжень від туристичного збору (у порівнянні з іншими джерелами місцевих податків і зборів).

Перша – наявність проблем з недосконалістю механізмів їх адмініструванням, яку обумовлює певна тінізація туристичного сектору в Україні – переважна більшість туристів при вирішенні питання розміщення віддає перевагу не готелям, а приватному сектору, далеко не всі суб'єкти якого здійснюють офіційну реєстрацію своєї діяльності, тому організувати (адмініструвати) збирання встановленого місцевою радою туристичного збору становиться проблематичним. Незважаючи на те, що до процесу справляння туристичного збору на практиці залучаються не тільки комунальні установи (підприємства, організації, а і ті маклери і агенти, які працюють у даній сфері, нерідко навіть зібрані кошти не стають надходженням до місцевих бюджетів і не поповнюють скарбницю фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Друга – недостатня розвинутість туристичної інфраструктури, перш за все стан доріг та об'єктів туристичного потенціалу (пам'яток архітектури, рекреаційної інфраструктури – природних та інших парків тощо).

Між тим туристичний збір (у складі місцевих податків і зборів) є одним із джерел надходжень загального фонду місцевого бюджету [41, ст. 19]. А саме за рахунок цього фонду здійснюється фінансування видатків на утримання бюджетних установ різного галузевого спрямування, які надають послуги з освіти, медицини, культури, фізкультури і спорту, соціального захисту та ін. Отже, сьогодні сектор туризму в Україні потребує значних капіталовкладень у створення, оновлення та модернізацію його матеріально-технічної бази у більшості територіальних громад України, які не зможуть обійтися без допомоги держави щодо розвитку туристичної галузі.

Ще одним видом місцевих податків і зборів є збір за місця для паркування транспортних засобів, за яким об'єктом оподаткування є майданчики для платного паркування та спеціально відведені автостоянки, тобто земельні ділянки, які спеціально відведено для забезпечення паркування транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування, тротуарах або інших місцях за рішенням відповідної місцевої ради. При цьому до спеціально відведених автостоянок можуть належати комунальні гаражі, стоянки, паркінги (будівлі, споруди, їх частини), які побудовано за рахунок коштів місцевого бюджету саме задля організації паркування транспортних засобів. Тобто фактично це ті площі території населеного пункту, що на правах власності належать територіальній громаді (або державі), на яких здійснюється платне паркування транспортних засобів згідно із рішенням органів місцевого самоврядування. Тому базою оподаткування є площа такої земельної ділянки, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів (будівель, споруд, їх частин), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету, а ставка збору встановлюється за 1 кв. метр площі земельної ділянки (у гривнях) у до 0,075 % від мінімальної заробітної плати [313, ст. 268¹].

Частка збору за місця для паркування транспортних засобів у структурі місцевих податків і зборів є відносно малою – в останні роки вона складала до 0,16 %, хоча у 2019 р. сума надходжень від цього збору до місцевих бюджетів збільшилася на 15,02 млн. грн. у порівнянні з попереднім роком, а у податкових надходженнях місцевих бюджетів взагалі була мало помітною – всього 0,043 %. Як свідчить практика, серед найбільш розповсюджених проблем застосування збору за місця для паркування транспортних засобів можна виділити такі:

- 1) недостатня поінформованість власників транспортних засобів як потенційних платників цього збору щодо відповідних рішень органів місцевого самоврядування стосовно його об'єктів;
- 2) навмисне заниження розмірів площі паркувальної зони;
- 3) необґрунтоване віднесення паркувальних зон до пільгових категорій земельних ділянок та ін. [172].

Звісно, податкова реформа сприяла збільшенню питомої ваги місцевих податків і зборів у складі доходів місцевих бюджетів з 1-2 % до 8 % у 2014 р., з різким їх зростанням до 22,4 % у 2015 р. (тобто у 7 разів), до 24,8 % у 2016 р. [42], а частка місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів збільшилася трішки більше. Це відбулося саме завдяки віднесенню до місцевих податків і зборів податку на майно (зокрема – плати за землю) та єдиного податку з суб'єктів малого підприємництва. З цього часу місцеві податки і збори стали фактично другим по вагомості джерелом наповнення місцевих бюджетів після податку на доходи фізичних осіб. У наступні роки відбувалися невеличкі коливання у межах 1,5 – 2 % (до 27,2 % у 2019 р.), проте у цілому позитивна динаміка змін щодо частки надходжень місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів зберіглася [94].

Принцип збалансованості місцевих бюджетів, який передбачає гармонійне співвідношення їх доходної та видаткової частин, багато років тому вставлений в українському законодавстві, але все ще залишається задекларованим, що підтверджує все ще висока частка трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів.

Проблеми місцевих бюджетів постійно перебувають у центрі уваги представників різних галузей науки – економіки, права, державного управління та ін., що свідчить про їх міждисциплінарний характер. Окремі аспекти функціонування бюджетного механізму на місцевому рівні, серед яких – формування доходної бази, роль держави у формуванні доходів місцевих бюджетів, оптимізація видаткової частини бюджету, організація міжбюджетних відносин та ін., досліджують такі вітчизняні вчені, як О.Д. Василик [44], О.П. Кириленко [230], В.В. Мамонова [439], К.В. Павлюк [44], О.В. Слобожан [419], С.М. Юрій [471] та ін. Це свідчить про те, що завдання збалансування місцевих бюджетів є багатогранним, його вирішення потребує спільних зусиль вчених та фахівців, державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Відмічаючи позитивний внесок досягнутих результатів наукових розвідок у розв'язання проблем місцевих бюджетів, слід зауважити,

що питання обґрунтування механізмів та інструментарію збалансування місцевих бюджетів все ще залишається не до кінця досліджуваним.

Звернемося ще до одного положення Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме – щодо участі держави у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування (окрім частини загальнодержавних податків, яка зараховується до доходів місцевого бюджету). У цьому міжнародному документі зафіксовано, що держава запроваджує процедури бюджетного вирівнювання як механізм захисту більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування від «наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести», щоб виконувати передбачені законодавством функції місцевого самоврядування [122, ст. 9, п. 5]. І далі зазначається, що за можливістю державна допомога у вигляді дотацій не має призначатися для фінансування конкретних проєктів, щоб не позбавляти органи місцевого самоврядування права самостійно і на власний розсуд реалізовувати місцеву політику в межах самоврядної компетенції [122, ст. 9, п. 7].

В українських реаліях ці положення можна розкрити наступним чином. З року в рік місцеві бюджети отримують міжбюджетні трансферти з державного бюджету, динаміку перерахування яких наведено на рис. 2.5.

Структуру міжбюджетних трансфертів за їх основними видами, що надходять з державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2015-2019 рр. представлено у табл. 2.3.

Як видно з табл. 2.3, динаміка трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів свідчить про все ще низький рівень їх фінансової самостійності, залежність місцевих бюджетів від державного бюджету: частка базової дотації у загальному обсязі трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам у 2015 р. складала 3,04 %, а у 2019 р. – 4,24 %.

Проблема дефіциту фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування поглиблюється незлагодженістю повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на

виконання яких, згідно із функціональною класифікацією, розподіляються видатки бюджетів усіх рівнів тощо.

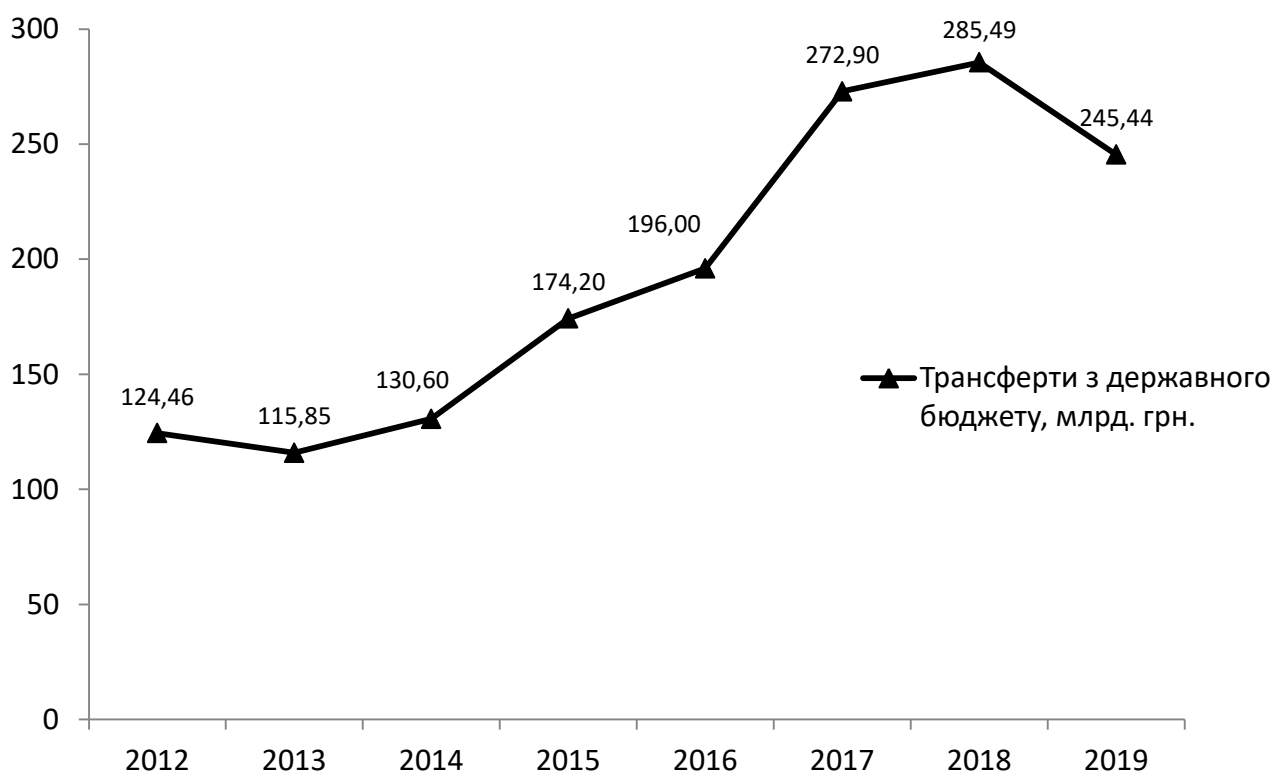


Рис. 2.5. Динаміка переказування трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів за 2012-2019 рр., млрд. грн. (побудовано автором на підставі даних щорічного бюджетного моніторингу за 2012-2014 рр. та щорічної інформації Міністерства фінансів України про виконання доходів місцевих бюджетів у 2015-2019 рр. [42; 137])

Недостатність обсягів фінансових ресурсів на виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, які забезпечуються грошовими ресурсами не в повному обсязі, призводить до виникнення розриву між юридичною відповідальністю органів управління та їхніми фінансовими можливостями. Іншими словами, існуючий механізм формування міжбюджетних відносин не повною мірою забезпечує органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, достатніми для виконання

переданих їм функцій держави, а також неупереджений розподіл суспільного багатства між територіальними громадами, про що свідчить суттєвий розрив між регіонами за показником видатків на душу населення.

Таблиця 2.3

Міжбюджетні трансфери за їх основними видами, що надійшли з державного бюджету до місцевих бюджетів у 2015-2019 рр.*

Рік	Загальний обсяг, млрд. грн	у т. ч. за видами			
		базова дотація	медична субвенція	субвенція на соціальний захист населення	освітня субвенція
2015	174,20	5,3	46,2	63,3	44,1
2016	196,00	4,7	44,4	94,2	44,5
2017	272,90	5,8	56,2	124,7	51,5
2018	285,49	8,2	61,6	125,3	60,4
2019	245,44	10,4	56,1	79,3	70,4

* Таблицю складено автором на підставі щорічної інформації Міністерства фінансів України про виконання доходів місцевих бюджетів у 2015-2019 рр. [137]

Така ситуація вимушує органи місцевого самоврядування відволікати власні кошти з реалізації програм розвитку громад на забезпечення функціонування соціальної інфраструктури. Така ситуація призводить до вичерпання внутрішніх резервів місцевих бюджетів.

2.3. Аналіз сервісної діяльності органів місцевого самоврядування

Останні десятиліття ХХ ст. і початку ХХІ ст. розвиток світової економіки характеризується формуванням мегатренду, а саме – посиленням ролі сектору послуг у валовому внутрішньому продукті (ВВП), збільшенням у населення частки видатків на споживання різноманітних послуг, сфера яких включає безліч різних галузей і професій, що свідчить про масштабне становлення постіндустріальної економіки. Сплеск інформаційного обміну і поява нових інформаційних технологій, розширення поля людських комунікацій (перш за

все, мобільного зв'язку, комп'ютерних послуг і мереж Інтернет), а також подорожей (до часів пандемії, що викликана вірусом Covid-19), активізація консалтингових, маркетингових та управлінських послуг призвели до пріоритетного розвитку сектору послуг. Найбільш послуго-орієнтованою економікою світу вважається економіка Гонконгу, де сфера послуг складає більше 90% ВВП.

На підставі діаграм щодо динаміки структури ВВП за секторами економіки, які наведено в аналітичній доповіді, підготовленій Центром Разумкова за результатами дослідницького проєкту «Структурні трансформації у світовій економіці: виклики для України» у 2017 р. [434], відзначимо, що додана вартість сектору послуг у світовій економіці в цілому у 1995 р. складав близько 60 % ВВП, а у 2015 р. – близько 70 %, в Європейському Співтоваристві цей показник змінювався незначно – з близько 70 % у 1995 р. до примірно 74 % у 2015 р., а ось економіці України притаманне стрімке (у 2 рази) зростання питомої ваги послуг у структурі ВВП з 30 % у 1990 р. до майже 60 % у 2016 р. При цьому автори вищезгаданої аналітичної доповіді відмічають, не тільки залежність економічного розвитку країн саме від динаміки сектору послуг, а й той фактор, що процес виробництва і споживання послуг має індивідуалізований характер, що обумовлює його більш високовартісним (з позиції витрат праці – вужчих можливостей стандартизації та автоматизації) у порівнянні з сектором промисловості. Окрім того, сучасна маркетингова діяльність щодо ринкового просування продукції промислового та сільськогосподарського виробництва все більше залежить від наявності та розвинутості інфраструктури послуг, перш за все «транспортної логістики, перед- та після продажного сервісу, кредитування, навчання, інформаційного супроводження, правового забезпечення (особливо щодо продуктів, що є носіями інтелектуальної власності) тощо» [434, с. 23-24].

Економіка США вже давно функціонує як постіндустріальна економіка, економіка послуг – в цій країні 4/5 валового внутрішнього продукту припадає на сферу послуг (у 2004 р. — 79,4%) – освіта і охорона здоров'я, наука і

культура, торгівля і фінанси, транспорт і зв'язок, а також послуги державних закладів. І тільки 20 % приходить на матеріальне виробництво – машинобудування, добувну та переробну промисловості, будівництво, сільське та лісове господарство. При цьому сфера послуг забезпечує і 80% усього приросту зайнятості в країні. За часткою послуг у структурі ВВП США займають четверте місце у світі [468, с. 24].

Господарство Великої Британії вже давно має усі ознаки постіндустріальної фази розвитку: сфера послуг, яка займає 77,8% валового внутрішнього продукту (у 2014 р.), в ній працюють понад 80% усіх зайнятих. Сфера послуг відіграє важливе місце в економіці Франції: у формуванні валового внутрішнього продукту вона домінує, питома вага промислової продукції значно перевищує частку продукції аграрного сектору, але поступається сфері послуг (частка сільського господарства – 3,6%, промисловості – 21,3% і сфери послуг – 76,0%).

Здійснення публічного управління в умовах глобалізації, функціонування ринкових відносин, формування інформаційного суспільства вимагає врахування трансформації політичних та соціально-економічних систем через призму формування так званої сервісної держави, що має швидко та якісно надавати громадянам і організаціям публічні послуги.

Сучасні дослідники багато уваги приділяють питанням надання публічних послуг (переважно – адміністративних) органами місцевого самоврядування (серед них – К.К. Афанасьєв [9], О.В. Берданова [405], О.І. Васильєва і Н.В. Васильєва [46], І.В. Козюра [150], В.В. Мамонова [205], О.П. Скороход [416], В.П. Тимошук [440-442], Н.В. Шамрай [462], та ін.).

З іншого боку, в останні роки немало публікацій присвячено аналізу теорії сервіс-менеджменту як відносно нової галузі науки управління, що має прикладну спрямованість і соціальну значущість, а також сервісології як науки про потреби людини, принципи і методи їх задоволення. Проте більша частина досліджень охоплює проблематику менеджменту в сервісній економіці, а питання надання публічних послуг при цьому лише згадуються. Порівняно

малодослідженою сферою у вітчизняній науці є розбудова сервісної моделі держави (зокрема – І. В. Венедіктова [52-53], О.Н. Євтушенко [123], О.В. Євсюкова [223], Є.А. Карловська [141], Р. Тьягі [396], А.В. Соколов [422], М.А. Шульга [470]).

В багатьох європейських країнах і США концепція сервісної держави дістала широкого поширення у 80-90-х роках ХХ-го ст. Її суттю є визнання того, що основною метою створення держави є задоволення потреб громадян, а права людини — найбільша цінність, їх пріоритет у політиці держави визначає зміст і спрямованість дій державних органів, тобто така концепція розглядає призначення держави в служінні індивіду та визначає будь-яку діяльність держави, що охоплює взаємодію з індивідом, державною послугою [394].

«Сервісна держава» – це особлива політична форма організації публічної влади, що володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод [470].

Ідея сервісного розвитку держави ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність державних інститутів пов'язана з успішністю виявлення і реалізації у суспільстві як індивідуальних, так й групових інтересів і потреб, у тому числі спільних потреб територіальної громади. Розбудові моделі сервісної держави, яка повинна займатися наданням послуг, мають сприяти сучасні технології й відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) й компаніям [123, с. 36].

Термін «послуга» як економічну категорію (*англ. service*) вперше запровадив в обіг французький економіст Жан-Батіст Сей, який був представником класичної школи економічної науки, в роботі «Трактат політичної економії, чи просте викладення способу, яким створюються, розподіляються і споживаються багатства», написаній ще у 1803 р. Через декілька десятків років інший французький економіст Фредерік Бастіа в працях «Економічні софізми» (1846 р.) та «Економічні гармонії» (1849 р.) дійшов

висновку, що суспільний розвиток реалізується через послуги як діяльність людей, взаємини між класами розглядав як обмін послугами, відкидаючи факт збагачення одних і зубожіння інших та проваджуючи гармонію інтересів капіталу і праці [435].

В науковій літературі поняття «послуга» нараховує декілька десятків різноманітних тлумачень, виходячи з різних підходів: як економічна категорія, як правова категорія тощо.

Послуга – будь-яка діяльність, що являє собою благо, яке одна сторона може запропонувати іншій і яке за своєю суттю є невідчутним і не приводить до оволодіння будь-чим, при цьому виробництво послуг може бути, а може і не бути пов'язане з товаром у його матеріальному вигляді [173]. Послуги – це об'єкти продажу у вигляді дій, вигоди або задоволення [174].

Послуга – це процес, який включає серію (чи декілька) невідчутних дій, які за необхідності відбуваються при взаємодії між покупцями і обслуговуючим персоналом, фізичними ресурсами, системами підприємства-постачальника послуг [483].

Послуга – це результат діяльності, взаємодії об'єктів або суб'єктів. Отже, послуги виступають як результат взаємодії, зазвичай зацікавлених сторін, причому джерелом і споживачем послуг є і та й інша сторони, які сподіваються на отримання своєї послуги [63].

Послуга – будь-який захід, який одна сторона може надати іншій, що переважно не сприймає на дотик і не призводить до володіння будь-чим [115].

Послуга – це дія чи діяльність, що створює певну користь для особи, яка її споживає безпосередньо у процесі її надання (здійснення), результати якої не знаходять матеріального втілення у речах [154].

В Україні ще у 1991 р. в законодавстві з питань захисту прав споживачів послуга визначається як діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного, визначеного договором, матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [347].

Державною службою статистики України у статистичних щорічниках, де вміщуються дані про соціально-економічне становище України та її регіонів, використовується визначення категорії «послуга», сформульоване в Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1-послуги «Звіт про обсяги реалізованих послуг» (місячна), затвердженій наказом Державного комітету статистики України від 20.07.2007 р. № 228: «Послуги – це діяльність суб'єктів, яка не набуває матеріально-речової форми і задовольняє певні потреби замовників – особисті, колективні, громадські. Послуги є результатом різномірної діяльності, яку здійснює виробник на замовлення будь-яких споживачів (окремих громадян, підприємств, організацій та установ, підприємств)» [136]. Саме це визначення вважається загальноприйнятим.

В сучасних умовах здійснюється зміна парадигми управління в державі з керування людиною на служіння людині, що вимагає трансформацію органів державного управління та місцевого самоврядування на постачальників публічних послуг. При цьому саме задоволеність споживачів виступає домінуючим показником ефективності надання публічних послуг, оскільки в основу концепції «сервісної» держави закладено ставлення чиновника до громадянина не як до прохача, а як до клієнта, від якого залежить репутація чиновника, його кар'єрне зростання і врешті-решт – статки. Тобто дії органів управління оцінюються за логікою: клієнт задоволений — система працює, публічне управління – ефективне.

У Великій Британії теорія сервісної держави знайшла своє відображення в політиці держави ще за часів прем'єрства М. Тетчер (80-90-ті роки ХХ ст.): будь-яка взаємодія держави і громадянина спрямована на надання публічної послуги, особливо, якщо при цьому сплачується обов'язковий платіж до державного бюджету [53, с. 7].

В Україні у 1994 р. в Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28 грудня 1994 р. № 335/94-ВР у статті 4, присвяченій складу валового доходу, йдеться про суми доходів «органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування від надання державних послуг (видачі

дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, реєстрації, інших послуг, обов'язковість придбання яких передбачена законодавством [359].

У 1998 р. Концепцією адміністративної реформи було визначено завдання «запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг». А поняття «громадські (муніципальні) послуги» розглядається як послуги, що надаються органами місцевого самоврядування територіальній громаді та громадянам з метою задоволення їх потреб [163].

В.Б. Авер'янов визначав діяльність з надання послуг як діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення у ході їхніх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними чи юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права, свободи і законні інтереси. При цьому вчений підкреслював умовне визначення такої діяльності як «публічно-сервісної» [1].

Л.І. Маниліч також досліджує діяльність з надання публічних послуг (державних, адміністративних, інформаційно-консультаційних та ін.) як публічно-сервісну [213].

І.В. Венедіктова визначає публічну послугу як «суспільно значущу діяльність артіогі чітко регламентовану законодавством, для якої характерним добровільний інтерес споживача послуги та індивідуальний характер її надання будь-якій особі, яка має на це право або звертається за реалізацією своїх прав, свобод і законних інтересів, на рівних підставах безоплатно або в межах цін, визначених державою» [52].

На початку 2000-х років почало вживатися поняття «громадські послуги», зокрема, у монографії «Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг» вони визначалися як муніципальні послуги, що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування [405, с. 13].

О.І. Григораш поняття «публічні послуги» характеризує як дуже складне і

багатогранне явище, що викликає й багатоаспектність підходів до його визначення. Проте у державі має бути єдине визначення поняття «публічні послуги», оскільки їх надання здійснюється за певним правовим регулюванням, що вимагає однозначного тлумачення. При цьому віддається перевага формулюванню, яке закладено у Концепції адміністративної реформи 1998 р., яке вже наводилося вище [74].

Л.А. Міцкевич також відмічає різноманітність думок вчених і підходів до тлумачення поняття «публічні послуги» і виділяє декілька з них такі [394, с. 24-25]:

як взаємодія органів державного управління і органів місцевого самоврядування з громадянами і організаціями за ініціативою останніх, що характеризує в цілому діяльність органів публічного управління;

як послуги, що надаються суб'єктами господарювання для забезпечення життєдіяльності населення (водопостачання та водовідведення, тепло- і газопостачання, благоустрій та освітлення, транспорт та ін.);

як послуги масового характеру, що надаються населенню у площині цивільно-правового регулювання, за організацію яких органи публічного управління несуть відповідальність;

як вся діяльність органів управління в державі (як одна публічна послуга).

Дискусії відбуваються серед науковців та фахівців стосовно співвідношення понять «публічні послуги», «державні послуги» та «муніципальні послуги».

За ознаками суб'єкта, котрий надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. При цьому державні та муніципальні послуги, разом узяті, складають сферу публічних послуг. І.В. Космідайло визначає державну послугу як діяльність щодо виконання запиту громадян і (або) організацій про визнання, встановлення, зміни або припинення їх прав, встановлення юридичних фактів, одержання для їх реалізації у відповідних випадках матеріальних або державних засобів, передбачених чинним законодавством, а також надання інформації з питань, що входять до

компетенції органу виконавчої влади і включені до реєстру державних послуг згідно з законодавством [170]. В.М. Сороко не тільки досліджував надання державних послуг як функції державного управління, а і приділяв увагу необхідності розроблення стандарту надання послуг і питань, пов'язаних з оцінкою їх якості [424].

В.П. Тимощук пропонує усі послуги називати публічними і, виходячи з ознак суб'єкта, що надає таку послугу, використовувати таку їх класифікацію: державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями (при цьому до державних послуг повинні відноситися і послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень); муніципальні послуги – ті, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями [440]. Погоджуючись у цілому з даною класифікацією, пропонуємо її розширити, додавши до публічних групу послуг, які надаються іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів (державного та місцевих бюджетів) [211]. При цьому ознаками публічності вважаються суспільне значення, необмежене коло споживачів – отримувачів послуги, відповідальність держави (органів публічного управління) за якість таких послуг, надання послуги органом управління або іншим суб'єктом права державної або комунальної форми власності. Останнє положення вважаємо дискусійним, оскільки надання послуги через механізм аутсорсингу можуть здійснювати не тільки суб'єкти права державної та комунальної форми власності, а і суб'єкти права приватної власності у різноманітних її проявах.

В останні роки в Україні активно відбувається становлення інституту адміністративних послуг: у 2012 р. прийнято закон про адміністративні послуги, ціла низка рішень Кабінету Міністрів України. Зокрема, суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг, регулює Закон України «Про адміністративні послуги», в якому адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання

адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [127]. Згідно з цим законом у містах обласного значення та при районних державних адміністраціях почали створюватися Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), хоча перший ЦНАП був утворений у м. Вінниця ще у 2008 р. Слід відзначити, що паралельне відкриття ЦНАП при райдержадміністраціях і органами місцевого самоврядування призвело до того, що в одному територіальному просторі почали функціонувати декілька центрів надання адміністративних послуг, але з різним переліком послуг, що нерідко вноситимуть плутанину серед населення та викликає необхідність постійного з'ясування, до якого саме ЦНАП звертатися за тією чи іншою послугою.

За даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства станом на 01.01.2020 р. в Україні створено 801 ЦНАП, окрім того надання адміністративних послуг здійснюють 45 територіальних підрозділів, створено 153 віддалених місця, функціонує 10 мобільних ЦНАП (кількість ЦНАП у регіональному розрізі наведено у додатку Д).

Як видно з даних, наведених у таблиці додатку Д, найбільша кількість ЦНАП працює у Дніпропетровській обл. (54), слідом за нею йдуть Київська (46), Полтавська (41) і Харківська (40) області. У Луганській у 2020 р. працювало 20 центрів надання адміністративних послуг області, з них: 10 – районних, 4 – міських та 6 центрів, які обслуговували об'єднані територіальні громади. Через ЦНАП суб'єктам господарської діяльності та громадянам надано 447,8 тис. адміністративних послуг, що в 1,3 рази більше показника попереднього року. У середньому за місяць надавалось 37 тис. послуг. Для 16 ЦНАП придбано 23 комплекти обладнання з оформлення та видачі паспортних документів [140].

Надання паспортних послуг вже запроваджено через 12 ЦНАП (у 2019 році таких центрів було тільки 8). При цьому за рахунок міжнародної фінансової підтримки для ЦНАП придбано 4 комплекти обладнання для оформлення і видачі посвідчення водія та реєстрації транспортного засобу, 15

мобільних кейсів для надання адміністративних послуг за межами приміщення центрів, 2 мобільні центри (на 2 робочих місця) на базі автомобіля Ford [140].

У м. Северодонецьк центр надання адміністративних послуг був утворений рішенням Северодонецької міської ради від 26.09.2013 р. № 3044 як постійно діючий робочий орган з метою забезпечення надання адміністративних послуг. З моменту створення військово-цивільної адміністрації міста повноваження з управління, а також повноваження щодо ліквідації або реорганізації ЦНАП перейшли до керівника військово-цивільної адміністрації міста, який у серпні 2020 р. затвердив регламент і положення про Центр надання адміністративних послуг у м. Северодонецьк, а також перелік адміністративних послуг, які у надаються у ньому та у його територіальному підрозділі. При цьому безпосередньо у ЦНАП міста надається 203 адміністративні послуги, на пересувному віддаленому робочому місці адміністратора за допомогою комплекту портативної техніки «Мобільний кейс» – 39 послуг, а у територіальному підрозділі ЦНАП, який розташований у приміщенні Управління праці та соціального захисту населення, надається 53 адміністративні послуги. У зв'язку з реорганізацією суб'єктів управління в місті здійснюється також переформатування діяльності ЦНАП.

Фактично за способами надання адміністративних послуг їх можна класифікувати на 3 такі групи:

1) оф-лайн послуги у просторі ЦНАП або його територіальних підрозділів та віддалених робочих місць;

2) мобільні послуги, які надаються пересувними мобільними групами адміністраторів з облаштованими кейсами;

3) он-лайн послуги (електронні послуги), які надаються суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем, що актуалізується в умовах пандемії, викликаній вірусом Covid-19, яка на початку 2020 р. охопила більшість країн світу, серед яких і Україна.

Слід відзначити, що оцінки населення щодо надання адміністративних

послуг показують, що далеко не всі українці задоволені їхньою якістю.

За результатами опитування громадян України про якість надання послуг у ЦНАП, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення Центру політико-правових реформ, яке проводилося у грудні 2014 р., у листопаді 2015 р. та у липні 2019 р. [472], складено порівняльну таблицю (див. табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Оцінка якості надання адміністративних послуг*

Показник	Кількість оцінок, %		
	Грудень 2014 р.	Листопад 2015 р.	Липень 2019 р.
Загальна оцінка якості надання адміністративних послуг:			
- у цілому добре (дуже добре + добре)	4,7	13,5	18,5
- задовільно	34,6	37,0	36,5
- у цілому погано (погано + дуже погано)	39,5	31,6	16,3
Рівень задоволеності обслуговуванням та наданими послугами після особистого візиту до органів влади за певними адміністративними послугами (серед тих, хто звертався)			
- задоволені	30,4	32,5	51,0
- незадоволені	60,8	48,1	35,4
Рівень задоволеності роботою ЦНАП після його відвідування (серед тих, хто звертався)			
- задоволені	59,3	35,0	82,0
- незадоволені	36,7	14,8	11,5
Негативні явища при отриманні адміністративних послуг			
Були великі черги	41,7	28,2	20,1
Справа тяглася (тягнеться) надто довго	27,6	21,5	12,3
Ніхто чітко не пояснив, які саме документи були потрібні, тому довелося ходити кілька разів	30,0	17,9	11,1
Довелося ходити по багатьох інших інстанціях (органах влади, кабінетах)	19,9	13,0	8,2
Приміщення було тісним, ніде було сісти, не було туалету	15,5	10,3	6,1
Була відсутня необхідна для отримання послуги інформація та зразки заповнення документів	13,8	10,5	5,8
Довелося купувати бланки та / або оплачувати якісь «додаткові послуги» (інформаційні, за терміновість тощо)	19,3	10,7	4,8
Посадові особи поводитися грубо (нечемно)	16,1	8,9	4,0
Чинovníки вимагали додаткових документів, не передбачених законом	10,7	6,6	3,8

*Таблицю складено автором на підставі даних інфографіки загальнонаціонального соціологічного опитування про якість надання послуг у ЦНАП, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення Центру політико-правових реформ [472]

Як видно з табл. 2.4, спостерігається позитивна динаміка загальної оцінки якості надання адміністративних послуг – з 39,3 % у грудні 2014 р. до 55,0 % у липні 2019 р., хоча й залишається великий резерв. При цьому рівень задоволеності обслуговуванням та наданими послугами після особистого візиту до органів влади за певними адміністративними послугами за ці роки також підвищився (з 30,4 % у 2014 р. до 51,0 % у 2019 р.), але також відображає думки трішки більше половини тих, хто звертався (з числа опитаних), що вважаємо доволі низькою величиною. Рівень задоволеності роботою ЦНАП після його відвідування у 2019 р. зріс на 22,7 % у порівнянні з 2014 р. і склав 82%, що є високим.

Що стосується негативних явищ при отриманні адміністративних послуг, то за наведеними результатами опитування можна зробити висновок про стійку тенденцію до їх зменшення, що підтверджується даними, представленими у табл. 2.4.

На підставі наведених даних здійснимо окремі порівняння:

- на 21,6 % зменшилася кількість тих, хто відмічав наявність великих черг у 2014 р.;
- у 2 рази скоротилася кількість тих, хто вважав, що справа (процес отримання адміністративної послуги) тяглася надто довго;
- майже у 3 рази зменшилася кількість тих, кому приходив до ЦНАП кілька разів із-за того, що не було чіткого пояснення, які саме документи були необхідно подати, а також тих, від кого співробітники ЦНАП вимагали додаткові документи, не передбачені цієї послуги;
- у 2,4 рази зменшилася кількість тих, кому доводилося, окрім ЦНАП, відвідувати інші установи або їх підрозділи, щоб отримати бажану послугу;
- у 4 рази зменшилася кількість тих, хто був вимушений купувати бланки та/або оплачувати додаткові послуги (інформаційні, за терміновість), а також тих, кому здавалося, що посадові особи ЦНАП поводитися з ними неприпустимо;
- практично у 2,5 рази зменшилася кількість тих, хто скаржився на

тісноту приміщення, а також на відсутність інформації, необхідної для отримання послуги, і зразків заповнення документів.

Отже, результати опитування щодо якості надання адміністративних послуг населенню свідчать, що не всі елементи організаційно-правового механізму реалізації цього процесу до кінця відпрацьовані, що актуалізує необхідність їх дослідження.

У грудні 2019 р. у Верховній Раді України був зареєстрований проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» (2679 від 26.12.2019 р.), спрямований на підвищення якості надання адміністративних послуг населенню. Законопроєктом пропонується внесення змін до ряду законів України, у тому числі до Закону України «Про адміністративні послуги», одна з яких – встановити, що ЦНАП як єдиний центр надання адміністративних послуг на відповідній території створюється виключно органами місцевого самоврядування. З іншого боку, пропонується частину 6 статті 12 викласти у такій редакції «У центрі надання адміністративних послуг надаються усі адміністративні послуги, суб'єктом надання яких є рада, що прийняла рішення про утворення такого центру, її виконавчі органи, адміністративні послуги, які надаються територіальними органами центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, їх посадовими особами на території, яку обслуговує центр надання адміністративних послуг, а також адміністративні послуги, які надаються відповідно до договорів щодо обслуговування жителів однієї громади у центрі надання адміністративних послуг, створеному радою іншої громади» [383]. Враховуючи, що сьогодні до Реєстру адміністративних послуг внесено більше 1200 послуг, які надаються не тільки органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями, а і територіальними органами центральних органів виконавчої влади, це означає, що такий єдиний ЦНАП має надавати декілька сотень адміністративних послуг (за попередніми

розрахунками – 300 адміністративних послуг і 100 публічних послуг у кожному ЦНАП). Разом з тим, існуюча територіальна структура ряду центральних органів виконавчої влади передбачає функціонування міжрайонних підрозділів (наприклад, Державного агентства водних ресурсів, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та ін.), що призведе до диспропорцій між комплексами послуг різних ЦНАП. Вважаємо дійсність реалізації такого положення сумнівною, що негативно вплине на якість надання адміністративних послуг населенню.

Ще у 2015 р. Кабінетом Міністрів України було подано до Верховної Ради України законопроект «Про перелік адміністративних послуг» (3319 від 12.10.2015 р.). При цьому додаток до проекту закону містив перелік із майже 570 видів адміністративних послуг, включаючи перелік документів довільного характеру [107]. Прийняття даного закону унормувало б законодавче визначення переліку адміністративних послуг, що надаються органами державного управління та органами місцевого самоврядування, а також забезпечувало б юридичну визначеність адміністративних послуг, уникнення випадків вимагання суб'єктами надання адміністративних послуг від споживачів одержувати адміністративні послуги, які не передбачених законами та не внесені до переліку адміністративних послуг [386]. Проте у квітні 2016 р. цей законопроект був відкликаний.

Як вже зазначалося вище, проблематикою надання саме адміністративних послуг населенню місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування присвячено немало праць вітчизняних вчених та фахівців. Проте окремі питання залишаються не до кінця вирішеними, зокрема – встановлення стандартів та критеріїв надання адміністративних послуг.

Разом з тим, поза увагою закону залишилися стандарти надання адміністративних послуг, хоча ще у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої Кабінетом Міністрів України у 2006 р., ставилося завдання розробити стандарти надання адміністративних послуг та зазначалося, що підвищенню якості надання

адміністративних послуг сприятиме визначення критеріїв оцінки їх якості та стандартів надання і визначалися такі критерії. При цьому встановлювався такий зв'язок: «На основі зазначених критеріїв встановлюються стандарти надання адміністративних послуг» [379].

У загальному вигляді поняття «стандарт» тлумачиться як зразок, шаблон, трафарет, еталон, який немає нічого оригінального і прийнятий за вихідний для співставлення з ним інших подібних об'єктів, або як нормативно-технічний документ, що встановлює одиниці виміру, терміни їх визначення, вимоги до послуг тощо [46].

Деякі науковці при визначенні поняття «стандарт», підкреслюють що це документ, розроблений на основі консенсусу і затверджений уповноваженим органом документ [9; 182], який встановлює нормативні значення показників кількості, якості та доступності послуги та інші норми, обов'язкові для виконання, які забезпечують право фізичних та юридичних осіб на одержання адміністративних послуг установленої кількості та якості. При цьому виділяють внутрішній (відомчий) стандарт адміністративної послуги – нормативно-правовий акт, розроблений та затверджений в установленому порядку центральним органом виконавчої влади, організацією, у якій встановлені для загального та багаторазового використання й обов'язкового виконання вимоги (правила), принципи щодо надання послуг, спрямовані на максимальне задоволення потреб й очікувань одержувача послуги [182]. Має місце думка щодо важливості розробки стандартів надання адміністративних послуг на основі стандартів аналогічних послуг у приватному секторі [2].

В Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепція адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98, йдеться про мінімальні державні соціальні стандарти як показник, що використовується для розрахунку мінімального місцевого бюджету і представляє собою «гарантований державою рівень послуг на душу населення в межах всієї території країни, які надаються органами влади і фінансуються за рахунок бюджетів», тобто з іншого ракурсу [163].

Виходячи з положень Закону «Про стандартизацію», стандарти є нормативними документами, що встановлюють правила, загальні принципи і характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів. Вони можуть містити вимоги до термінології, позначення, упаковки, маркування та/або етикетці, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги [375].

Адміністративні послуги надаються згідно із стандартами, що затверджуються суб'єктами надання відповідно до їх повноважень. При цьому бюджетні установи, яким делеговані закріплені згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади повноваження щодо надання адміністративних послуг, надають такі послуги згідно із стандартами, затвердженими органами виконавчої влади, що делегували їм такі повноваження.

У разі, коли право надання адміністративної послуги надано двом або більше суб'єктам, у тому числі місцевим органам виконавчої влади, територіальним органам центральних органів виконавчої влади, відповідальний за надання адміністративної послуги центральний орган виконавчої влади затверджує типовий стандарт надання адміністративної послуги, відповідно до якого інші суб'єкти затверджують власні стандарти надання такої послуги.

Дослідження показало, що змістовну сутність стандарту адміністративної послуги можна розглядати з двох позицій. З одного боку, це акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб. А з іншого боку, це сукупність вимог щодо надання адміністративної послуги, які адміністративний орган повинен забезпечити, та критеріїв, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги задоволений її наданням. При цьому стандарт має включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності і якості адміністративної послуги в цілому, а також на кожному етапі її надання, включаючи внесення запиту про надання адміністративної послуги, його оформлення і реєстрацію, очікування надання

адміністративної послуги, її одержання, контроль за якістю адміністративної послуги [340].

Як відомо, до адміністративних послуг належить: видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень; реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація); інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Свого часу стандарти відповідних адміністративних послуг затверджувались на різних рівнях управління: на центральному (наказом відповідного міністерства або іншого Центрального органу виконавчої влади); на регіональному (розпорядженням голови обласної державної адміністрації); на місцевому (органами місцевого самоврядування).

Так, наказом Міністерства юстиції України від 31.08.2009 № 1555/5 було затверджено такі стандарти надання адміністративних послуг: стандарт надання адміністративної послуги з здійснення видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; Стандарт надання адміністративної послуги щодо проставлення апостилю на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав; Стандарт надання адміністративної послуги щодо здійснення реєстрації політичних партій; Стандарт надання адміністративної послуги щодо здійснення державної реєстрації благодійних організацій та ін.

На регіональному рівні – приміром, розпорядженням голови Львівської обласної державної адміністрації від 14 жовтня 2009 р. № 1056/0/5-09 було затверджено 71 Стандарт надання адміністративної послуги, серед яких: з видачі ліцензій (на експорт та імпорт товарів, разової (індивідуальної) ліцензії, на провадження діяльності з надання освітніх послуг, на право провадження господарської діяльності з централізованого теплопостачання, централізованого

водопостачання та водовідведення та ін.); з видачі дозволів (на право здійснення туристичного супроводу,); з видачі інших документів дозвільного характеру (довідки, свідоцтва тощо) та здійснення державної реєстрації (іноземних інвестицій, дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок та ін.) тощо.

На місцевому рівні стандарти надання адміністративних послуг затверджуються рішенням органів місцевого самоврядування. Наприклад, рішенням виконавчого комітету Севєродонецької міської ради (Луганська обл.) ще у 2011 р. було затверджено стандарти надання Фондом комунального майна міської ради таких адміністративних послуг:

- з видачі дозволу на оренду комунального майна;
- щодо погодження на продовження дії договору оренди комунального майна, в тому числі і нерухомого;
- щодо погодження проектно-кошторисної документації на здійснення поліпшення орендованого майна; щодо порядку включення об'єктів нерухомості до відповідних переліків;
- щодо проведення аукціонів, конкурсів з продажу об'єктів комунальної власності та ін.

При цьому, як показало проведене дослідження, затверджені органами місцевого самоврядування стандарти мали типову структуру.

1. Загальні положення.
2. Перелік категорій одержувачів адміністративної послуги.
3. Перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги.
4. Склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги.
5. Вимоги до строку надання адміністративної послуги, а також до строків здійснення дій, прийняття рішень у процесі надання адміністративної послуги.
6. Перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги (вичерпний).

7. Опис результату, який повинен отримати одержувач.
8. Інформація про розмір плати за надання адміністративної послуги (про платність або безоплатність надання адміністративної послуги та розмір плати за її надання, якщо плата передбачена).
9. Вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги (включаючи вимоги до їх кваліфікації).
10. Вимоги до місця надання адміністративної послуги (з рахуванням його транспортної і пішохідної доступності).
11. Режим роботи адміністративного органу (у тому числі порядок прийому одержувачів, а також можливість одержання бланків запитів про надання адміністративної послуги та їх реєстрації тощо).
12. Черговість надання адміністративної послуги (здійснення дій та прийняття рішень) в разі перевищення попиту на адміністративну послугу над можливістю її надання без очікування, у тому числі терміни й умови очікування надання адміністративної послуги.
13. Вимоги до інформаційного забезпечення одержувача при зверненні за одержанням та у процесі надання адміністративної послуги.
14. Особливості надання адміністративної послуги особам похилого віку та інвалідам тощо.
15. Порядок виправлення можливих недоліків наданої адміністративної послуги (порядок подачі, реєстрації і розгляду скарг на недотримання чинного Стандарту).

Так, одержувачем адміністративної послуги з видачі дозволу на оренду комунального майна у м. Сєвєродонецьк є юридична особа, що є суб'єктом права комунальної власності, яка має намір передати в оренду майно, що враховане на її балансі. Суб'єкт права комунальної власності, який має намір передати в оренду комунальне майно, в тому числі і нерухоме, що враховане на його балансі, подає на ім'я начальника Фонду комунального майна міської ради лист-клопотання (з додаванням визначених документів), в якому зазначає перелік майна, що пропонується для передачі в оренду. Результатом надання

такої послуги (яка є безоплатною для одержувача) є отримання листа про надання дозволу на оренду комунального майна із затвердженим розрахунком орендної плати за перший місяць оренди або обґрунтована відмова щодо надання такого дозволу. При цьому Фонд комунального майна міської ради приймає рішення про надання дозволу бути орендодавцем комунального майна або відмову щодо надання такого дозволу у строк, що не перевищує 30 календарних днів від дати реєстрації листа-клопотання заявника.

У зв'язку з прийняттям у вересні 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги», який встановив, що суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, рішення про затвердження стандартів надання адміністративних послуг втратили чинність, проте положення стандартів були відображені в інформаційній і технологічній картках адміністративних послуг.

Слід відзначити, що загальна оцінка роботи органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг в міських громадах через Центри надання адміністративних послуг протягом останніх півтора роки покращилися. Так, згідно з даними опитування, якщо у 2013 р. позитивно роботу таких органів оцінювали 70% респондентів, а негативно – 12%, то у 2014 р. частка тих, хто вважає роботу таких установ доброю, зросла до 79%, а тих, хто оцінює її як погану, навпаки зменшилася до 7% [305].

Висновки до розділу 2

Проведений у другому розділі дисертації аналіз основних тенденцій розвитку ресурсного забезпечення місцевого самоврядування дозволив зробити наступні висновки.

1. Із застосуванням контент-аналізу виконано дослідження процесу становлення правової бази ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, при цьому акцент зроблено на період 1990-2001 рр., коли здійснювався

активний науково-правовий пошук моделі місцевого самоврядування, яка б найбільше підходила до особливостей державно-політичного устрою України. За результатами контент-аналізу встановлено наявність у законодавчих актах як обґрунтованих положень (їх більшість), так і суперечливих суджень. Так, до позитивних моментів віднесено систематизацію ресурсів матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування за трьома їх видами: природні, фінансові, місцевого господарства. Окрім того, важливим вважаємо положення щодо встановлення невторчання вищих органів щодо розробки, затвердження й виконання місцевих бюджетів, а також обов'язковість супроводження делегування повноважень передаванням відповідних ресурсів за всіма видами в повному обсязі; впорядкування відносин між міською радою і районними радами у місті з районним поділом та ін. Дискусійними положеннями законодавчих актів тих років зазначено прихильність до державницької концепції місцевого самоврядування; певна абсолютизація функцій виконавчого комітету Ради народних депутатів з управління конкретними галузями господарського і соціально-культурного будівництва та ін.

Виділено окремі періоди становлення правової бази ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, що дало можливість поглибити пізнання і розуміння тих змін, що відбувалися у законодавстві, та спроектувати їх уроки на сьогодні.

2. Проаналізовано матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування як об'єктів права комунальної власності. Відзначено, що більшість комунальних підприємств не створюють матеріальної продукції, а надають послуги, що обумовлює їх специфіку виробництва і призводить до високої його фондомісткості. При цьому їх діяльність може відноситися як до сфери матеріального виробництва, так і невиробничої сфери.

На підставі проведеного аналізу визнано, що більшість комунальних підприємств, які діють у житлово-комунальній сфері, у важкому економічному стані, що зумовлено декількома причинами: 1) виробники послуг є локальними природними монополіями; 2) галузь відчуває недостатність фінансових ресурсів

для модернізації устаткування, заміни зношених основних засобів і подальшого розвитку; 3) на більшості підприємств галузі відсутній управлінський облік, дані якого забезпечують контроль за витратами за місцем їх виникнення й сферами відповідальності конкретних ланок управління.

Проаналізовано структуру економіки Луганської області як основи матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Узагальнено дані щодо фінансової децентралізації за 2014-2019 рр., зазначено основні джерела надходжень до місцевих бюджетів, які отримали об'єднані територіальні громади протягом п'яти років здійснення децентралізації та реформування місцевого самоврядування. Висловлено думку, що 100 % податку на доходи фізичних осіб мають залишатися в громадах за місцем проживання її мешканців, оскільки саме там вони задовольняють свої базові потреби у послугах, перш за все – житлово-комунальних і соціально-економічних.

3. Проаналізовано діяльність органів місцевого самоврядування стосовно організації надання адміністративних послуг населенню крізь призму ідеї сервісного розвитку держави, узагальнено результати оцінювання населенням якості надання публічних послуг.

Основні результати дослідження другого розділу висвітлено у монографіях [257; 258], наукових статтях у фахових виданнях [80; 265; 267; 271], апробовано на конференціях [273; 274; 276; 277; 280; 286; 288; 289; 294; 295], а також опубліковано в інших виданнях [201; 211; 299; 300; 301; 439].

РОЗДІЛ 3

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Застосування двовимірного підходу до ресурсного забезпечення місцевого самоврядування

Потенціал територіальної громади, як правило, відсвічує лише наявні ресурси, окремі з яких можуть бути вичерпними (багатства надр, ґрунти, дерева, рослинний і тваринний світи, деякі види мінеральної сировини тощо), тому й методи впливу на їх використання мають відрізнятися в залежності від вичерпності / невичерпності ресурсів, можливостей їх відновлюваності (повної або відносної). Крім того, способи і заходи щодо ресурсного забезпечення розбігаються виходячи із спрямованості управління – на забезпечення поточного функціонування території чи її розвитку як переходу до іншого стану із кількісними та якісними змінами у внутрішньому середовищі.

З огляду на це, вважаємо за доцільне застосування двовимірного підходу до управління ресурсним забезпеченням розвитку територій, який би надав можливість, з одного боку, споживати оригінальні ресурси для досягнення цілей розвитку, а з іншого – використовувати певні комбінації ресурсів в залежності від існуючих умов. Іншими словами, пропонований підхід включає два сегменти: перший – використання потенціалу території та його розширення або диверсифікацію; другий – регенерація втрачених ресурсів, розробка й створення нових ресурсів, прийняття рішень щодо напрямку та інтенсивності розвитку конкретного виду ресурсів на основі передбачення потреб у майбутньому. Це можливо лише за умов посилення конкурентних переваг території та активної інноваційної діяльності.

Для встановлення взаємозв'язку між окремими видами ресурсів місцевого самоврядування пропонуємо здійснити таку їх систематизацію з певним рівнем агрегації: природні (у т. ч. рекреаційні), технологічні (у т. ч. інституційні,

інституціональні, матеріально-технічні), людські (у т. ч. компетентнісні), нематеріальні (у т. ч. інформаційні, віртуальні), фінансові (у т. ч. інвестиційні). Іншими словами, йдеться про певну ресурсну платформу територіальної громади як сукупність основних її компонентів – видів ресурсів, пов'язаних між собою в процесі забезпечення функціонування та розвитку території. Схематично в укрупненому вигляді зв'язаність основних компонентів ресурсної платформи територіальної громади відображено на рис. 3.1.

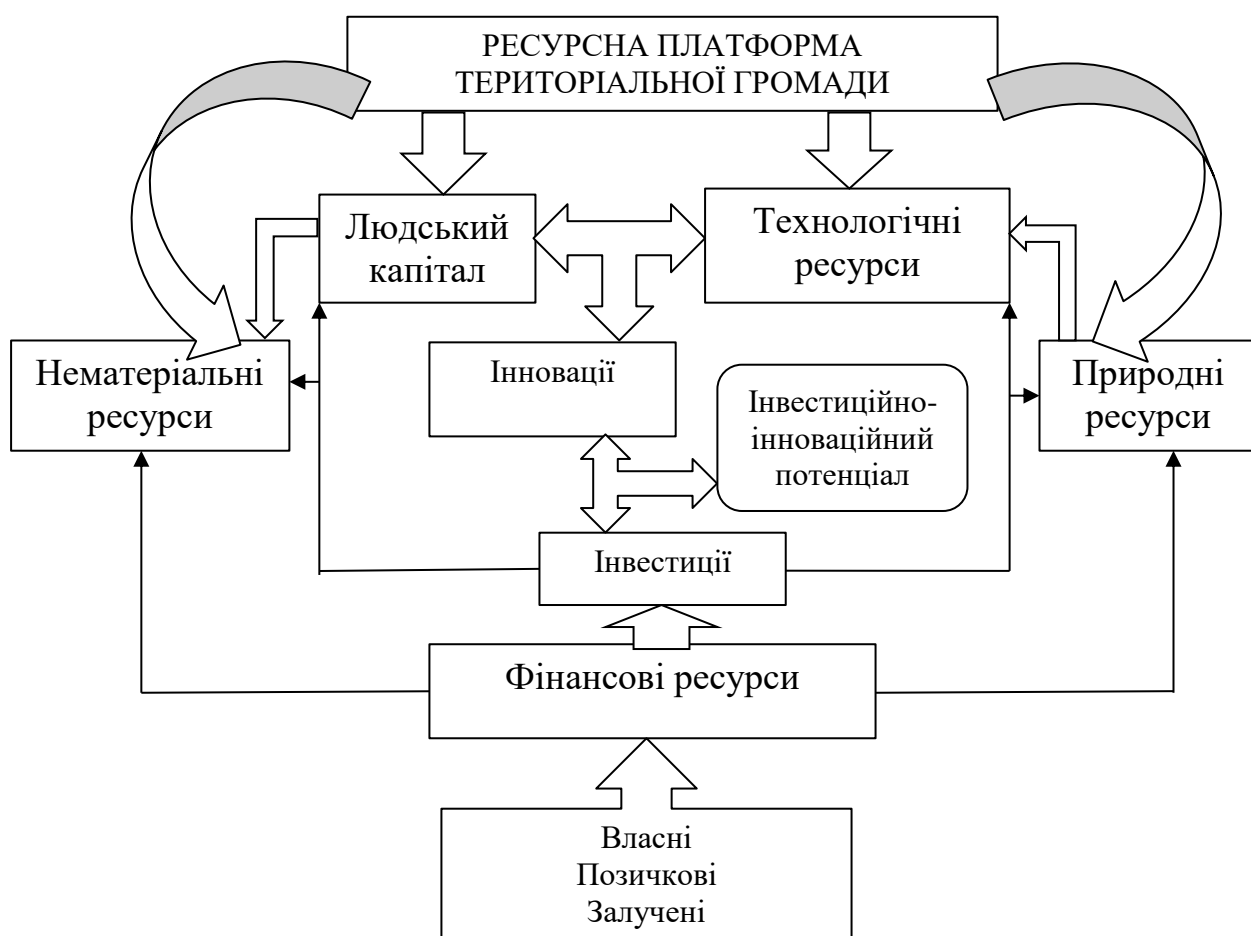


Рис. 3.1. Укрупнена схема зв'язаності основних компонентів ресурсної платформи територіальної громади (авторська розробка [264])

Охарактеризуємо ключові компоненти ресурсної платформи територіальної громади.

Природні ресурси – це ті компоненти природи, які знаходяться на території громад і регіональних спільнот та вже використовуються або є

потенційними, тобто можливими бути використаними як засоби виробництва і предмети споживання для задоволення як індивідуальних, так і спільних потреб територіальних громад. Природні ресурси розміщені по Україні (як і на всій нашій планеті у цілому) нерівномірно, тому і окремі області, і громади різняться за рівнем забезпеченості ними.

Важливим для оцінювання природних ресурсів з позицій використання для забезпечення життєдіяльності громад і територій, є їх розподіл на вичерпні і невичерпні, відновлювальні і не відновлювальні. Схематично класифікацію природних ресурсів наведено на рис. 3.2.

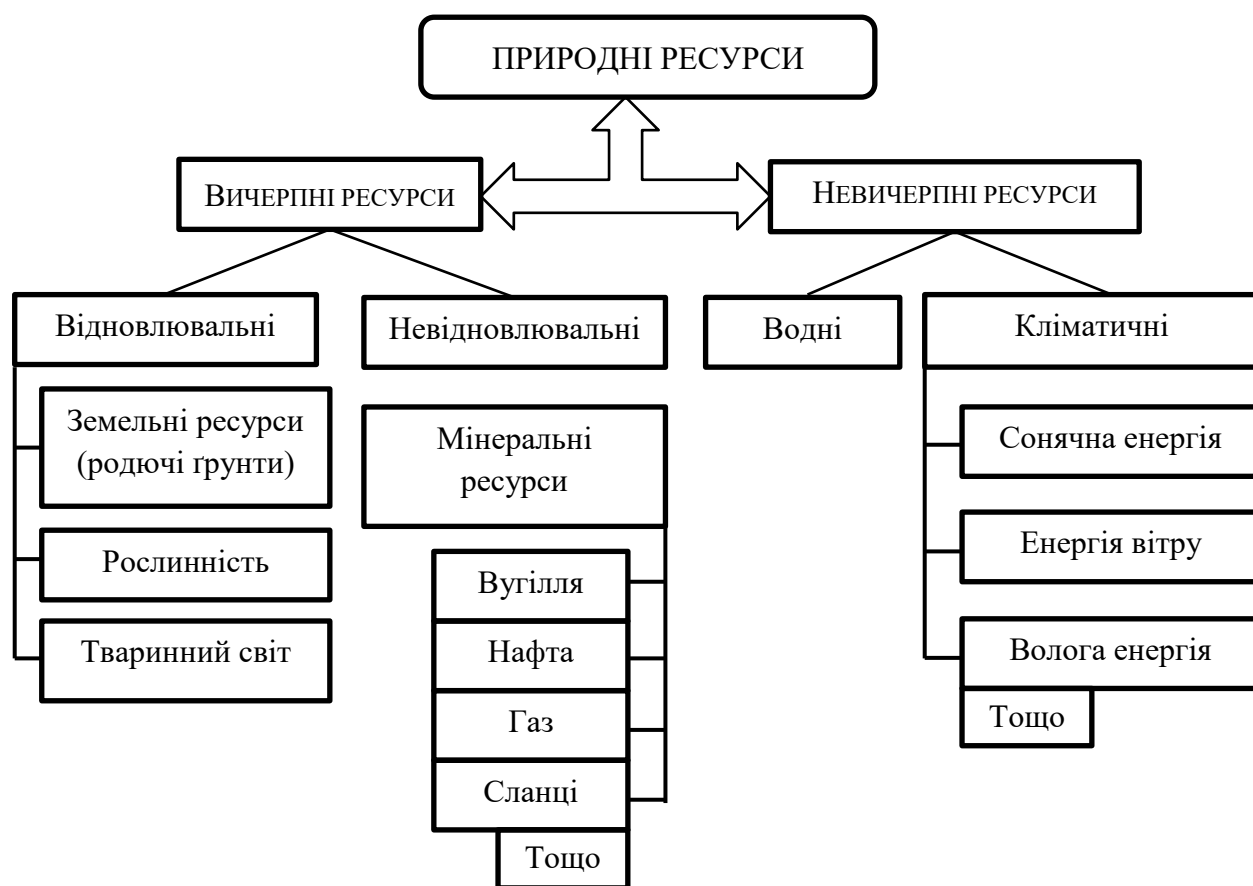


Рис. 3.2. Класифікація природних ресурсів

До відновлюваних природних ресурсів відносяться ті ресурси, що відновлюються самою природою, причому безперервно, проте цей процес (природного відтворення родючості ґрунтів, зростання дерев й трави, кількості

тварин тощо) нерідко не встигає за темпами і обсягами використання таких ресурсів. На жаль, в останні десятиліття цей розрив прискорюється і збільшується, тому відновлюваність ресурсів цієї групи має тенденцію до невідновлюваності.

До невідновлюваних ресурсів належить більша частина корисних копалин – мінеральні ресурси, що використовуються в господарстві або як сировина, або як джерело енергії (фахівці нараховують понад 200 їх видів).

До невичерпних природних ресурсів, тобто таких, використання яких не призводить до загального їх зменшення, належать водні та кліматичні ресурси (сонячна та волога енергія, енергія вітру). Саме кліматичні ресурси можуть використовувати навіть порівняно невеликі територіальні громади і для забезпечення побутових потреб мешканців, і для організації економічної діяльності як альтернативні джерела енергії, що становиться для України одним із стратегічних напрямків розвитку так званої «зеленої» енергетики та біоенергетики – вітроенергетики, енергії сонця, використанні біопалива та ін. Фахівці оцінюють енергетичний потенціал кліматичних ресурсів в Україні достатньо високо, вважаючи енергоефективність стратегічним ресурсом трансформації виробничо-економічних ресурсів [118]. Проте невичерпність природних ресурсів не є абсолютною.

Інститутом відновлюваної енергетики НАН України складена мапу вітроенергетичного потенціалу, згідно з якою найбільш привабливими територіями для використання вітроенергії є узбережжя Чорного та Азовського морів, територія Карпатських гір, Одеська, Херсонська та Миколаївська області, а також гірські райони тимчасово окупованої території Криму, тобто регіони, в яких середня швидкість вітру на висоті 10 м складає близько 4,5 м у секунду та більше. За інформацією Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України (яке є центральним органом виконавчої влади, реалізує державну політику у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива), вітроелектростанції почали будуватися в Україні

ще у 1996-1997 рр., (Новоазовська (Херсонська обл.) і Трускавецька (Львівська обл.) вітроелектростанції), а у 2015 р. їх було вже 134, проте їх потужність становила всього 0,93 % від виробленої електроенергії [5].

Перетворення сонячної енергії, що є одним з екологічно сталих ресурсів, в електричну можливе на всій території України, яку в залежності від інтенсивності сонячної радіації поділяють на 4 зони, а до зони з найвищою сонячною активністю входять АР Крим, Херсонська і майже повністю Одеська і Миколаївська області, а також частина Запорізької, Дніпропетровської і Кіровоградської областей, де сумарна сонячна радіація протягом року складає більше 1445 кВт год/м² [5]. Станом на 01.04.2019 р., в Україні встановлено понад 2,2 ГВт об'єктів сонячної енергетики, що складає 71% від усіх відновлюваних джерел енергії, що функціонують в країні – це дозволило Україні піднятися з 34-го на 23-є місце в світовому рейтингу сонячної енергетики [423]. Слід зауважити, що сонячна енергія у всьому світі стає все більш популярною (лише за останні 15 років її частка у світовій енергетиці перевищила 5%) і використовується не тільки для вироблення електроенергії, а також для опалення та опріснення води, що становиться актуальним і для України у зв'язку із зміною клімату.

Біопаливо виробляється з біомаси, яка зазнає біологічного розкладу – це відходи сільського господарства (рослинництва і тваринництва), лісового господарства та галузей промисловості, які з ним технологічно пов'язані. При цьому до енергетичних культур відносяться не тільки окремі види дерев і рослин, які спеціально вирощуються для виробництва твердого біопалива, а і традиційні для України сільськогосподарські культури – ріпак, соняшник, кукурудза, пшениця та ін. Тобто Україна має великий потенціал біомаси, доступної для виробництва енергії – найбільші можливості у цьому напрямі є Вінницької, Дніпропетровської, Кіровоградської і Полтавської областей. Проте частка біомаси у валовому кінцевому енергоспоживанні в Україні поки що зовсім невелика і становить 1,78%, а темпи розвитку біоенергетики суттєво відстають від європейських [5].

Ще у 2017 р. Кабінетом Міністрів України схвалено Енергетичну стратегію України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» (розпорядженням від 18.09.2017 р. № 605-р), в якій встановлено такі ключові показники її ефективності в означеному напрямку:

частка відновлюваних джерел енергії (включно з гідрогенеруючими потужностями та термальною енергією) в обсязі загального первинного постачання енергії, що розраховується як сума виробництва (видобутку), імпорту, експорту, міжнародного бункерування суден та зміни запасів енергоресурсів у країні, має зрости від 4 % у 2015 р. до 8 % у 2020 р., 12 % у 2025 р., 17 % у 2030 р., 25 % у 2035 р.;

частка відновлюваних джерел енергії (включно з гідрогенеруючими потужностями) у генерації електроенергії матиме таку динаміку : 2015 р. – 5 %, 2020 р. – 7 %, 2025 р. – 10 %, 2030 р. – >13 %, 2035 р. – >25 %;

частка місцевих альтернативних видів палива в місцевих паливно-енергетичних балансах у відношенні до загального споживання очікується на рівні 10 % у 2020 р., а у подальшому запланована таким чином: у 2025 р. – 15 %, у 2030 р. – 18 %, у 2035 р. – 20 % [117].

Завдяки реалізації Енергетичної стратегії на період до 2035 року структура загального первинного постачання енергії, що розраховується як сума виробництва (видобутку), імпорту, експорту, міжнародного бункерування суден та зміни запасів енергоресурсів в Україні (ЗППЕ) має суттєво змінитися, що відображено на рис. 3.3.

Як видно з наведених діаграм, у 2035 р. у порівнянні з 2015 р. частка викопних ресурсів (вугілля, природний газ, нафтопродукти та атомна енергія) має зменшитися майже в 1,3 рази а частка відновлювальних ресурсів має збільшитися більш ніж у 6 разів.

При цьому помітно має змінитися і безпосередньо структура відновлювальних джерел енергетичних ресурсів (до складу яких включено біомасу, біопаливо та відходи; сонячну і вітрову енергія; гідроелектростанції

(ГЕС), термальну енергію докiлля та скиднi ресурси техногенного походження), що вiдображено на рис. 3.4.

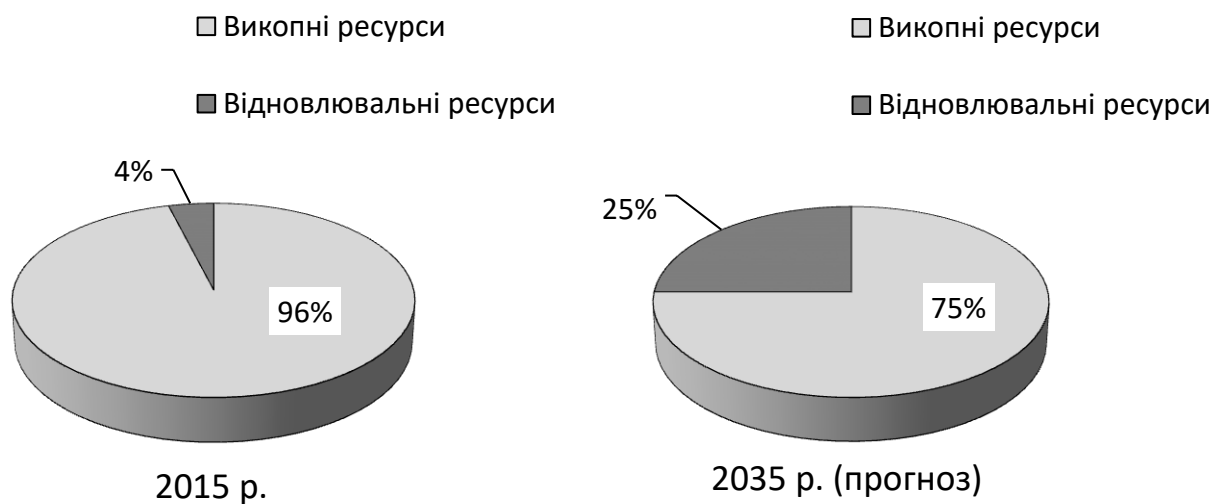


Рис. 3.3. Структура ЗПPE України у 2015 р. та прогнозна структура ЗПPE у 2035 р., % (побудовано автором за даними [117])

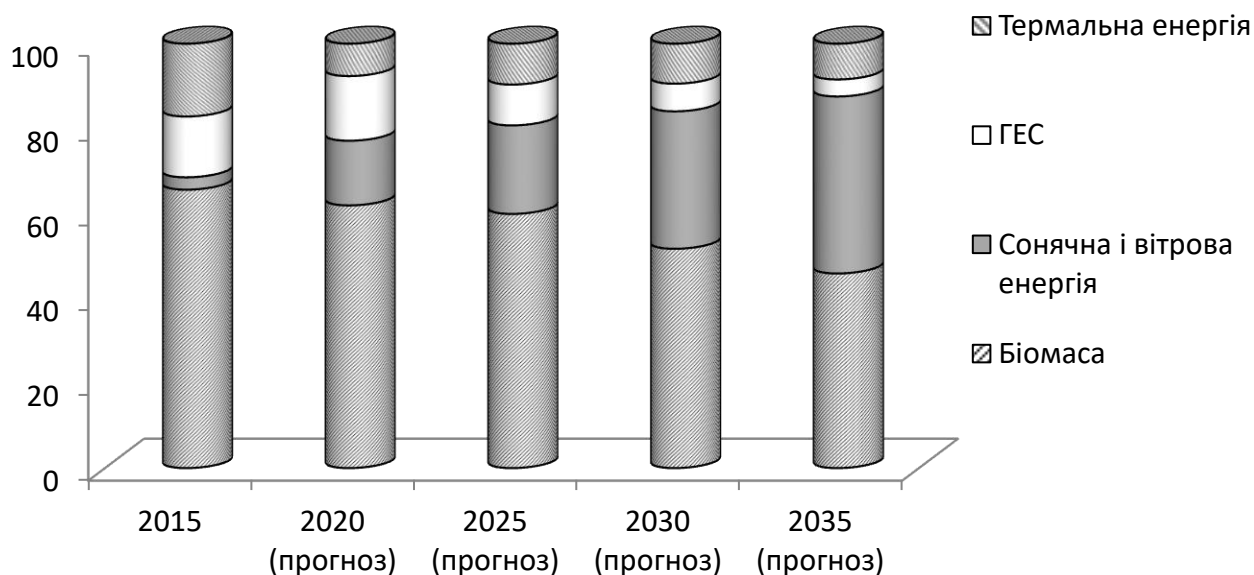


Рис. 3.4. Динаміка структури вiдновлювальних джерел енергетичних ресурсiв за Енергетичною стратегiєю України на перiод до 2035 р. (побудовано автором на пiдставi даних[117])

Представлені на рис. 3.4. діаграми віддзеркалюють стійкі тенденції, що прогнозуються за результатами реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2035 року, а саме – до збільшення частки сонячної і вітрової енергії та зменшення частки гідроелектростанцій, а також біоенергетики і термальної енергії у складі відновлюваних джерел енергії.

В умовах децентралізації та розвитку енергетичного ринку України органи місцевого самоврядування мають приділяти особливу увагу впровадженню енергоефективних технологій, широко використовуючи при цьому так звані «зелені» проекти, оскільки це надасть можливість не тільки зекономити кошти місцевих бюджетів для оплати енергоносіїв бюджетних установ та витрати населення на оплату комунальних платежів, а і створити нові робочі місця для організації підприємств з біоенергетики, що призведе до покращення рівня задоволення енергетичних потреб громади, збільшення надходжень до місцевих бюджетів, активізації у цілому економічних процесів.

Як свідчить практика, проблеми надлишкового використання енергоресурсів споживачами в умовах їх дефіциту та необхідності імпортування з інших країн притаманна для всіх місцевих спільнот України. Основною метою місцевих програм енергоефективності та розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива є забезпечення реалізації державної політики у вирішенні проблем підвищення енергоефективності та зменшення споживання енергоресурсів в різних сферах комунального господарства. Досягнення цієї мети дозволяє знизити енергоємність продукції і послуг за рахунок впровадження сучасних технологій, устаткування і обладнання та зменшення втрат енергоресурсів, а також скоротити бюджетні видатки на фінансування енергоносіїв для установ бюджетної сфери населених пунктів, зменшити споживання природного газу, електроенергії, вугілля, біопалива та води безпосередньо населенням. При цьому, усі категорії споживачів (населення, суб'єкти підприємницької діяльності та бюджетні установи) самі повинні бути зацікавлені в економії енергоресурсів.

Наприклад, у м. Северодонецьк Луганської обл. діє загальноміська Програма енергоефективності та розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива. А міська програма енергозбереження шкіл визнана найкращою в Україні. Крім того, міський відділ освіти отримав диплом переможців дев'ятого Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування за проект «Енергоефективна санація будівель загальноосвітніх закладів міста», що дозволило місту отримати державне фінансування для реалізації цього проекту та побудувати автономні котельні для шкіл та дошкільних закладів освіти міста та прилеглих селищ, а також виконати заміну старих дерев'яних вікон у школах на сучасні склопакети і здійснити утеплення стін та даху будівель. Проведення означених заходів дозволило значно покращити умови перебування дітей у закладах освіти та зекономити енергоресурси і бюджетні кошти на їх оплату. Також міська програма енергоефективності закладів освіти передбачала підвищення рівня теплоізоляції будівель та споруд, впровадження контролю теплової енергії та застосування інноваційних технологій з енергозбереження та її ефективного використання. Слід зазначити, що міська програма енергоефективності закладів освіти розрахована на 5 років та передбачає виділення коштів на зазначені заходи в середньому у розмірі 1,5 млн. грн. щороку [270].

Програма енергоефективності та енергозбереження житлово-комунального господарства міста передбачає встановлення побудинкових приладів обліку електричної енергії, модернізацію об'єктів зовнішнього освітлення із впровадженням сучасних енергоефективних технологій, санацію житлових будинків, капітальний ремонт систем гарячого водопостачання житлових будинків із заміною водопідігрівачів, встановлення індивідуальних теплових пунктів житлових будинків, у тому числі обладнання побудинковими приладами обліку теплової енергії та ін.

Разом з тим, міські програми як інструмент впровадження енергозберігаючих технологій у місцевому самоврядуванні не працює у повній

мірі. До основних проблем запровадження цього інструменту слід віднести наступні: 1) обмеженість фінансових можливостей місцевих бюджетів, особливо це стосується сучасних умов фінансової та економічної кризи у державі, коли на місцях у наявності значний дефіцит місцевих бюджетів, і їх доходи не можуть покрити навіть основні видатки; 2) неможливість одночасно задовольнити усі потреби населеного пункту в необхідних заходах через значну кількість таких об'єктів, їх значну енергоспоживність, і в першу чергу, це стосується соціальних об'єктів; 3) недостатність кадрів на місцях для встановлення та обслуговування сучасного енергоефективного обладнання, особливо це стосується невеликих містечок, сіл та селищ, а також зони здійснення Операції об'єднаних сил; 4) висока вартість енергозберігаючих заходів; 5) майже відсутність на практиці конкурентного середовища для постачальників відповідної продукції та послуг, а відповідно низька якість поставленої продукції та наданих послуг, (ця проблема також дуже характерна для невеликих містечок, сіл та селищ, зони здійснення Операції об'єднаних сил) та ін. [270].

На жаль, в останні десятиліття спостерігається збільшення екологічних проблем природокористування, які пов'язані з нераціональним використанням природних ресурсів, що викликане як екстенсивним, так і інтенсивним, оснований на хімізації, характером виробництва, перш за все, в агропромисловому комплексі економіки, причому не тільки в Україні, а і в інших країнах світу. Тому постає актуальним захист і оздоровлення стану природних ресурсів, запровадження ресурсо- і енергозберігаючих та мало- і безвідходних технологій, а також використання систем землеробства з обмеженням використання хімічних засобів для підвищення родючості ґрунтів і захисту рослин, повсюдне вживання рекреаційних заходів, спрямованих на підвищення здатності природи до самовідновлення.

Технологічні ресурси як компонент ресурсної платформи місцевого самоврядування сформовано як сукупність інституційних, інституціональних та матеріально-технічних ресурсів. Одразу зазначимо, що матеріально-технічні ресурси місцевого самоврядування включають дві складові – матеріальну і

технічну, у другому розділі було досліджено проблематику управління комунальною власністю як найсуттєвішого елементу матеріальних ресурсів місцевого самоврядування.

Вже багато десятиліть у наукових колах відбуваються спори стосовно таких понять публічного управління, як «інститут» та «інституція», «інституційний» та «інституціональний». Причому такі дискусії можна вважати міждисциплінарними, оскільки увагу до дослідження названих термінів приділяють не тільки фахівці з публічного управління та адміністрування, а і багатьох галузей науки – правових, економічних, історичних, соціологічних та ін. Незважаючи на те, що в англійських джерелах використовуються два різних терміни «*institute*» та «*institution*», між зарубіжними вченими також немає єдності думок щодо їх змістовного наповнення.

Немало фахівців викладають свої думки на теренах наукових публікацій, іноді суперечливих, серед них – В.В. Гриценко [78], Н.М. Ільченко [134], М. Кармазіна [142], Катигрובה О.В. [143], О. Концуров [165], В.В. Липов [191-192], Н.І. Литвиненко [195], Т.М. Лозинська [197], Н.І. Обушна [254], О.О. Стрижак [433], О.Г. Шпикуляк [469] та ін. Окремі дослідники вважають витoki проблеми у некоректному ще англо-російському перекладі і терміну «*institute*», і терміну «*institution*» як «інститут», що здійснювався свого часу, а потім перейшов і до україномовної літератури, за наслідком чого відбулося їх ототожнення. Одні сприймають обидва поняття як синонімічні, інші обґрунтовують категоріальні відмінності, деякі вважають за доцільне використовувати тільки поняття «інститут».

Не ставлячи за мету провести контекстуальний аналіз наведених термінів, відзначимо дуальний характер змістовної сутності поняття «інститут», яке наводиться у тлумачних словниках і багатьох опублікованих результатах наукових досліджень: 1) інститут як сукупність правових норм; 2) інститут як організація. Спираючись на думку Д. Нортона стосовно терміну «інституція» [250; 494], немало науковців є прихильниками категоріальної відмінності понять «інституція» (як «правила гри») та «інститут» (як організація, у т. ч.

державний орган). Так, на думку М. Кармазіної існують невід'ємні характеристики інститутів, які відрізняють їх від ознак інституцій та обумовлюють організаційну форму функціонування, зокрема:

- психологічність, оскільки, за думкою вченої, будь-який суспільний інститут за своїм походженням є психологічним утворенням, усталеним продуктом обміну діяльністю у суспільстві;

- історичність, оскільки інститути представляються виразним наслідком історичного розвитку суспільства;

- структурність, оскільки кожен інститут перебуває у системі взаємодії з іншими інститутами суспільства;

- функціональність, оскільки інститути виконують конкретні функції, визначені для них суспільством [142].

О.В. Катигрובה систематизувала підходи до дефініцій поняття «інституція» (нормативний, етичний, інформаційний, еволюційний, ігровий, трансакційний, контрактний, соціологічний, організаційний) та дійшла висновку, що між ними не існує чіткого розмежування [143].

Разом з тим, вважаємо, що семантична конструкція «прикметник + іменник» дозволяє універсалізувати використання поняття «інституційний ресурс» в місцевому самоврядуванні та визначити його як сукупність формальних правил і норм, зафіксованих у законодавчих та інших нормативно-правових актах, які структурують діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування в площині конкретного функціоналу та певних обмежувальних рамок, а також регулюють їх взаємодію з іншими суб'єктами публічного управління. Виходячи з цього, у дисертації інституційний ресурс місцевого самоврядування розглядатиме як сукупність функцій, компетенції і повноважень (інституцій) суб'єктів місцевого самоврядування стосовно вирішення питань місцевого значення, що в рамках законодавства забезпечують належне функціонування інститутів (суб'єктів) місцевого самоврядування. З цих позицій система місцевого самоврядування є інституціональною системою.

Слід підкреслити, що технологічний компонент ресурсної платформи територіальної громади сам по собі не зможе забезпечити її інноваційного розвитку, оскільки інновація складається із двох груп елементів – технологічного і людського капіталів.

Людський капітал є одним із найважливіших ресурсів розвитку місцевого самоврядування. За даними ООН у 2019 р. щодо індексу людського розвитку (Human Development Index – HDI), Україна посіла 88-е місце із 189: за підсумками 2018 р. очікувана тривалість життя в Україні складала 72 роки; рівень освіти за двома показниками – середня кількість років навчання 15,1 роки та очікувана кількість років навчання 11,3 роки; а ВВП у розрахунку на 1 особу населення – 7 994 дол. США [486, с. 301]. Незважаючи на відносно невисокі показники у порівнянні з країнами-лідерами (перша двадцятка яких має HDI від 0,954 у Норвегії (1 місце) до 0,914 у Австрії (20 місце), Україна потрапила до списку країн з достатньо високим індексом розвитку людського потенціалу (країни з рейтингом від 63 до 116). Аналітична записка за країнами, що представлені в Доповіді про стан людського розвитку за 2019 рік, подано такі дані щодо динаміки змін в Україні: протягом з 1990 до 2018 рр. очікувана тривалість життя при народженні збільшилась на 2,1 років, середня кількість років навчання збільшилася на 2,2 роки, а очікувана кількість років навчання зросла на 2,7 років. Проте, ВВП на душу населення України скоротився приблизно на 25,6 % у період 1990-2017 рр. [249].

У процесі ресурсного забезпечення місцевого самоврядування людський потенціал використовується у двох напрямках: з одного боку, це члени територіальної громади, які залучаються до прийняття рішень з питань місцевого значення та їхньої реалізації, а з іншого – посадові особи органів місцевого самоврядування, які виконують різноманітні управлінські функції. Серед останніх окремою категорією управлінців є лідери, феномену яких у місцевому самоврядуванні присвячуються окремі праці [81; 149].

У зв'язку з цим необхідною умовою успішного забезпечення життєдіяльності територіальної громади та її розвитку вважаємо формування

команди сучасних менеджерів. Проте управлінська праця в місцевому самоврядуванні – це не просто вид суспільної праці, основним завданням якої є забезпечення цілеспрямованої, скоординованої діяльності окремих учасників спільного трудового процесу і трудових колективів в цілому для досягнення результатів (продуктивності) діяльності підприємства, а служба, яка має бути спрямована на організацію забезпечення найповнішого задоволення потреб територіальної громади. В свою чергу, це висуває певні вимоги до управлінських якостей менеджера в місцевому самоврядуванні.

Відомий канадський дослідник, провідний фахівець світу з менеджменту Г. Мінцберг у своїх працях виділяє ролі, які відіграють керівники в різні періоди та в різному ступені, зокрема, систематизує їх у три типи: 1) міжособистісні – головний керівник, лідер, сполучна ланка; 2) інформаційні – приймач інформації, розповсюджувач інформації, представник інформації; 3) ролі, пов'язані з прийняттям рішень – підприємець. При цьому підкреслюється, що ці ролі не можуть бути незалежними одна від одної, навпаки, вони взаємозалежні та взаємодіють для створення єдиного цілого [493].

Імплементация даного підходу до ресурсного менеджменту у частині управління кадрами, дозволила сформулювати такі бачення менеджерських ролей посадових осіб в органах місцевого самоврядування.

Міжособистісні ролі впливають із повноважень і статусу керівника в організації та охоплюють сферу його взаємодії з людьми, що вважаємо дуже важливим саме у системі місцевого самоврядування, оскільки міський (сільський, селищний) голова як вища посадова особа територіальної громади постійно має спілкуватись із жителями (стосовно їхніх потреб та задоволеності якістю отриманих послуг тощо); іншими посадовими особами (щодо надання управлінських послуг членам територіальної громади, розширення матеріально-фінансових можливостей, поповнення ресурсної бази розвитку громади тощо); підприємницькими структурами (відносно участі у реалізації стратегічних планів, програм економічного і соціального розвитку території на принципах соціальної відповідальності та засадах державно-приватного

партнерства та ін.). Одночасно керівник може стати точкою зосередження інформації, що дасть йому змогу синхронно відігравати інформаційні ролі та діяти як центр обробки інформації, необхідної для обґрунтованого прийняття відповідного рішення. В свою чергу, виконуючи міжособистісні й інформаційні ролі, керівник відіграватиме ролі, пов'язані з прийняттям рішень: розподіл ресурсів, вирішення конфліктів у діяльності органів місцевого самоврядування, їх прогнозування та розв'язання, пошук можливостей міжмуніципального співробітництва та ін.

Незважаючи на те, що достатньо розповсюдженим визначенням управління є його тлумачення через функції, тобто як процес планування, організації, мотивації та контролю, потрібний для формулювання і досягнення цілей організації, слід відзначити, що управління в місцевому самоврядуванні є багатограним і неоднозначним процесом, в якому прийняття управлінських рішень залежить від складної і рухливої сукупності факторів, які постійно створюють нестандартні ситуації. Саме ці обставини потребують від людини, яка виконує управлінську діяльність, не лише знань сучасного менеджменту і кваліфікації, практичного досвіду, проникливості, здорового глузду, які традиційно відносять до ключових якостей менеджера, а й особистісні, які б давали людині внутрішнє право керувати персоналом і громадою.

Тому вважаємо за правомірне говорити про такі основні якості посадової особи місцевого самоврядування: професійна компетентність і висока відповідальність, наполеглива енергія та працездатність, уважне відношення до людей та піклування про їх інтереси, інновативність і мобільність при прийнятті рішень, розсудливість і розумова сила, високий рівень політичної і загальної культури, організаторські й адміністраторські здібності тощо.

Питання якісного кадрового оновлення органів місцевого самоврядування піднімається також у зв'язку з децентралізацією та формуванням спроможних територіальних громад, оскільки розширення повноважень органів місцевого самоврядування вимагає від їх посадових осіб нових навичок, знань та кардинально вищої кваліфікації.

В умовах інформаційного суспільства невід'ємною фаховою рисою управлінця має стати вміння використовувати сучасні інформаційні технології та навички роботи з обчислювальною технікою, що, хоча й прискорює процес прийняття рішень, але при цьому посилює вимоги до аналітичної роботи муніципального службовця – посадової особи місцевого самоврядування. У зв'язку із стрімким впровадженням цифрових технологій особливого значення набуває формування цифрових навичок громадян, а також розвиток професійних цифрових компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування. Уміння використовувати цифрові технології в управлінській діяльності поступово стає необхідністю. Проте, як відмічає М.І. Лахижа, в Україні поки що підготовка фахівців стосовно використання цифрових технологій у сфері публічного управління, знаходиться у площині переважно індивідуальної підготовки [188].

Нематеріальні ресурси місцевого самоврядування включають, перш за все, інформаційні ресурси, у т. ч. віртуальні, які забезпечують діяльність органів місцевого самоврядування, а також інших стейкхолдерів. Інформаційне забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування потребує окремого дослідження, тому тільки звернемо увагу на наступні положення.

Законодавчими актами, що регулюють інформаційне забезпечення місцевого самоврядування Закони України «Про інформацію» від 02.10.2992 р. № 2657-ХІІ, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР (саме у ньому закріплене поняття «інформаційний ресурс» як сукупність документів в інформаційних системах) та інші нормативно-правові акти. Національна програма інформатизації, зокрема, включає програми та проекти інформатизації органів місцевого самоврядування, які формуються цими органами і фінансуються з місцевих бюджетів та інших джерел, які не заборонено законодавством України [358]. Виконувати окремі завдання таких програм і проектів можуть будь-які господарюючі суб'єкти незалежно від форми власності та організаційно-правової форми господарювання.

Концепція розвитку електронного урядування в Україні (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р), реалізація якої передбачена на період до 2020 р., визначила впровадження електронного урядування базовою передумовою розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку в цілому, адже саме інструменти електронного урядування здатні не тільки забезпечити суттєве покращення якості обслуговування споживачів публічних послуг, а і підвищити рівень відкритості і прозорості, а також ефективності діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування [377].

Окрім того, розвиток електронного урядування сприятиме активізації участі окремих громадян і громадських об'єднань у здійсненні місцевого самоврядування. Саме тому у листопаді 2017 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р було схвалено Концепцію розвитку електронної демократії в Україні, якою у тому числі визначено шляхи ресурсного забезпечення впровадження та використання інструментів електронної демократії суб'єктами владних повноважень [378]. Разом з тим, ступінь розвитку інформаційного суспільства в Україні у порівнянні зі світовими тенденціями є недостатньою і не відповідає її потенціалу та можливостям через цілу низку причин, серед яких можна виділити такі:

недостатній рівень комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, неспішне впровадження нових методів навчання із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;

нерівномірність забезпечення можливості доступу населення до комп'ютерних і телекомунікаційних засобів, наявність «інформаційної нерівності» між окремими регіонами, сферами економіки і різними верствами населення;

низький ступінь репрезентативності України в Інтернет-просторі, недостатня наявність україномовних інформаційних ресурсів;

повільне створення інфраструктури надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування інформаційних послуг з використанням

мережі Інтернет;

недостатність державної підтримки виробництва засобів інформатизації, програмних засобів та впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, що не забезпечує всіх потреб економіки і суспільного життя, тощо [279].

Слід відзначити, що найбільш розповсюдженими формами електронної демократії, які використовуються сьогодні в Україні, є громадські бюджети (голосування за той чи інший проєкт, що претендує на бюджетне фінансування), електронні консультації, електронні петиції та електронні звернення. Сьогодні створюється немало ресурсів для оприлюднення відкритих даних за допомогою різних електронних платформ, наприклад «Відкритий бюджет (Open Budget)», «Розумне місто», «Єдина система місцевих петицій» та ін. Запроваджено також систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта», першочергове призначення якої полягає у наданні оперативного, безперешкодного і надійного доступу органам державної влади і органам місцевого самоврядування до інформації, що необхідна їм для здійснення своїх повноважень. Сформовано Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів (НРЕІР) як державний репозитарій, що створений для обліку всіх електронних інформаційних ресурсів держави, а саме – електронних реєстрів, кадастрів, класифікаторів, а також – інформаційних систем, які забезпечують їх функціонування та використовують інформацію з них. Функціонують публічні інформаційні ресурси містобудівного кадастру – як відкрита електронна топографічна основа та частина відкритих інформаційних ресурсів містобудівного кадастру, до яких відповідно до законодавства забезпечується загальний доступ шляхом їх розміщення в мережі геопорталів усіх рівнів ведення такого кадастру, а також на офіційних веб-сайтах органів місцевого самоврядування. При цьому посилання на такі геопортали оприлюднюються у місцевих засобах масової інформації.

Можна виділити декілька аспектів муніципального менеджменту з використанням інформаційно-комунікаційних технологій: 1) надання органами місцевого самоврядування електронних послуг (наприклад, щодо реєстрації

суб'єкта підприємницької діяльності, продовження терміну договору оренди комунального майна і т. д.); 2) участь громадян та їх об'єднань у прийнятті рішень з питань місцевого значення шляхом обговорення проєктів генеральних планів населених пунктів, правил забудови та використання територій та ін. (консультації з громадськістю); 3) оцінка населенням якості адміністративних послуг та рішень, які приймають органи місцевого самоврядування (проведення опитувань і дослідження громадської думки); 4) віддалений прийом громадян (електронна приймальня); 5) реєстрація через Інтернет звернень громадян до посадових осіб (електронна поштова скринька); 6) електронна взаємодія за типом «питання-відповідь» (проведення відеоконференцій між громадянами і посадовими особами місцевого самоврядування); 7) розміщення інформаційно-довідкових і аналітичних матеріалів (електронний кіоск) і т. д. [279].

Розвитку інформаційних ресурсів не тільки місцевого самоврядування, а і інформаційного суспільства у цілому сприятиме цифровізація. У січні 2018 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р було схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки, яка визначила декілька напрямів цифрового розвитку України, серед яких – подолання цифрового розриву шляхом розвитку цифрової інфраструктури, впровадження концепції цифрових робочих місць та ін. Останнє є важливим питанням для органів місцевого самоврядування, актуальність якого загострила пандемія COVID-19 та викликаний нею карантини, коли доступ до органів місцевого самоврядування, а також бюджетних установ і організацій, комунальних та інших підприємств суттєво обмежений.

Цифрове робоче місце, як визначено у цій Концепції, має бути віртуальним аналогом фізичного робочого місця, що вимагає його належної організації і забезпечення доступу до відповідних баз даних, а також мобільними, які не потребують постійного перебування працівника органу місцевого самоврядування на робочому місці, що є найактуальнішим питанням організації мобільних бригад для надання адміністративних та інших публічних

послуг у віддалених населених пунктах, про які згадувалось у попередньому розділі.

Фінансові ресурси місцевого самоврядування як базова складова ресурсної платформи територіальної громади також потребують окремого дослідження, проте у підрозділі 3.3 обґрунтовано пропозиції щодо розвитку інституту місцевих фінансів шляхом формування фінансової архітекτονіки.

3.2. Обґрунтування функціонально-компетенційної моделі розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування

На сьогоднішній день у законодавстві України відсутнє чітке тлумачення поняття «делеговані повноваження», а також немає чіткого механізму їх передачі між органами публічного управління – на відмінність від загального менеджменту, де делегування повноважень завжди розглядається як процес, який передбачає згоду суб'єкта (або особи), якому делегуються повноваження, на їх виконання, а також оформлюється адміністративним договором, в якому закріплюються умови передачі повноважень та відповідних ресурсів (матеріальних, фінансових, людських тощо), необхідних для реалізації делегованих повноважень.

Наприкінці першого десятиліття XXI ст. майже одночасно до Верховної Ради України було подано і зареєстровано 3 законопроекти, спрямовані на удосконалення правового регулювання поняття «делегування повноважень» та форм його здійснення, а саме:

1) проект Закону про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, внесений народним депутатом Омельченком О.О. (1472 від 01.02.2008) [390];

2) проект Закону про делеговані повноваження, внесений групою народних депутатів – Бондаренко В.Д., Сирота М.Д., Подгорний С.П., Богословська І.Г., Стретович В.М. (1472-1 від 15.02.2008) [389];

3) проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» (щодо делегування повноважень), внесений народним депутатом Кеменяшем О.М. (4615 від 05.06.2009) [388].

Так, перший законопроект, внесений народним депутатом Омельченком О.О., спрямований на упорядкування процесу делегування владних повноважень, забезпечення ефективності передачі та виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Делеговані повноваження визначаються як ситуаційні повноваження, тобто як такі, що тимчасово або безстроково передаються органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. При цьому може йтися про окремі повноваження або частину повноважень, які віднесені законом до компетенції іншого органу виконавчої влади або іншого органу місцевого самоврядування. Проектом 1472 пропонувалося два типи процедури передачі таких повноважень – 1) делегування законом – коли повноваження делегуються у відповідності до закону; 2) делегування договором – коли повноваження делегуються у відповідності до договору – акту про делегування повноважень, заснованому на взаємній згоді сторін, що беруть участь у процедурі передачі-прийняття делегованих повноважень. Пропонувалось також закріпити положення щодо неможливості примушення органів управління до реалізації права на делегування повноважень або на прийняття до виконання делегованих повноважень (крім випадків, коли законодавством передбачено обов'язковість прийняття до виконання таких повноважень, наприклад, у зв'язку із надзвичайними обставинами), що корелюється з підходами загального менеджменту. Положення законопроекту стосовно того, що суб'єкт владних повноважень може відмовитися від виконання делегованих повноважень у випадках якщо виконання делегованих повноважень є неможливим із причин, що не залежать від суб'єкта, який їх виконує, а також стосовно того, що суб'єкт права делегування не має права передавати повноваження, якщо не створені умови щодо фінансового і матеріально-технічного забезпечення їх виконання, свідчать про намір розробників закріпити норму, що делегування повноважень є правом, а не обов'язком

органів управління. Передбачалась також заборона субделегування – делегування будь-кому повноважень, які були делеговані суб'єкту за законом чи договором [390].

Другий законопроект, внесений групою народних депутатів Бондаренко В.Д., Сирота М.Д., Подгорний С.П., Богословська І.Г., Стретович В.М., містив протилежну норму – надання права субделегування повноважень, але за певних умов, серед яких називалися такі:

- субделегування повноважень дозволено органом управління, який делегував ці повноваження та має їх, як власні;

- наділення делегованими повноваженнями підпорядкованого органу нижчого рівня, або органу, який підзвітний та підконтрольний органу управління, який делегує повноваження;

- орган управління, який мав ці повноваження як власні, та орган управління, який субделегує повноваження, рівночасно мають можливість здійснювати контроль за реалізацією цих повноважень [389].

Третій законопроект, внесений народним депутатом Кеменяшем О.М., містив лише дві пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», спрямовані на унормування механізму делегування обласною та районною радою повноважень місцевим державним адміністраціям, зокрема – пропонував надати обласній та районній раді право за необхідністю здійснювати у будь-який час перегляд рішення стосовно делегування повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям (звісно, у визначеному законом порядку) [388].

Між тим, ні жоден із схарактеризованих вище законопроектів, присвячених делегуванню повноважень, так і не був прийнятий.

У законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування», що опублікований на сайті Міністерства розвитку громад та територій 25.06.2020 р. для публічного обговорення, також запропоновано

тлумачення окремих видів повноважень органів місцевого самоврядування – власних і делегованих:

- власне повноваження – це визначене Конституцією України та цим законом повноваження органу місцевого самоврядування, направлене на забезпечення середовища життєдіяльності територіальної громади (територіальних громад) (при цьому уточняється, що власні повноваження забезпечуються шляхом закріплення за органами місцевого самоврядування місцевих податків та зборів, інших джерел доходів, необхідних для здійснення цих повноважень);

- делеговане повноваження – віднесене до сфери компетенції органу виконавчої влади повноваження з надання публічної послуги, яке надається спеціальним законом органу місцевого самоврядування (зазначено, що делеговані повноваження забезпечуються державою шляхом закріплення за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також шляхом надання цільових трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів, обсяг яких (трансфертів) забезпечує виконання норм та показників, визначених державним або галузевим стандартом (нормативом) послуги [387].

Погоджуємося з думкою В.Я. Малиновського стосовно того, що компетенція встановлює обсяг і зміст діяльності суб'єкта державного управління з одночасним розмежуванням функцій між усіма суб'єктами як за вертикаллю, так і за горизонталлю системи управління в державі (системи публічного управління), та «через закріплення у відповідних правових актах завдань і необхідних для їх виконання повноважень дає можливість установити місце кожного органу в загальній структурі системи виконавчої влади, створити основи їх правової відповідальності» [200, с. 90].

Виходячи з цього, в аспекті місцевого самоврядування доцільно формувати функціонально-компетенційну модель горизонтально-вертикального розподілу повноважень з центрально-ортогональною (щоб уникнути дублювання повноважень) роллю територіальної громади.

При цьому ознака «функціонально-компетенційна» означає застосування функціонального підходу до формування інституціональної структури управління та розподілу повноважень за такою логікою: спочатку визначаються функції місцевого самоврядування, які необхідно виконувати, слідом формуються відповідні організаційні структури й визначається їх компетенція, потім здійснюється розподіл повноважень між ними в межах встановленої компетенції для реалізації функцій. Риса «горизонтально-вертикальна» включає три рівні: центральний, регіональний, громадівський. Властивість «центрально-ортогональна» підкреслює ключову роль територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, ознака ортогональності забезпечує неперетинання повноважень, щоб уникнути їх дублювання та запобігти виникненню компетенційних конфліктів у системі місцевого самоврядування та з іншими суб'єктами публічного управління.

Оскільки у модель закладатимуться такі інституції як повноваження, вважаємо за необхідне зробити уточнення ключових понять:

- власні повноваження – це повноваження суб'єкта місцевого самоврядування, якими його наділяє законодавство (наділені повноваження);
- передані повноваження – це повноваження, які вилучаються із кола компетенції суб'єкту державного управління та передаються суб'єкту місцевого самоврядування на постійній або довгостроковій основі, і включають прийняття та реалізацію провідних рішень щодо реалізації функцій місцевого самоврядування у конкретній сфері життєдіяльності громади;
- делеговані повноваження – це повноваження, які передаються суб'єкту місцевого самоврядування тільки на виконання, а право прийняття фундаментальних рішень залишається за суб'єктом, який передає такі повноваження.

Слід підкреслити, що делегування повноважень як явище може здійснюватися як між суб'єктами державного управління та суб'єктами місцевого самоврядування (так зване зовнішнє делегування), так і між суб'єктами системи місцевого самоврядування (внутрішнє делегування).

Запропонована функціонально-компетенційна модель горизонтально-вертикального розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування з центрально-ортогональною роллю територіальної громади має забезпечити чітке розмежування функцій, компетенції і повноважень на засадах принципу функціональності: призначення суб'єктів у системі місцевого самоврядування повинно визначатися саме функціями і компетенцією (коло прав і обов'язків разом з обсягом дій і відповідальністю), яка виражається в конкретних повноваженнях. При цьому розподіл повноважень має здійснюватися з одночасним супроводом адекватних ресурсів, але за принципом субсидіарності, що закріплюється законодавством на постійній або довгостроковій основі.

Важливим є питання законодавчого врегулювання процедурних елементів відносин органів місцевого самоврядування (і органів виконавчої влади, звісно), їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з громадянами. На запровадження нового рівня регламентації адміністративних процедур управлінської діяльності органів публічного управління, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, спрямований законопроект про адміністративну процедуру, що зареєстрований у Верховній Раді України (3475 від 14.05.2020) [385].

Законодавче встановлення нових правил розподілу повноважень з відповідними механізмами забезпечення їх дотримання уособлює інституційні зміни ресурсного потенціалу місцевого самоврядування. У цій площині слід відзначити ключові нормативно-правові акти, які змінюють системну конфігурацію суб'єктів місцевого самоврядування та розподіл функцій і повноважень між ними, а саме:

– Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII (із змінами);

– 24 розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. про визначення адміністративних центрів та затвердження меж територій територіальних громад по областях України;

– Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» від 17 листопада 2020 р. № 1009-IX.

Отже, функції місцевого самоврядування спрямовані на досягнення головної мети – забезпечення задоволення потреб територіальної громади, враховуючи місцеві особливості при управлінні територією, а також використовуючи місцеві ресурси. Але ефективність їх реалізації, вибір методів управління залежить від впорядкування діяльності органів місцевого самоврядування, злагодженості дій всіх учасників місцевого розвитку.

Як зазначалося вище, для реалізації функцій місцеві ради та їх виконавчі органи, сільські, селищні та міські голови мають повноваження в різних галузях місцевого господарства, які визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». В науковій літературі існує загальна класифікація функцій державного управління, наводяться особливості їх реалізації в управлінні територіальним розвитком [86; 93; 204].

У ранніх дослідженнях автора було здійснено систематизацію функцій управління в системі місцевого самоврядування за п'ятьма рівнями потреб територіальної громади та визначено перелік завдань щодо реалізації конкретних функцій місцевого самоврядування за ними, а саме – за базовими потребами громади; за потребами безпеки і захисту; за потребами у комфортному середовищі; за потребами у здійсненні демократії; за потребами розвитку [258, с. 100-103].

Для впорядкування підходів до визначення сфери компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування, закріплення чітких принципів і умов делегування повноважень органам місцевого самоврядування розроблено і опубліковано на сайті Міністерства розвитку громад та територій проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого

самоврядування». Відмітимо ті його положення, які впливають на інституційний ресурс місцевого самоврядування (функції, компетенцію, повноваження).

По-перше, слід відзначити, що законопроект формулює загальні засади розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування, а саме – містить положення щодо [387]:

- заборони наділення органів місцевого самоврядування компетенцією органів законодавчої та судової влади, а також Президента України;

- заборони делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади у певних сферах, серед яких – оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, державна безпека і захист державного кордону України (окрім питань військового обліку та мобілізації окрім питань військового обліку та мобілізації, а також виконання законних рішень уповноважених держави в умовах воєнного або надзвичайного стану, у особливий період); валютний контроль, митний контроль, державний експортний контроль, державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, податковий контроль (крім функцій щодо встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів); нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування, банківський нагляд тощо.

По-друге, визначено також умови наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями держави, які полягають у тому, що для того, щоб можна було делегувати державні повноваження органам місцевого самоврядування, останні повинні сукупно відповідати таким умовам [387]:

- повноваження повинні входити до сфери компетенції органів виконавчої влади та не віднесені до переліку, наведеному вище;

- передбачувана зміна порядку реалізації повноважень згідно з принципом субсидіарності буде підвищувати ефективність їх виконання;

- усі органи місцевого самоврядування України відповідного рівня мають спроможність ефективно виконувати делеговане повноваження;

державою до моменту введення у дію закону, на підставі якого орган місцевого самоврядування наділяється відповідним повноваженням, встановлено порядок та/або спосіб виконання цього повноваження;

забезпечено організаційну автономію органу місцевого самоврядування.

Важливою домінантою законопроекту вважаємо встановлення принципів наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями держави, а саме:

- передача повноважень виключно на підставі закону;
- соціально-економічна обґрунтованість надання державних повноважень органам місцевого самоврядування;
- додатковість делегованих повноважень;
- матеріально-фінансова забезпеченість делегованих повноважень;
- збалансованість загальнодержавних інтересів та інтересів територіальних громад;
- підконтрольність [387].

По-третє, встановлено гарантії стабільності під час наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями держави. Заслужує на особливу увагу положення, яке у цьому законопроекті має намір уперше з'явитися у правовому полі здійснення місцевого самоврядування, а саме – що «Орган місцевого самоврядування має право не виконувати делеговане повноваження, яким його наділено з порушенням умов та принципів, визначених Конституцією України та цим законом» [387], тобто у тому числі принципу матеріально-фінансового забезпечення делегованих повноважень, що є дуже важливим для органів місцевого самоврядування, оскільки сьогодні держава «дозволяє собі», недофінансовувати делеговані повноваження, передані на виконання органам місцевого самоврядування у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та ін., що вимушує органи місцевого самоврядування частину власних бюджетних ресурсів спрямовувати на утримання і розвиток бюджетних установ і організацій цих сфер життєдіяльності громади.

Не менш важливим вважаємо закріплення норми про заборону наділення

органів місцевого самоврядування повноваженнями держави посеред поточного бюджетного періоду, а також зміни рішень про зміст та обсяги делегованого повноваження частіше ніж раз на 3 роки (окрім прийняття Верховною Радою України законів, на підставі яких збільшуються доходи місцевих бюджетів в частині фінансування повноважень, якими органи місцевого самоврядування були наділені раніше).

По-четверте, відмова від використання таких ознак місцевої ради, як сільська, селищна, міська, та перехід до використання категорії «рада громади» з визначенням рівних повноважень. Хоча у чинному законі про місцеве самоврядування поділ місцевих рад на сільські, селищні та міські має місце, їх повноваження також зведені в одну статтю, проте у Бюджетному кодексі України джерела надходжень багато років були диференційовані за цією ознакою. Це призводило до того, що міські бюджети міст обласного значення мали найбільше наповнення доходами, а бюджети міст районного значення, селищ та сіл – найменше. Ця диференціація посилилась, як це не дивно, із внесенням наприкінці грудня 2014 р. змін до Бюджетного кодексу щодо децентралізації, які повністю позбавили сільські, селищні та міські бюджети міст районного значення надходжень від податку на доходи фізичних осіб. Виходячи з цього, вважаємо запропонований у законопроекті підхід виправданим тільки тоді, коли з ним корелюватимуть положення Бюджетного кодексу за принципом – рівні обсяги повноважень повинні мати рівні можливості ресурсного забезпечення їх реалізації.

Отже, опрацьовані вище положення вважаємо позитивними інноваціями оприлюдненого законопроекту.

Разом з тим, викликає нерозуміння той факт, що незважаючи на наведену у пояснювальній записці до законопроекту мотивацію щодо його прийняття, а саме – «приведення українського законодавства у відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування» – у тексті, запропонованому громадськості для публічного обговорення, декілька разів зустрічається термін «рівень», хоча, як відомо, місцеве самоврядування має горизонтальну структуру і не має рівнів

порядкування між його суб'єктами:

- «Органи (орган) місцевого самоврядування відповідного рівня» (стаття 5. Права дітей на участь у місцевому самоврядуванні та сприяння молоді, стаття 52. Тимчасові контрольні комісії ради);

- «усі органи місцевого самоврядування України відповідного рівня мають спроможність ефективно виконувати делеговане повноваження» (стаття 31. Умови наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями держави);

- «місцеве самоврядування відповідного рівня» (стаття 36. Сфера компетенції виконавчих органів ради громади) [387].

Дискусійним також вважаємо розміщення у законопроекті про місцеве самоврядування положень щодо системи та функцій органів, які здійснюють забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування, що передбачає нагляд за актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що приймаються у межах сфери їхньої власної компетенції (розділ V, статті 77-84). Думається, що такі положення повинні міститися у так званих «установчих» нормативно-правових актах щодо створення та функціонування (на центральному, регіональному і місцевому рівнях) органів, які здійснюють забезпечення законності здійснення місцевого самоврядування, тим більш, що вони є органами виконавчої влади.

Ще один момент здивування стосується положення законопроекту щодо переліку власних повноважень, які здійснюються радою громади або її виконавчими органами в обов'язковому порядку. Тобто вводиться ще одна група повноважень за ознакою «обов'язковість», при цьому залишається незрозумілим, за яким критерієм відбиралися питання для включення до групи «обов'язкових повноважень».

Окрім того, вважаємо невдалим формулювання для визначення власних повноважень (як обмеженого права використання ресурсів) ради громади як «До власних повноважень ради громади належить вирішення у межах їхньої територіальної юрисдикції питань щодо: ...» [387]. Думається, що адекватним

тут було б визначення поняття «питання місцевого значення» та наведення їх переліку, а також застосування терміну «компетенція», оскільки йдеться про окреслення сфер, в яких рада матиме певні повноваження.

Отже, зміни норм і положень законодавства стосовно компетенції і повноважень органів місцевого самоврядування спричиняють зміну інституційного ресурсу місцевого самоврядування.

У розділі 1 вже йшлося про специфічність військово-цивільних адміністрацій як органів державної влади, які виконують функції не тільки державного управління, а і місцевого самоврядування, що потребує і окремого їх дослідження. Так, військово-цивільна адміністрація м. Северодонецьк Луганської області на території Северодонецької міської ради функціонує на підставі Положення, затвердженого розпорядженням її керівника, та здійснює наступні повноваження в межах Конституції України, Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» щодо [329, ст. 4; 342]:

1) стосовно управління соціально-економічним розвитком міської територіальної громади – механізм розробки, затвердження і виконання відповідних комплексних і цільових програм; залучення до їх реалізації підприємств, установ та організацій всіх форм власності (на договірних засадах); організації місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі; забезпечення роботи місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності; ефективне використання всіх ресурсів громади тощо;

2) щодо управління місцевим бюджетом – формування, розгляд та затвердження міського бюджету, внесення за необхідністю змін до нього; забезпечення виконання бюджету; встановлення ставок місцевих податків і зборів та надання пільг щодо їх сплати, якщо відсутнє відповідне рішення міської ради; встановлення для підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (за необхідністю); тощо;

3) управління відносинами власності та комунальним майном громади –

встановлення тарифів на комунальні послуги; управління об'єктами житлово-комунального господарства та ін.; надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності; встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності міської територіальної громади;

4) регулювання містобудування, використання земель та спеціального використання природних ресурсів місцевого значення – сприяння розширенню житлового будівництва; надання містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок; надання відповідних дозволів тощо;

5) управління комунальними та/або переданими громаді бюджетними закладами і установами соціально-гуманітарної сфери – освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчими закладами, забезпечення їх енергоносіями та іншими комунальними послугами тощо;

6) організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом, організацією призову громадян на військову службу, надання допомоги і здійснення заходів щодо забезпечення діяльності військових частин, установ і навчальних закладів Збройних Сил України, розташованих на території міської громади, сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні тощо;

7) сприяння діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, адвокатури, Національного антикорупційного бюро України і Державної кримінально-виконавчої служби України та ін.;

8) щодо забезпечення законності виконання прийнятих міською радою рішень – скасування актів виконавчих органів міської ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням міської ради, прийнятим у межах її повноважень;

9) здійснення заходів щодо благоустрою території – встановлення відповідних правил та здійснення контролю за їх дотриманням тощо.

Окрім того, військово-цивільна адміністрація м. Северодонецьк здійснює делеговані повноваження органів виконавчої влади, які передаються органам місцевого самоврядування законами України.

При цьому, розгляд військово-цивільною адміністрацією м. Северодонецьк питань, що належать до її повноважень, проводиться її керівником, заступниками керівника (відповідно до розподілу обов'язків), керівниками структурних підрозділів, а також консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними військово-цивільною адміністрацією міста.

Проведене дослідження дозволило скристалізувати концепт формування муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг в контексті теорії «сервісної» держави (рис. 3.5), який виходить із сервісної логіки: функціонування органів місцевого самоврядування має бути спрямоване на виробництво (надання) послуг як кінцевого результату їх діяльності. Представлений на рис. 3.5 концепт сформовано у вигляді демонстраційної моделі, яка віддзеркалює його узагальнену ідею.

Це означає, що метою реалізації функцій органів публічного управління на місцевому рівні у цілому та органів місцевого самоврядування, зокрема, є задоволення колективних та індивідуальних потреб членів територіальної громади та регіональних спільнот, а предметом сервісу – муніципальна послуга як сервісний продукт, який має такі особливості: невідчутний характер, невіддільність виробництва і споживання, нездатність до зберігання, мінливість якості [268].

Концепт формування муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг в контексті теорії «сервісної» держави включає такі елементи: сервісні технології, сервісна культура, стандарти, система управління якістю, інструментарій (аутсорсинг, бенчлернінг, менеджеріалізм, методологія DMAIE), індекс задоволення споживача.



Рис. 3.5. Концепт формування муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг в контексті теорії «сервісної» держави (авторська розробка)

Наведемо стислі коментарі до кожного елемента запропонованого концепту.

Сервісні технології – це сукупність прикладних методів надання муніципальних послуг споживачу, формування ефективної системи сервісного супроводу процесу надання публічних послуг.

Сервісна культура – інтеграція трудових норм, професійної підготовки та етичних норм і правил поведінки фахівців, що надають муніципальні послуги, спрямована на гармонізацію відносин у системі «людина – людина».

Стандарти – документи, що встановлюють вимоги, правила, загальні принципи та інші характеристики процесу надання публічних послуг.

Управління якістю – модель управління, спрямована на забезпечення якості публічних послуг і найповнішого задоволення споживачів та побудована

відповідно до вимог систем управління якістю, встановлених ISO-9001.

Аутсорсинг – з метою скорочення витрат та підвищення якості до сервісної діяльності органів місцевого самоврядування долучаються сторонні виконавці-суб'єкти (як правила, спеціалізовані підприємства, організації, установи), які несуть відповідальність за якість надання послуг. Можна погодитись з думкою О.Ю. Загуменної, яка вважає, що основна роль аутсорсингу у державному управлінні полягає саме у підвищенні якості послуг, що надаються органами виконавчої влади і наводить приклад німецького адміністративного права, в якому навіть виділяється окремо два види державного управління – 1) безпосереднє, яке передбачає здійснення функцій органами державного управління; 2) опосередковане, коли функції державного управління реалізують інші суб'єкти, причому не лише юридичними особами публічного права, а і суб'єктами приватного права [126]. Вважаємо за можливе спроектувати такий підхід на діяльність органів місцевого самоврядування.

Бенчлернінг – засоби виявлення причин існуючих проблем в процесах надання муніципальних послуг з метою їх урахування в подальшій роботі, стимулювання постійного професійного навчання та підвищення кваліфікації, пошуку нових знань та досвіду, що має позитивно впливати на поліпшення показників діяльності. Відмінною рисою бенчлернінгу є тімбілдінг, тобто формування команди співробітників, що орієнтована на успіх, на основі використання позитивних прикладів, що допомагає стимулювати працівників до максимальної реалізації та досягнень.

Менеджеріалізм – способи модернізації муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг на засадах менеджменту і ведення бізнесу (економічна ефективність, мінімізація витрат, захист прав споживачів тощо) в ринкових умовах, орієнтованої на задоволення потреб споживача, який сприймається як клієнт.

Методологія DMAIE – методика організації процесу надання послуг в сервісній діяльності, яка охоплює декілька фаз [396]: визначення і розробка – Define and develop – складання блок-схем процесів та схематичне зображення

процесу надання послуги; вимірювання та встановлення бази для порівняння – Measure and baseline – визначення критеріїв та індикаторів надання муніципальних послуг (кількісних і якісних), а також базу для порівняння (за методикою бенчмаркінгу) задля розгляду результатів вимірювання; аналіз – Analyze – аналіз інформації та встановлення основних типів проблем, що виникають при наданні послуг, причин їх виникнення; оновлення – Innovate – визначення можливостей покращення процесу надання послуг, пошук його інноваційних технологій; впровадження – Embed – навчання персоналу, управління процесом надання послуг, поширення найкращих практик.

Індекс задоволення споживача – комплексний показник оцінки споживачем задоволеності отриманою послугою. Оскільки така оцінка якості послуг має суб'єктивний характер, достатньо складно установити критерії, за якими споживач буде визначати свою задоволеність/незадоволеність. В основу розрахунку такого індексу може бути покладено комбінацію із відомих методів: EPSI-підхід, запроваджений у Стокгольмській Школі Економіки в кінці 1980-х років минулого століття; моніторинг претензій; опитування споживачів шляхом анкетування за допомогою шкал оцінок тощо.

Процеси глобалізації, висока нестабільність, розвиток ІТ-технологій та зростання впливу віртуальних об'єднань та глобальні фінансові кризи у сучасному світі вимагають більш гнучких і мобільних форм управління з більшим залученням громадян до діяльності органів публічної влади та підвищення якості адміністративних послуг. Цьому служить доктрина адміністративних послуг, методологічною основою якої є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству) – сервісна концепція державного управління, сутність якої було розкрито вище.

У колі науковців та фахівців вже багато років називаються такі критерії надання адміністративних послуг [305]:

1) результативність – адміністративний орган повинен скерувати свою діяльність на те, щоб задовольнити потребу особи, тобто надати їй адміністративну послугу. Орган повинен орієнтуватися на досягнення

результату, а не лише формально дотримуватися правил;

2) простота – вимоги, які ставляться до приватної особи для отримання послуги, повинні бути обґрунтованими і найпростішими. Спілкування між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) повинно здійснюватися переважно всередині адміністрації, без залучення особи. При вдосконаленні правового регулювання необхідно максимально спростувати правила і порядок надання послуг;

3) строковість, оперативність та своєчасність – часове обмеження щодо надання адміністративної послуги означає, що послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку (строковість), за можливістю якнайшвидше (оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації (своєчасність). Своєчасність вимагає, щоб, зважаючи на особливості окремо взятої ситуації, орган в окремих випадках діяв навіть швидше, ніж того вимагає закон (за цими ознаками своєчасність є найвищою оцінкою якості надання послуги);

4) зручність – зручно, коли всі або більшість адміністративних послуг можна отримати в одному місці (тут же оплатити їх тощо) і коли особа змушена спілкуватися з органом влади не більше двох разів (коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат). Зручність може включати в себе доступність (фізичну або територіальну наближеність), тобто можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів та особистих зусиль відвідувати адміністративний орган. Зручно, коли особа може завітати до адміністративного органу не тільки в робочі дні й години, а й, наприклад, у вихідний день чи ввечері. Цей критерій також означає, що особі надається максимум способів звернення за послугою чи за інформацією щодо неї (наприклад особисто, поштою, електронною поштою тощо) тощо;

5) чутливість – орган та його працівники повинні ставитися до кожної особи як до найважливішого споживача/клієнта. Службовець, який спілкується з приватною особою, повинен роз'яснювати їй її права та обов'язки, повідомляти іншу необхідну інформацію, тобто сприяти особі в позитивному

вирішенні її справи;

6) відкритість – інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги, повинна бути відкритою та легкодоступною. Адміністративний орган повинен консультувати споживачів послуг з усіх питань, пов'язаних з отриманням послуг;

7) рівність – адміністративний орган повинен однаково (однаково доброзичливо) ставитися до всіх споживачів адміністративних послуг. Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватись однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами тощо;

8) мінімальна (справедлива) вартість – особа не повинна відчувати себе ошуканою державою. Вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг. Стандартом також має бути визначення плати за адміністративну послугу в фіксованому розмірі централізовано (це означає, що послуга коштує однаково в різних місцевостях держави тощо). Сюди ж можна включати зручність оплати.

Незважаючи на наявність типової структури стандарту надання адміністративної послуги, якої, як свідчить проведене дослідження, дотримуються органи управління усіх рівнів, вважаємо за доцільне при визначенні стандартів надання адміністративних послуг враховувати такі критерії: територіально-транспортна доступність; чіткість встановлених процедур; простота виконання отримувачем встановлених норм; строковість та часове обмеження; неупереджене і доброзичливе ставлення до отримувача з боку адміністративного органу; фіксована вартість.

Погоджуючись у цілому зі складовими організаційного забезпечення надання адміністративних послуг в громаді, розробленого В.В. Мамоновою, стандарти і критерії в якому віднесено до функціонально-методологічного механізму [205], слід відзначити, що організаційне забезпечення надання адміністративних послуг має бути розширене комплексом дій та заходів, які мають включати, перш за все, обґрунтованість надання послуги, а також не лише вимоги до процедур надання адміністративних послуг, а й визначення

рівня компетенції і компетентності надавачів адміністративної послуги, можливість її оцінювання споживачем, перспективи удосконалення [267].

Обрання Україною європейського вектору розвитку актуалізує питання удосконалення процесів надання публічних послуг в громаді, приведення їх у відповідність до стандартів Європейського Союзу. У зв'язку з цим корисним є дослідження та імплементація досвіду європейських країн у сфері надання муніципальних послуг на рівні громади [279].

Так, у Німеччині достатньо давно застосовується поняття «державне управління з надання публічних послуг», що пов'язано з формуванням уявлень про необхідність налагодження партнерських (рівноправних) відносин між державою та громадянином, а також можливість провадження державної управлінської діяльності не лише у формі владних дій (що вимагають від громадянина виконання певних обов'язків), а і дій організаційних (що передбачають одержання особою благ). При цьому послуги розподіляються: 1) за метою надання (цільова спрямованість послуги) – виокремлюється управління, що встановлює і підтримує правопорядок (обмеження користування власністю, заборони на певні види діяльності), та управління, що забезпечує достатній соціальний рівень проживання в суспільстві (доступність медичного обслуговування, дошкільне виховання дітей, безоплатна середня освіта); 2) за методом впливу на громадян (способи впливу в процесі управління) – зобов'язальний (громадяни мають певні обов'язки і повинності) і позитивний (громадянин отримує від держави блага, соціальну допомогу, пільги) вплив [492, с. 3].

Узагальнення досвіду європейських країн стосовно правового забезпечення надання публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування дозволило зробити висновок, що у них процедури діяльності органів місцевої влади щодо їх взаємовідносин з одержувачами послуг законодавчо унормовані, повноваження чітко визначені, послідовність дій та їх протяжність у часі – регламентовані: в Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрії – Загальний закон про адміністративну

процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження [416].

У Польщі ще у 2005 р. запроваджено конкурс на найбільш сучасний заклад урядової адміністрації, метою якого є пропаганда введення у роботу органів влади новітніх підходів у сфері надання публічних послуг [489]. Задля покращення організації надання публічних послуг мешканцям, забезпечення належної їх якості у Варшаві створено централізовану систему Відділів Обслуговування Мешканців, які функціонують в усіх районах міста. На сторінках його інтернет-ресурсу містяться бланки документів для звернення до будь-якого локального відділу в районах міста; встановлені стандарти обслуговування споживачів; відповідна нормативна база (перелік нормативно-правових актів у сферах архітектури і планування, транспорту, зв'язку, фінансів, місцевого самоврядування, господарської діяльності, економіки, геодезії і кадастру, справ щодо подання скарг і висновків, публічної інформації та адміністративної процедури); зазначаються засоби зв'язку з іншими установами тощо [442, с. 80-81].

Цікавим для вивчення вважаємо досвід Канади щодо встановлення стандартів послуг. Зокрема, виходячи з концепції внутрішніх і зовнішніх стандартів в країні розроблені «Цілі з надання послуг» для внутрішнього користування на рівні міністерств з метою контролю за роботою щодо покращення рівня обслуговування та підвищення рівня задоволеності громадян, а також «Стандарти надання послуг» для зовнішнього користування – у формі Хартії надання послуг, що дає можливість досягти успіху у сфері оцінки якості послуг. При цьому стандарти послуг, як правило, мають дві складові: стандарт послуги як «ціль» та власне «стандарт послуги». Перший представляє собою відсоток (або інший вимірюваний показник) очікуваного досягнення заявлених стандартів послуг (як-от, підрозділ прагне досягти встановленого стандарту в 90% наданих послуг), є внутрішнім критерієм, тому доводиться до відома лише персоналу. Другий – являє собою зобов'язання суб'єкта надання послуги у вигляді публічної заяви, де описується рівень обслуговування, на який можуть очікувати клієнти, написана з точки зору самих клієнтів (наприклад, після

отримання заповненої клієнтом заяви, рішення щодо неї має бути прийнято, як правило, впродовж 10 робочих днів) [90].

З метою впорядкування відносин у сфері плати за надання адміністративних послуг, забезпечення прозорості цих відносин, а також для підтримання сталого та якісного надання адміністративних послуг за рахунок обґрунтованих розмірів адміністративного збору, розроблено проєкт Закону України «Про адміністративний збір», який зареєстрований у Верховній Раді України 16.11.2020 р. (законопроєкт 4380). Між тим, деякі положення даного законопроєкту вважаємо дискусійними, наприклад, щодо механізму встановлення розміру адміністративного збору в абсолютному вимірі, а саме у національній грошовій одиниці [384] – об'єктивізувати цей процес можна шляхом визначення певної базової величини для адміністративного збору та системи коригуючих коефіцієнтів.

Проведене дослідження дозволило розширити сервісологію як сферу наукового знання у напрямку вироблення концепту формування інструментарію муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг в контексті теорії «сервісної» держави. Окрім того, незважаючи на багаточисельні позитивні досягнення останніх років у сфері надання муніципальних послуг, існуючі стандарти надання адміністративних послуг в громаді недостатньо враховують потреби і очікування одержувачів послуг, має місце низька якість наданих послуг. Іншими словами, організаційно-правова основа надання адміністративних послуг в громаді ще не до кінця сформована і потребує удосконалення.

В перспективі подальші розвідки можуть здійснюватися стосовно поглиблення понятійного апарату та методології сервісної діяльності як простору реалізації функцій органів місцевого самоврядування (муніципального сервісу), що ґрунтується на клієнт-орієнтованому управлінні, а також обґрунтуванні методики визначення індексу задоволення споживача як оціночного індикатору якості публічних послуг. Подальших розвідок потребує також дослідження очікувань одержувачів адміністративних послуг,

імплементация їх у зовнішні стандарти, в цілому стандартизація сервісної діяльності органів публічного управління.

3.3. Розроблення моделі фінансової архітектури на місцевому рівні

Процеси децентралізації, що відбуваються сьогодні в Україні, охоплюють майже усі сфери суспільних відносин, у тому числі фінанси. При цьому бюджетна децентралізація реалізується достатньо активно, що приносить свої позитивні результати, перш за все – у вигляді значного збільшення доходів місцевих бюджетів. Разом з тим, формування децентралізованої моделі фінансів потребує глибокого теоретичного осмислення сутності цього виду економічних відносин, наукового обґрунтування нової парадигми як обумовленої часом концепції (генеральної ідеї) формування та функціонування системи місцевих фінансів.

Дослідженню теоретико-прикладних засад фінансів, фінансової і бюджетної систем, змісту місцевих фінансів присвячено немало праць відомих вчених і фахівців різних галузей науки, перш за все економічної і державного управління. Серед них – О.В. Глушенко [69], А.А. Гриценко [77], О.П. Кириленко [230] та багато інших. Разом з тим, незважаючи на вагомі наукові розробки, сьогодні все ще не повною мірою вивчено методологічні уявлення поняття «місцеві фінанси», що також зумовлює актуальність даного дослідження.

Система місцевих фінансів як складова фінансового простору держави, охоплює не лише великий спектр суб'єкт-об'єктних відносин стосовно формування, розподілу та використання публічних коштів, а й сукупність законодавчих і локальних норм і правил, інструкцій, включає в себе широкий інструментарій їх реалізації тощо. Необхідність забезпечення ефективності функціонування такого різноманіття складових потребує розкриття особливостей їх змістовної сутності, вимагає аналізу конструювання процедур взаємодії і взаємопов'язаності елементів фінансової будови на місцевому рівні з

поєднанням методології системного підходу. У зв'язку з цим, вважаємо за корисне використання у ході дослідження сфери місцевих фінансів поняття «архітектоніка» як співвідношення конструктивних частин цілісного об'єкту (у даному контексті об'єктом виступає система місцевих фінансів).

Останнім часом поняття «архітектоніка» достатньо широко використовується у науковому обігу. Так, А.А. Гриценко визначає інституційну архітектоніку бюджетно-монетарного простору «як «систему правил, норм, законів, процедур, установ і організаційних структур, яка забезпечує скоординовані і відповідні фінансово-економічній ситуації та стратегічним завданням введення в обіг, структуру розміщення і рух грошових потоків у фінансовому просторі» [77]. О. Глущенко визначає фінансову архітектоніку як структуру фінансової системи, яка відповідає її внутрішньої сутності та забезпечує ефективне функціонування системи формування, накопичення та руху грошових фондів [69].

Подальший розвиток існуючих наукових розвідок дозволив сформулювати шляхом застосування методології конструктивістського підходу (конструювання процедур взаємодії і взаємопов'язаності елементів фінансової будови з поєднанням системного підходу) модель фінансової архітектоніки на місцевому рівні як співвідношення конструктивних частин цілісного об'єкту – системи місцевих фінансів (рис. 3.6).

Запропоновану модель у спрощеному вигляді можна представити як сукупність чотирьох секторів [212]:

1) публічне управління як система управління, що складається з множини елементів, згрупованих у дві підсистеми – суб'єктів і об'єктів управління, а також взаємозв'язків і взаємодії між ними, суб'єктами управління місцевими фінансами є органи державного управління, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, територіальна громада (в особі як окремих її мешканців, так і громадських об'єднань-стейкхолдерів);

2) фінанси як економічні відносини, що мають такі атрибути: обмінно-розподільні процеси, рух грошових потоків, функції, документальний носій;

3) фінансовий інструментарій як сукупність засобів, за допомогою яких здійснюється реалізація фінансової політики на місцевому рівні, серед них – податки і збори, запозичення, кредити, інвестиції, бюджетне фінансування, трансферти, стимули та санкції, цінні папери, валюта тощо;

4) фінансові інститути як сукупність суб'єктів фінансів, представлених спеціалізованими фінансовими підприємствами, установами і організаціями, серед них – банки, пенсійні фонди, страхові компанії тощо, тобто так звані фінансові посередники.



Рис 3.6. Спрощена модель фінансової архітектури на місцевому рівні (авторська розробка)

Склад сектору «Публічне управління» описано В.В. Мамоною у спільній публікації [212]. Сектор «Фінансові інститути» є багатоскладним, представлений структурами як банківської, так і парабанківської систем, тому

його функціонування потребує окремого дослідження.

З позицій предмета даного дослідження розкриємо змістовну сутність таких секторів фінансової архітекtonіки на місцевому рівні, як «Фінанси» і «Фінансовий інструментарій», що тісно взаємопов'язані між собою, а також не тільки формують поточну фінансову базу місцевого самоврядування, а і створюють можливості для її розширення у подальшому.

В Європейській хартії місцевого самоврядування фінансовим ресурсам місцевого самоврядування присвячено окрему статтю – статтю 9, зокрема ключовими положеннями вважаємо такі [122]:

- право органів місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси, якими вони б могли розпоряджатися на власний розсуд та обсяг яких не просто відповідає, а є еквівалентним обсягу наданих згідно із національним законодавством повноважень (тобто як власних, так і делегованих);

- вимога щодо обов'язковості проведення консультацій з органами місцевого самоврядування стосовно порядку передачі їх фінансових ресурсів, які перерозподіляє держава в особі органів державної влади (тобто у т. ч. і Верховною Радою України через щорічне прийняття закону про державний бюджет, і Кабінетом Міністрів України у процесі прийняття рішень про регулювання міжбюджетних відносин та іншими органами виконавчої влади всіх рівнів управління в державі).

Фінансова децентралізація передбачає закріплення за органами місцевого самоврядуванням такого переліку власних доходів, що є достатнім для належного виконання визначених повноважень і функцій, а також права самостійно встановлювати нормативи їх надходження до відповідних місцевих бюджетів. Когнітивну модель сектору «Фінанси» фінансової архітекtonіки на місцевому рівні та його зв'язок із сектором «Фінансовий інструментарій» наведено на рис. 3.7.

Метою когнитивного моделювання є систематизація знань щодо предмету дослідження, тому представлена модель має пізнавальний характер, спрямована на підвищення обізнаності посадових осіб місцевого

самоврядування щодо фінансової архітектури на місцевому рівні та забезпечення обґрунтованості рішень, що приймаються у сфері місцевих фінансів.

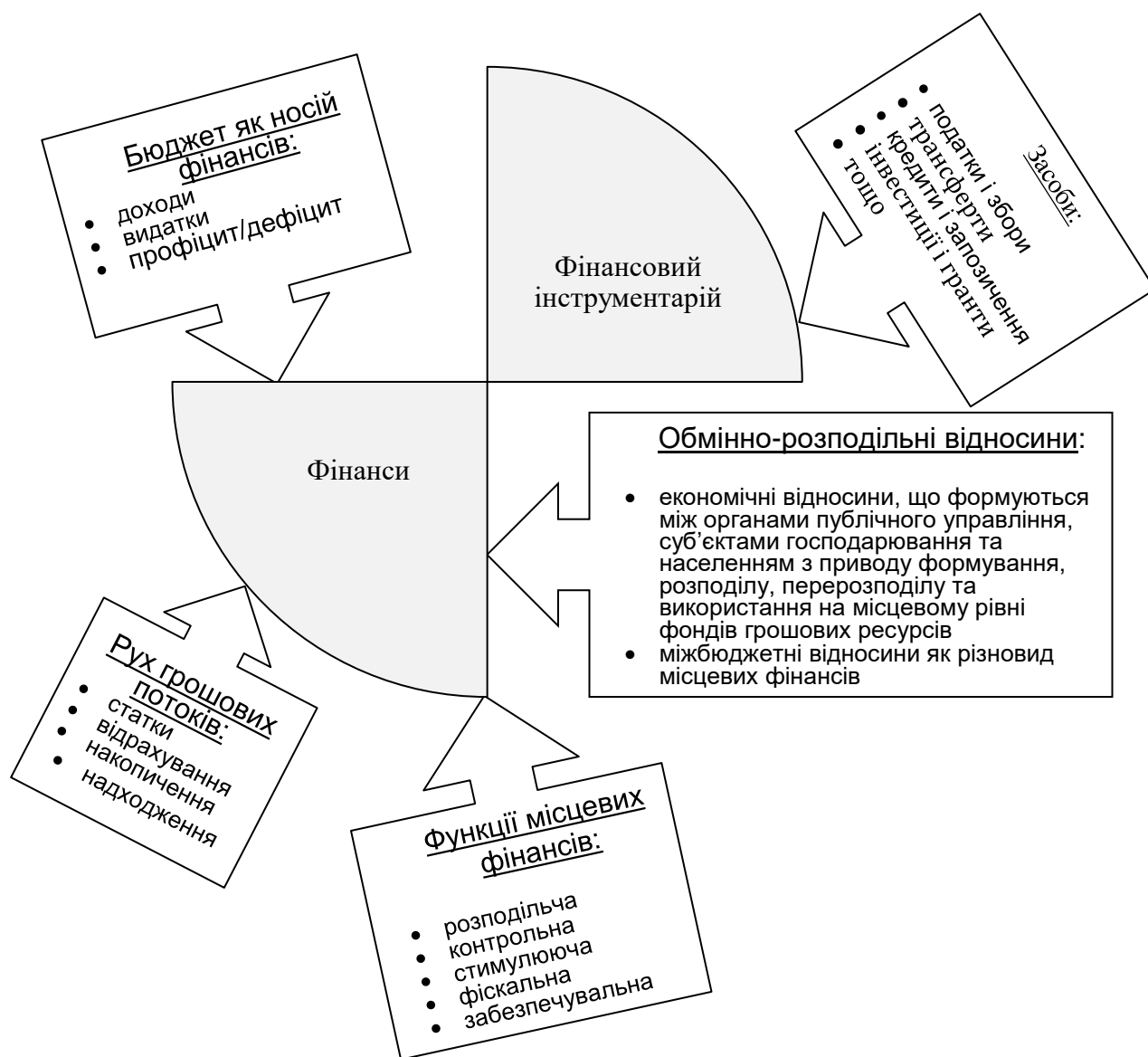


Рис. 3.7. Когнітивна модель сектору «Фінанси» фінансової архітектури на місцевому рівні та її зв'язок із сектором «Фінансовий інструментарій» (авторська розробка)

Сектор «Фінанси» базується на фундаментальних положеннях теорії фінансів, а саме на наступних її доміантах, адаптованих до місцевих фінансів.

1. *Фінанси як обмінно-розподільні відносини.* Поділяємо думку носіїв

юридичної науки, які досліджують питання фінансового права, вчених-фінансистів у галузі економічних наук, а також представників галузі науки державного управління щодо визначення фінансів як відносин, що складаються у суспільстві з приводу формування і використання грошових фондів. Відносно місцевих фінансів це означає побудову системи суспільно-економічних відносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, суб'єктами місцевої економіки та мешканцями територіальної громади щодо формування, розподілу і використання місцевих грошових фондів для задоволення спільних потреб територіальної громади. Оскільки основою фінансів, як відомо, є валовий внутрішній продукт, всі процесі подальшого розподілу його у вартісному вимірі обумовлюють виникнення обмінно-розподільних відносин, частиною яких є міжбюджетні відносини.

При цьому міжбюджетні відносини виникають у зв'язку з необхідністю досягнення адекватності обсягів завдань органів місцевого самоврядування, встановлених законодавством щодо забезпечення життєдіяльності і розвитку територій (громад, адміністративно-територіальних одиниць), та обсягів фінансових ресурсів для їх виконання. Спираючись на Бюджетний кодекс України (статті 80 і 81), можна визначити міжбюджетні відносини як відносини між державою (державними органами) та територіальними громадами (органами і посадовими особами, що її представляють) щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, які є необхідними для виконання функцій місцевого самоврядування, встановлених законодавством.

Окрім Конституції України, яка у статті 141 визначає фінансову основу місцевого самоврядування, правову основу місцевих фінансів формують законодавчі та інші нормативно-правові акти, що встановлюють повноваження органів місцевого самоврядування (та відповідних органів виконавчої влади) у сфері фінансів і бюджету, а також порядок організації бюджетного процесу. Перш за все, це Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, закони про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

2. *Фінанси виконують чіткі функції у фінансовій системі. Традиційно*

фахівці виділяють такі функції місцевих фінансів: фіскальна, розподільча, забезпечувальна, контрольна, стимулююча.

Фіскальна функція місцевих фінансів має подвійну реалізацію у системі місцевих фінансів: 1) шляхом формування грошових фондів, які акумулюються у доходній частині місцевого бюджету – оскільки термін «фіск» перекладається з латинського «fiscus» як кошик (до речі, до 2015 року всі надходження до місцевого бюджету групувалися у два кошика – кошик 1 як доходи, що враховувалися при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, та кошик 2 як доходи, що не враховувалися при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету); 2) шляхом встановлення розміру ставок за конкретними видами місцевих податків і зборів, стягнення штрафів тощо (в порядку і межах, визначених законодавством, перш за все – Податковим кодексом України).

Розподільча функція місцевих фінансів здійснюється через розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань відповідно до бюджетних призначень; через розпис доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року (річний і помісячний) відповідно до бюджетної класифікації та ін.

Забезпечувальна функція місцевих фінансів полягає у спрямуванні коштів на утримання і розвиток об'єктів права комунальної власності, які забезпечують життєдіяльність територіальних громад і спільнот, а саме – комунальних підприємств, закладів освіти, медицини, культури, фізкультури і спорту та інших установ і організацій соціально-побутової і соціально-культурної сфер, фінансування житлового та іншого будівництва, заходів щодо благоустрою території, а також інвестиційних проєктів.

Контрольна функція місцевих фінансів виконується як здійснення контролю органами місцевого самоврядування за:

- дотриманням бюджетного законодавства;
- справлянням надходжень до місцевого бюджету (правильністю і

своєчасністю сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів);

- виконанням бюджетними установами обсягів і спрямування коштів, затверджених у кошторисах, якими встановлюються їх повноваження щодо отримання надходжень і здійснення платежів для реалізації своїх функцій;

- використанням бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення, яке надає повноваження головним розпорядникам бюджетних коштів, а також виконання розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань, які мають часові, кількісні і цільові обмеження;

- використанням суб'єктами, які не мають статусу бюджетної установи, коштів на виконання бюджетних програм;

- використанням прибутків суб'єктів права комунальної власності тощо.

Стимулююча функція місцевих фінансів реалізується шляхом зацікавлення суб'єктів господарювання щодо здійснення підприємницької та іншої необхідної діяльності шляхом надання пільгових кредитів, а також преференцій стосовно сплати місцевих податків і зборів та інших платежів у частині, що зараховується до місцевого бюджету; залучення на договірних засадах коштів всіх суб'єктів публічного управління та мешканців територіальної громади на реалізацію спільних проєктів щодо економічного і соціального розвитку.

3. *Місцеві фінанси є грошовими відносинами.* Як економічна категорія, місцеві фінанси мають особливості, пов'язані з тим, що ці відносини не тільки мають грошовий характер, а і опосередковують переважно односторонній (безеквівалентний) рух коштів (за винятком операцій з муніципальними облігаціями, проте кошти від їх продажу повертаються власникам цінних паперів після закінчення строку місцевих запозичень). При цьому рух грошових потоків на місцевому рівні здійснюватиметься у різних формах: як загальні статки (доходи місцевого бюджету), конкретні відрахування (від загальнодержавних податків і зборів, наприклад від податку на доходи фізичних осіб, від рентної плати за користування природними ресурсами та ін.), накопичення (на депозитних рахунках, у вигляді вільного залишку бюджетних

коштів тощо), надходження (наприклад, гранти, дарунки, благодійні внески).

4. *Бюджет як носій фінансів.* Повністю погоджуємося з твердженням В.В. Мамонової, що документальним носієм місцевих фінансів є місцевий бюджет [212, с. 77; 398, с. 174]. Проте у першу чергу, бюджет є об'єктивною економічною категорією, тому як виразник фінансів він тісно пов'язаний з обмінно-розподільними і перерозподільними процесами з метою забезпечення органів місцевого самоврядування бюджетними ресурсами для виконання функцій і повноважень щодо економічного і соціального розвитку територій та найповнішого забезпечення спільних потреб мешканців територіальних громад і регіональних спільнот. Функціонує місцевий бюджет через доходну і видаткову частини, співвідношення між якими призводить до виникнення або до бюджетного дефіциту, або до профіциту бюджету, або до стану збалансованості бюджету. При цьому переважна частина видатків місцевих бюджетів спрямовується на утримання бюджетних установ гуманітарно-соціальної інфраструктури (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення), а також на фінансування житлово-комунального господарства. З позиції реалізації обмінно-розподільних відносин як елементу фінансової архітекtonіки місцевий бюджет є одним з головних каналів доведення кінцевих результатів суспільного виробництва до населення як споживача, що також підтверджує правомірність застосування методології конструктивістського підходу [212].

Фінансовий потенціал місцевого самоврядування – це доходи місцевих бюджетів; фінансові ресурси комунальних підприємств, установ і організацій; частки в майні підприємств, що не належать до комунальної власності; кошти, отримані від операцій з майном об'єктів права комунальної власності (здача в оренду, передача в концесію, відчуження); інші кошти.

Сектор «Фінансовий інструментарій» включає засоби, які застосовуються для формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування – перш за все, це податки і збори, міжбюджетні трансферти, кредити і запозичення органів місцевого самоврядування, інвестиції і гранти, а також інші фінансові

інструменти (стимули, санкції тощо).

Податки і збори як джерело надходжень до місцевих бюджетів, а також міжбюджетні трансферти докладно проаналізовано у другому розділі дисертації. Проте зазначимо, що в умовах нестабільності, яка обумовлюється сучасними викликами як економічного, внутріполітичного, так і геополітичного характеру, органи місцевого самоврядування мають піклуватися про формування певного резерву коштів для здійснення непередбачуваних видатків. Аргументуємо це наступними судженнями із зазначенням причинно-наслідкових зв'язків.

Одним із викликів сьогодення щодо забезпечення життєдіяльності та розвитку територіальних громад стало протистояння на сході України. Окремо збройний конфлікт на території Луганської і Донецької областей спричинив значний приплив до м. Сєвєродонецьк (Луганська обл.) переселенців із зони бойових дій – інших населених пунктів цих регіонів. У зв'язку з цим різко збільшилася кількість дітей у дошкільних закладах міста, учнів у школах і вихованців у позашкільних закладах освіти; у закладах охорони здоров'я міста щодобово проходять лікування більш ніж 150 хворих, які не є мешканцями міста, серед яких не лише вимушені переселенці, а й військовослужбовці, що задіяні в операції об'єднаних сил. Крім того, м. Сєвєродонецьк фактично став центром Луганської обл., у зв'язку з чим у ньому тепер розташовано і функціонують служби Луганської обласної державної адміністрації – обласної військово-цивільної адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади та інші органи державної влади (СБУ, прокуратура та ін.). Тобто значно збільшується навантаження на фінансові можливості міського бюджету, виникають додаткові витрати, непередбачені у ньому раніше. Особливо гостро це проявилось у 2014 році та ще і супроводжувалось невиконанням показників доходної частини міського бюджету (внаслідок збройного конфлікту на підприємствах міста спостерігалось значне ускладнення фінансово-економічної ситуації, велика кількість суб'єктів господарської діяльності-фізичних осіб припинила здійснення фінансово-

господарської діяльності), що призвело до нарощування кредиторської заборгованості по видатках міського бюджету, у т. ч. по захищених видатках бюджету, що є неприпустимим [287].

В умовах постійного збільшення кількості переселенців потреба міста у додаткових асигнуваннях на здійснення видатків для забезпечення повноцінного функціонування бюджетних установ та служб міста, якісного і своєчасного виконання органами місцевого самоврядування перед громадою зобов'язань, покладених на них державою, зросла на десятки мільйонів гривень – тільки у сфері освіти збільшилася кількість дітей у дошкільних закладах, школах, позашкільних закладах, схожа ситуація і в інших галузях соціальної сфери. Крім того, місту необхідні додаткові кошти на регенерацію зруйнованих та пошкоджених у результаті збройного конфлікту об'єктів, серед яких першочергового відновлення потребують об'єкти дорожньо-транспортної інфраструктури (автомобільні мости) та житлового фонду.

Отже, у цій ситуації проявилася слабкість місцевих бюджетів, відсутність у них певного «запасу міцності» на випадок надзвичайних ситуацій та непередбачуваних обставин. Виходячи з викладеного вище, вважаємо за доцільне: введення обов'язковості формування резервного фонду місцевого бюджету (чинний Бюджетний кодекс України встановлює, що рішення стосовно необхідності створення резервного фонду місцевого бюджету приймає відповідна місцева рада [41, ст. 24]); збільшення його граничних обсягів з 1 % обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету, існуючого сьогодні, до 5 %; розширення напрямів його використання, а саме – законодавчо передбачити можливість передачі частини його коштів до загального фонду задля фінансування захищених статей (у кризових обставинах) за умови їх повернення не пізніше ніж у наступному бюджетному періоді; встановлення порядку, що розподіл бюджетного призначення резервного фонду бюджету міста, селища, села при цьому проводиться за рішенням відповідної місцевої ради.

Наступне. Як свідчить проведений аналіз, основними фінансовими

інструментами, за допомогою яких використовуються бюджетні кошти громади, є місцеві цільові програми, муніципальні проекти соціально-економічного розвитку в рамках реалізації регіональних стратегій, угоди про міжмуніципальне співробітництво. Проте бюджетні кошти не можуть бути єдиним фінансовим ресурсом місцевого розвитку, що вимагає пошуку інших джерел фінансування, за рахунок яких фінансовий потенціал місцевого самоврядування може бути розширений, тим більш, що Європейська хартія місцевого самоврядування орієнтує державу, на те, що система базових елементів ресурсного потенціалу місцевого самоврядування повинна мати диверсифікований, гнучкий характер і бути достатньою для забезпечення можливості приведення існуючих у територіальній громаді ресурсів у відповідність до зростання завдань, які вони мають реально виконувати [122, ст. 9, п. 4].

Разом з тим, в Україні недостатню розвиненість місцевих запозичень як інструменту фінансування місцевого розвитку, що певною мірою викликане обмеженнями, встановленими чинним законодавством щодо використання запозичень для інвестицій, вважаємо одним із проблемних питань поповнення фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Практично відсутня система комунальних фінансово-кредитних установ, функціонування якої дозволило ширше використовувати механізм запозичень: комунального кредитування та місцевих цінних паперів, що успішно використовується за кордоном як основне джерело фінансування інвестиційних програм. Незважаючи на це, окремі територіальні громади (переважно міст обласного значення, причому частіше – обласних центрів) застосовують випуск муніципальних облігацій і отримання кредитних ресурсів для забезпечення надходжень до бюджету розвитку (хоча й з різним ступенем успішності), що наочно демонструє реалізацію положення Європейської хартії місцевого самоврядування про можливість доступу органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу для здійснення позик інвестиційного капіталу [122, ст. 9, п. 8].

Як відомо, відповідно до ст. 16 Бюджетного кодексу України міська рада

має право здійснювати місцеві внутрішні запозичення шляхом випуску облігацій місцевої позики або укладання кредитного договору; місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Кредитні джерела поповнення фінансових ресурсів місцевого самоврядування досі не отримали широкого розповсюдження в Україні, проте деякі міські ради періодично застосовують такі механізми, хоча і не завжди успішно.

Так, у Київській міській раді поступово накопичуються борги за місцевими запозиченнями, які були здійснені ще на початку 2000-х років. Так, у 2011 р. було здійснено зовнішнє запозичення для фінансування бюджету розвитку, у т. ч. для рефінансування зовнішнього запозичення 2004 р. У 2015 р. Київська міська рада перевела до державного боргу частину свого місцевого боргу за місцевими зовнішніми запозиченнями, який виник внаслідок здійснення у 2012 р. запозичення до загального фонду бюджету міста.

У грудні 2016 р. Кабінет Міністрів України затвердив порядок списання Міністерством фінансів України частини зобов'язань Київської міської ради з погашення заборгованості перед державою, яка виникла внаслідок вчинення у 2015 р. вищезазначеного правочину. У 2017 р. Київська міська рада реструктурувала залишок місцевого боргу ще 2005 р. у сумі 101,2 мільйони доларів за місцевими зовнішніми запозиченнями – його погашення зазначеної суми боргу має тепер здійснюватися рівними частинами у чотири етапи: два платежі у 2021 р. та два платежі у 2022 р. Між тим, у 2014 р. Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку був зареєстрований ще один випуск Київською міською радою облігацій місцевих позик на суму 2,63 млрд грн. [6].

Свого часу відповідно до рішення Луганської міської ради від 28.07.2006 р. №7/2 «Про здійснення внутрішнього запозичення до міського бюджету м. Луганська» та рішення Луганської міської ради від 29.02.2008 р. №31/8 «Про здійснення внутрішнього запозичення до міського бюджету м. Луганська» з метою: залучення коштів для фінансування бюджету розвитку міста, а саме –

для забезпечення розвитку інфраструктури територіальної громади здійснено випуск та розміщення облігацій внутрішніх місцевих позик: серії «А» – на суму 10 млн грн., серії «В» – на суму 19,3 млн грн., серії «С» – на суму 50 млн грн. Кошти, отримані від розміщення цих облігацій, були використані на придбання контейнерів європейського стандарту для збору твердих побутових відходів; реконструкцію зовнішніх та внутрішніх теплових мереж та мереж гарячого водопостачання; будівництво багатоповерхового житлового будинку; реконструкцію зелених насаджень парків, скверів та вулиць місцевого значення; реконструкцію засобів та обладнання зовнішнього освітлення територій загального користування та прибудинкових територій; реконструкцію асфальтового покриття прибудинкових територій, реконструкція ліфтів житлових будинків; придбання автобусів та тролейбусів, спецтехніки тощо. При цьому облігації внутрішньої місцевої позики м. Луганська серій «А», «В» і «С» не обертались на зовнішніх ринках.

Відповідно до умов випуску облігацій серій «А» і «В» здійснено погашення цих облігацій у повному обсязі. Погашення облігацій внутрішньої місцевої позики проводилося, як це й передбачено Бюджетним кодексом України, за рахунок надходжень до бюджету розвитку міського бюджету. Непогашеними залишилися облігації серії «С» у кількості 50 000 шт. на суму 50,0 млн. грн. [261].

Основні характеристики місцевих запозичень у формі укладання кредитних договорів у 2018-2019 рр. та емісії місцевих облігацій у 2018-2020 рр. наведено у табл. 3.1 та табл. 3.2.

Так, Запорізька міська рада здійснила у 2018 р. запозичення на суму 500 млн. грн. у формі укладання кредитного договору на 5 років з метою залучення коштів для фінансування видатків бюджету розвитку міста. При цьому майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за отриманим кредитом міською радою не надавалося, а погашення основної суми боргу здійснювалося щомісячно з урахуванням пільгового періоду в 12 місяців, тобто фактично з річною відстрочкою.

Таблиця 3.1

Основні характеристики кредитних позик міських рад у 2018-2019 рр.*

Ключові умови запозичення	Запорізька міська рада, 26.04.2018	Вінницька міська рада	
		31.05.2019	01.11.2019
Тип боргового зобов'язання	Кредитний договір	Кредитний договір	Кредитний договір
Сума і валюта запозичення	500 млн. грн.	249 млн. грн.	14,88 млн. грн.
Строк запозичення	5 років	5 років	До 5 років
Ставка за користування	17,9 % річних	19,5 % річних	3,0 % річних
Сплата відсотків	Щомісячні платежі	Щомісячні платежі	Щоквартальні платежі
Погашення кредиту	З урахуванням пільгового періоду	З 13-го місяця кредитування	Після 1-річного періоду відстрочки

*Таблицю складено автором на підставі [349; 350; 355].

На початок 2019 р. Вінницька міська рада погасила у повному обсязі всі запозичення до бюджету розвитку міського бюджету м. Вінниці, які були отримані у минулих роках, і протягом 2015-2018 рр. не здійснювала нових запозичень до міського бюджету. А у травні 2019 р. Вінницька міська рада прийняла рішення про здійснення у 2019-2020 рр. в українській гривні запозичення до бюджету міста (на той час вже Вінницької міської об'єднаної територіальної громади) у формі отримання кредиту від публічного акціонерного товариства акціонерного банку «УКРГАЗБАНК» – з метою забезпечення фінансовим ресурсом видатків бюджету розвитку для проведення реконструкції (термомодернізації) комунальних закладів освіти. Запозичення передбачалось зробити у два етапи – перший у 2019 р., а другий – у 2020 р.

Сума запозичення (з врахуванням внесених до рішення Вінницької міської ради від 31.05.2019 р. змін) складала у 2019 р. майже 95 млн. грн, а у 2020 р. – більше 154 млн. грн. Передбачалося відсоткову ставку за користування залученими коштами у розмірі 19,5 % річних з можливістю перегляду кожні 6 місяців у разі зміни облікової ставки Національного банку України, але не менше ніж 16,0 % річних та не більше 23,0 % річних.

Таблиця 3.2

Істотні умови емісії місцевих облігацій міських рад у 2018-2020 рр.

за рішеннями міських рад*

Ключові умови запозичення	Львівська міська рада		Івано-Франківська міська рада, 24.01.2020	Харківська міська рада, 26.02.2020	Київська міська рада, 03.09.2020
	21.12.2017	19.09.2019			
Тип боргового зобов'язання	Емісія облігацій серій G, H	Емісія облігацій серій I, J, K, L	Емісія облігацій серій E, F, G, H, I	Емісія облігацій серій I, J	Емісія облігацій серій I, J, K, L
Сума і валюта запозичення	440 млн. грн.	1,2 млрд. грн.	500 млн. грн.	1,0 млрд. грн.	1,496 млрд. грн.
Строк запозичення	3 роки	До 5 років	4 роки	До 3 років	До 1 року
Ставка за користування	17,89 % річних	Не > 19 % річних	Не > 18 % річних	Ставка НБУ +5 % річних	Не > 11 % річних
Вид облігацій	Відсоткові				
Тип облігацій	Іменні, звичайні (незабезпечені)				
Номінальна вартість облігацій	1 000 грн.	1 000 грн.	10 000 грн.	1 000 грн.	10 000 грн.
Сплата відсотків	Щоквартально				I - щомісячно J - щоквартально K - щомісячно L - щоквартально
Погашення кредиту	Можливість дострокового погашення	Можливість дострокового погашення, викупу, анулювання, реструктуризації			

*Таблицю складено автором на підставі [351-354; 392].

У 2019 р. Вінницька міська рада також прийняла рішення про здійснення запозичення до бюджету шляхом отримання кредиту від Північної екологічної фінансової корпорації (НЕФКО) – для реалізації проекту «Реконструкція системи зовнішнього освітлення м. Вінниця» на суму 14,880 млн. грн. до 5 років під 3 % річних. Укладений договір передбачав можливість відстрочки

періоду, на який здійснюється запозичення, до 1 року від дати підписання кредитного договору, але не більше ніж 6 місяців після завершення проєкту. При цьому очіувалося співфінансування з міського бюджету у розмірі не менше 10 % від загальної вартості проєкту. Майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за запозиченням не надавалося.

За інформацією Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку всього за період 2003–2014 рр. в Україні було зареєстровано 68 випусків облігацій внутрішніх місцевих позик на суму 11,158 млрд грн. [6].

Емісія облігацій внутрішніх місцевих позик відновилася у 2018 р. – наприкінці 2017 р. Львівська міська рада прийняла ухвалу щодо запозичення до міського бюджету м. Львова у 2018 р. коштів у формі випуску облігацій внутрішньої місцевої позики м. Львова у бездокументарній формі для забезпечення співфінансування заходів з розвитку інфраструктури міста згідно із затвердженим міською радою переліком об'єктів. Обіг облігацій серії «G» триватиме до 18 червня 2021 р., а облігацій серії «H» – до 19 червня 2021 р. Джерелом погашення облігацій визначено, як і встановлює Бюджетний кодекс України, кошти бюджету розвитку м. Львова, а джерелом виплати доходу за облігаціями – кошти загального фонду бюджету міста [392].

У 2019 р. Львівська міська рада вирішила здійснити ще одне запозичення до міського бюджету (ухвала від 19.09.2019 р. № 5429) у формі емісії облігацій місцевої позики, яку планувалося здійснити без оформлення проспекту емісії – у сумі 1 млрд. 200 млн. грн. на період до 5 років (1826 днів).

Цього разу метою залучення коштів стало фінансування об'єктів транспортної інфраструктури, доріг та інженерних об'єктів на них, виготовлення проектно-кошторисної документації згідно із затвердженим міською радою переліком. Облігації випускалися серіями «I», «J», «K», «L», за кожною з яких визначено свій період, шляхом публічної пропозиції без оформлення проспекту облігацій. Відсоткову ставку за користування залученими коштами визначено, виходячи з облікової ставки Національного банку України, яка діятиме на дату початку відповідного відсоткового періоду,

з додаванням маржі у розмірі від 0,5 % до 2,5 % річних, але не більше 18,9 % річних.

Івано-Франківська міська рада у січні 2020 р. прийняла рішення про здійснення запозичення до міського бюджету у 2020 році на 4 роки (1643 дні) у сумі 500 млн. грн. шляхом випуску облігацій серій «Е», «F», «G», «H», «I» (незабезпечених) на суму по 100 млн. грн. по кожній серії. Передбачено, що відсоткова ставка за користування залученими коштами визначатиметься за результатами відбору послуг з андеррайтингу для випуску облігацій внутрішньої місцевої позики, але не більше 18 % річних.

Отримані від випуску облігацій місцевої позики кошти передбачається використати на забезпечення фінансування заходів з розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури міста Івано-Франківськ, відповідно до напрямів, затверджених міською радою, серед яких:

- придбання сучасних меблів та комп'ютерного обладнання на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»;

- капітальний ремонт вулиць (доріг) міста, прибудинкових територій та міжбудинкових проїздів, тротуарів та пішохідних доріжок, пірсів, сходів та інших елементів благоустрою озера, об'єктів зовнішнього освітлення міста;

- придбання спеціалізованої техніки для комунальних підприємств;

- будівництво комунальних об'єктів;

- будівництво дитячих садків, загальноосвітніх шкіл, спортивного залу;

- будівництво консультативно-діагностичного центру з відділенням невідкладної допомоги та ін.

Харківська міська рада у лютому 2020 р. з подальшим внесенням змін до нього, у т. ч. щодо уточнення відсоткової ставки, прийняла рішення стосовно здійснення запозичення у формі емісії облігацій місцевої позики 1 млрд. грн. на строк до 3-х років. Метою такого запозичення міська рада визначила залучення коштів для фінансування дефіциту бюджету розвитку бюджету міста Харкова, а саме – для будівництва та реконструкції об'єктів соціально-культурного

призначення, об'єктів транспортної інфраструктури, доріг та інженерних об'єктів на них, виготовлення проектно-кошторисної документації, закупівлі техніки та обладнання тощо. Звертає увагу той факт, що початкове рішення щодо здійснення запозичення передбачало визначення відсоткової ставки за користування залученими коштами як облікову ставку НБУ, що оприлюднюється на його та діятиме на дату початку відповідного відсоткового періоду, плюс 5 % річних, але не менше 12 % річних. Проте у червні того ж року міська рада своїм рішенням внесла зміни до рівня відсотків по облігаціям місцевої позики, прибравши його меншу межу, що збільшило ризики для власників цих облігацій щодо отримання очікуваного доходу. При цьому обов'язковість викуп емітентом облігацій за ініціативою власників у випадку зміни облікової ставки НБУ не встановлювалась.

Київська міська рада, незважаючи на наявність певних проблем стосовно повернення узятих раніше запозичень (про що вище було зауважено), у вересні 2020 р. прийняла рішення про здійснення внутрішнього запозичення до бюджету міста у формі емісії облігацій місцевої позики за декількома серіями («I», «J», «K», «L») на загальну суму 1 млрд 496 млн. грн. строком до 1 року (365 днів). Відсоткову ставку визначено не більше 11 % річних, сплату відсотків – в залежності від серії або щомісячними платежами (за облігаціями серій «I» та «K»), або щоквартально (за облігаціями серій «J» та «L»).

Протягом січня-листопада 2020 року обсяг випусків облігацій місцевих позик становив 3.5 млрд грн, що на 2,9 млрд грн більше порівняно з даними за аналогічний період 2019 року [6].

Отже, емісії облігацій внутрішньої місцевої позики, що здійснено міськими радами протягом 2018 -2020 рр., мають спільні риси, серед яких відзначимо такі:

- проведення випуску шляхом публічних пропозицій без оформлення проспекту емісії (окрім емісії Львівської міської ради за рішенням 2017 р.);
- однаковість типу і виду облігацій – відсоткові, іменні, звичайні;
- відсутність майнового та іншого забезпечення виконання зобов'язань за

запозиченням;

- можливість дострокового погашення за власною ініціативою емітента та викупу облігацій;

- можливість прийняття емітентом рішення про відмову від емісії облігацій;

- передбачення можливості (у разі необхідності) прийняття рішення про реструктуризацію боргових зобов'язань – за умови отримання письмової згоди власників облігацій, а також рішення про анулювання викуплених облігацій – у разі, якщо до настання строків погашення облігацій емітент здійснив викуп всіх облігацій одного випуску (серії).

Джерелами поповнення фінансових ресурсів місцевого самоврядування можуть стати кошти, отримання від зовнішнього запозичення – міжнародних фінансових організацій, які здійснюють кредитування розвитку. Інструментарій зовнішнього запозичення поки що недостатньо широко використовується в Україні, хоча Бюджетний кодекс України надає право здійснення зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій усім обласним і міським радам (на відмінність від інших місцевих зовнішніх запозичень, які можуть здійснювати тільки Верховна Рада АР Крим, міські ради міст Києва та Севастополя, а також міст обласного значення) [41]. В останнє десятиліття міжнародні фінансові організації розширили напрями кредитування, найбільш популярними з яких можна назвати такі, як розбудова та модернізація систем водопостачання, водовідведення, збору та переробки сміття, централізованого теплопостачання і міського громадського транспорту; розвиток державно-приватного партнерства, невеликих комунальних підприємств; вирішення проблем енергетичної безпеки та енергоефективності в громадах та ін. Органи місцевого самоврядування окремих міст (як правило, великих) скористалися такою можливістю – загальновідомими є завершені проекти, які фінансувалися шляхом їх кредитування, наприклад, Міжнародним банком реконструкції та розвитку – покращення енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях, розширення централізованого

теплопостачання (м. Київ), модернізація водопостачання та водовідведення (м. Львів), розвиток системи водопостачання і очищення води (м. Запоріжжя). Місто Запоріжжя також залучає кошти (майже 10 млн. грн.) у формі укладення угоди про передачу коштів позики між Міністерством регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства України (теперішнє Міністерство розвитку громад та територій), Міністерством фінансів України і Запорізькою міською радою відповідно до умов Фінансової угоди між Україною та Європейським інвестиційним банком за проектом «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» (Фінансову угоду було укладено ще 23.07.2015 та ратифіковано Верховною Радою України у 2016 р. Законом України від 03.02.2016 № 975-УІІ) – на фінансування впровадження заходів проекту з термомодернізації бюджетних будівель.

За підтримки Європейського інвестиційного банку в 5 областях України (Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Харківській) впроваджується проєкт «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України», зокрема в Луганській області реалізується 37 із 293 субпроєктів. В межах цього проєкту Європейський інвестиційний банк у співпраці з Кабінетом Міністрів України надає багатосекторну кредитну лінію з метою інвестування в раннє відновлення через конфлікт, що триває у Донецькій та Луганській областях, ключових об'єктів інфраструктури (приватні та державні інфраструктури, включаючи систему постачання води та електрики, освітні і медичні установи) та задоволення базових потреб, а також забезпечення належних умов проживання для переселенців та приймаючих громад. Кабінет Міністрів України, зі свого боку, затверджує розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України. Міністерство розвитку громад та територій (Мінрегіон) розробляє шаблони документації конкурсних торгів, затверджує документацію конкурсних торгів, що підготовлена замовниками, розробляє план закупівель, а також координує співпрацю між замовниками та Європейським інвестиційним банком. При Мінрегіоні утворено групу реалізації

проєкту, яка надає загальну підтримку, координує та наглядає за процесом проведення конкурсних торгів тощо.

Проте, незважаючи на кошти міжнародних фінансових організацій, що надходять, наприклад, до економіки Луганської області, головним джерелом фінансування капітальних інвестицій залишаються власні кошти підприємств та організацій, за рахунок яких освоєно 68,4 % їх загального обсягу, а за рахунок державного і місцевих бюджетів – 24,5 % капітальних інвестицій [140].

На відміну від запозичення (як внутрішнього, та і зовнішнього), міжнародна технічна допомога як джерело формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування є достатньо розповсюдженою в Україні та відіграє важливу роль у забезпечення грошових потреб органів місцевого самоврядування для успішного здійснення своїх функцій. За інформацією Міністерства економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України тільки у першому півріччі 2019 р. в Україні реалізовувалось 523 проєкти міжнародної технічної допомоги, загальною кошторисною вартістю 5,9 млрд. дол. США, при цьому 8 % коштів залучалось саме на урядування та громадянського суспільства, що займає третю із чотирьох позицій серед такої підтримки [138]. При цьому в деяких секторах реципієнтами є саме органи місцевого самоврядування.

Так, у секторі «Децентралізація, сприяння регіональному розвитку, підтримка муніципалітетів» у 2019 р. впроваджувалося 43 проєкти на загальну суму 270 млн дол. США («Підтримка реформи децентралізації в Україні/U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку – Компонент І»; «Мери за економічне зростання»; «Різні громади – спільні рішення для економічного зростання», «Надання технічної підтримки для реалізації Програми розвитку муніципальної інфраструктури України»; «Інтегрований розвиток міст в Україні»; «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)»; «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)»; «Підтримка децентралізації в Україні»; «Партнерство для розвитку міст» та

багато інших). Тільки в рамках проєкту «U-LEAD з Європою: програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку – компонент 2: Створення центрів надання адміністративних послуг та підвищення поінформованості населення про місцеве самоврядування» надано підтримку 397 центрам надання адміністративних послуг, що значно покращило якість надання відповідних послуг.

У секторі «Енергоефективність» станом на липень 2019 року впроваджується 51 проєкт міжнародної технічної допомоги загальною кошторисною вартістю 138,38 млн. дол. США («Проєкт з енергоефективності в м. Вінниця», «Проєкт з енергоефективності у м. Житомир», «Виробництво біогазу на основі очисних споруд Львівводоканалу – Підтримка провадження проєкту та інженерний нагляд»; «Теплі школи та садочки – запорука здоров'я дітей: комплексний проєкт з підвищення енергоощадливості освітніх закладів міста Дубно»; «Підвищення енергоефективності будівель освітніх закладів м. Конотоп» та ін.). В рамках проєкту «Енергоефективність у громадах II» завдяки платформі муніципального енергоменеджменту <http://misto-em.org.ua> вдалось поширити на майже всю Україну інформацію про економне споживання енергоресурсів, покращення умов експлуатації бюджетних будівель та підвищення в них рівня комфорту.

У секторі «Екологія, природозбереження (ліси, водойми), поводження з ТПвідходами» у 2019 р. впроваджувався 31 проєкт на загальну суму 54,507 млн. дол. США, деякі з яких реально допомогли органам місцевого самоврядування у здійсненні функцій щодо благоустрою і ревіталізації територій, у т.ч. рекреаційних зон, зокрема – бенефіціаром проєкту «Крок за кроком до роздільного збору сміття» стала Чернівецька обласна державна адміністрація, а одним із реципієнтів – Новоселицька міська рада; бенефіціаром проєкту «Охорона вод Солінського озера та лікувальних вод курорту Східниця – спільний виклик та шанс на збереження і використання потенціалу природної спадщини» виступила Львівська обласна державна адміністрація, а реципієнтом – Східницька селищна рада тощо.

У секторі «Розвиток соціальної інфраструктури, соціальних послуг» у 2019 р. реалізувалися 6 проекти міжнародної технічної допомоги, окремі з яких безпосередньо спрямовані на розвиток громад та територій. Наприклад, проект «Кластер «Яблуневий шлях» спрямований на створення комплексного туристичного сервісу в кластері «Яблуневий шлях» з використанням існуючої рекреаційної та виробничої інфраструктури, а також людських ресурсів територіальних громад Бару та Северинівки Вінницької області, що сприяло створенню нових робочих місць, підвищенню рівня зайнятості, збільшенню надходжень до місцевого бюджету.

Отже, залучення коштів міжнародної технічної допомоги та реалізація відповідних проектів дозволяє зекономити кошти місцевого бюджету на фінансування поточних та капітальних видатків бюджетних установ. Допомогти органам місцевого самоврядування зорієнтуватися серед багаточисельних грантових джерел потенціальних фінансових ресурсів може фандрайзинг як система пошуку джерел фінансування.

Методом економії власних (бюджетних) ресурсів місцевого самоврядування має стати корпоративна соціальна відповідальність бізнесу, яка сьогодні є ще менш розповсюджуваними джерелами потенційних ресурсів місцевого самоврядування. Корпоративна соціальна відповідальність бізнесу дає можливість залучати бізнесові структури для вирішення окремих проблем функціонування територіальної громади та питань її розвитку. Логіка розбудови України як соціальної держави вимагає залучення значних ресурсів, що неможливе без об'єднання зусиль усіх секторів суспільства – влади, громади, бізнесу. При чому участь підприємництва в соціально-економічному розвитку територій має розширюватись, оскільки в багатьох громадах кількість бюджетоутворюючих підприємств в останні роки помітно зменшилась, а більша частина комунальних підприємств є низькорентабельною або (частіше) збитковою. Разом з тим, рівень свідомості підприємців щодо залежності конкурентоздатності компанії, її іміджу від ступеня участі в вирішенні соціальних проблем працівників та території, на якій вона здійснює

господарську діяльність, залишається доволі низьким.

З іншого боку, недостатньо розвинутою є теоретична база соціальної відповідальності бізнесу, відсутнє однозначне тлумачення її змістовної сутності як серед наукових кіл, так і поміж представниками місцевих органів управління й бізнес-співтовариства [175; 202]. Так, у Зеленій книзі Європейського Союзу (2001 р.) соціальна відповідальність бізнесу визначається як інтеграція у щоденну комерційну діяльність підприємств та в їхню взаємодію з зацікавленими сторонами соціальних і екологічних заходів [130].

У 1987 р. у резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Екологічна перспектива до 2000 року і далі» поширення практик корпоративної соціальної відповідальності було визнано як одну з найефективніших стратегій суспільного розвитку. Більш того, на конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку, яка відбулася у Ріо-де-Жанейро у 1992 р., корпоративну соціальну відповідальність було проголошено найефективнішим засобом реалізації стратегії сталого розвитку, що визначена стратегією виживання цивілізації у ХХІ ст. [270].

Відомий американський економіст і маркетолог Ф. Котлер, визначаючи змістовну сутність терміну «корпоративна соціальна відповідальність», звертає увагу на таку її рису, як «просування практик відповідального бізнесу, які приносять користь бізнесу і суспільству і сприяють соціальному, економічному і екологічно стійкому розвитку. Це відповідальність тих, хто приймає бізнес-рішення, перед тими, на кого ці рішення націлені» [175, с. 23]. З позицій муніципального менеджменту це означає добровільне взяття суб'єктами господарювання на себе зобов'язань щодо підвищення якості життя не тільки своїх працівників, а і території присутності даного підприємства у цілому. Тому у дисертації корпоративну соціальну відповідальність розглядатиме як відповідальність бізнесу перед мешканцями громади – як тими, хто працює на конкретному підприємстві, так і перед усіма іншими членами територіальної спільноти як носіями спільних інтересів щодо функціонування і комплексного розвитку територій.

Сьогодні у світовій теорії і практиці корпоративної соціальної відповідальності відомо немало її моделей – американська, канадська, латиноамериканська, європейська, британська, азіатську (або японська) та ін. Застосування тієї чи іншої моделі обумовлюється багатьма факторами, серед яких геополітичні, економічні, соціальні, екологічні, історичні, культурні тощо.

Узагальнення міркувань науковців та думки підприємців стосовно соціальної відповідальності бізнесу надає можливість зробити висновок, що сьогодні існують два підходи:

- перший – адміністративно-управлінський – базується на прагненні влади до активного залучення суб'єктів господарювання до соціально-економічного розвитку територій на постійній основі;

- другий – бізнесово-діяльнісний – має декілька різновидів в залежності від характеру соціальної діяльності підприємств: благодійність і спонсорська допомога, участь у суспільних проектах тощо [281].

Напрями реалізації корпоративної соціальної відповідальності стосовно реалізації ініціатив бізнесу в громаді можна систематизувати таким чином: охорона навколишнього середовища, здійснення соціальних проектів (освітніх, медичних, культурних, оздоровче-спортивних); розвиток місцевої інфраструктури та поліпшення якості публічних послуг; реалізація енергозберігаючих технологій; запровадження технологій із сортування та утилізації відходів та ін.

У контексті ресурсного забезпечення місцевого самоврядування мету застосування бізнесом концепції корпоративної соціальної відповідальності як напрямку стратегії власного розвитку можна розглядати з наступних ракурсів: по-перше, досягнення рівня сталого розвитку громади; по-друге, забезпечення енергоефективності, економного використання енергетичних ресурсів та екологічної безпеки; по-третє, задоволення потреб територіальної громади; по-четверте, підвищення ефективності здійснення підприємницької діяльності суб'єктами господарювання через участь у громадському житті місцевої спільноти, формування позитивного іміджу за допомогою корпоративної

соціальної відповідальності. Використання цієї концепції дозволяє не тільки покращити бізнесовим структурам фінансовий результат своєї діяльності, а й проінформувати про свою діяльність громаду, створити власний позитивний імідж, налагодити стосунки з місцевими органами влади та громадськістю, сформувати культуру енергозбереження.

Корпоративна соціальна відповідальність суб'єктами підприємницької діяльності у сфері енергоефективності та енергозбереження реалізується через впровадження енергоефективних проєктів із застосуванням інноваційних технологій та модернізації обладнання, а також інформування населення щодо впровадження ефективних проєктів із енергозбереження, що, в свою чергу, сприяє досягненню сталого розвитку громади. Крім того, через впровадження проєктів енергоефективності та енергозбереження корпоративна соціальна відповідальність дозволяє покращити екологічну ситуацію на відповідній території, що покращує умови життєдіяльності громади.

У м. Северодонецьк Луганської обл. умовами концесійних конкурсів було визначено необхідність внесення концесіонером одноразового грошового внеску на користь територіальної громади міста (а по завершенні конкурсу це було закріплено концесійним договором). Концесіонери, яким за конкурсом віддавалися у концесію об'єкти права комунальної власності територіальної громади м. Северодонецьк – цілісні майнові комплекси КП «Северодонецькводоканал» та КП «Северодонецьктеплокомуненерго», зробили такі внески, що були у подальшому використані на вирішення соціально-важливих питань життєдіяльності територіальної громади, а саме ремонт покрівель житлового фонду, встановлення світлофорів у небезпечних місцях, які не були до цього часу ними обладнані, капітальний ремонт Міського палацу культури та придбання для нього нової меблі, на розвиток комунальних підприємств, які надають житлово-комунальні, телекомунікаційні послуги, а також установи комунальної власності «Волейбольний клуб «Северодончанка», відновлення та введення в експлуатацію колишнього дитячого садка для використання його за призначенням та ін.

Позитивним прикладом реалізації корпоративної соціальної відповідальності є також партнерство Северодонецької міської ради та її виконавчих органів з містоутворюючим підприємством – хімічним гігантом ПрАТ «Северодонецьке об'єднання Азот», на якому працює основна частина населення міста. «Азот» забезпечує значну частину надходжень до міського бюджету у вигляді різних податків та зборів. «Азот» придбав і безкоштовно передав місту 10 нових тролейбусів для забезпечення потреб мешканців міста в пасажирських перевезеннях, що є суттєвою соціальною підтримкою місту, оскільки парк рухомого складу комунального підприємства «Северодонецьке тролейбусне управління» на той час був зношений на 70%.

Звісно, фактором, який «відштовхує» бізнесові структури від реалізації корпоративної соціальної відповідальності є вилучення коштів із власного бізнесу і спрямування їх на розвиток територіальної громади, що можуть дозволити собі великі компанії та не просто зробити середнім та малим підприємствам. Тут необхідна активна позиція органів місцевого самоврядування, їх взаємодія з асоційованими об'єднаннями підприємців, розроблення програм корпоративної соціальної відповідальності тощо.

Сьогодні основною проблемою застосування цього інструменту є складна фінансово-економічна та політична ситуація в країні. Великий соціально відповідальний бізнес, який може ефективно забезпечувати за власні кошти розвиток місцевих громад у переважній більшості присутній у великих містах та містах обласного порядкування України. У малих містечках, сільській, селищній місцевості, а також у зоні Операції об'єднаних сил спостерігається згорання бізнесу. Значна кількість підприємств стають збитковими і вимушені забезпечувати своє «виживання». Останнім часом в Україні бізнес переживає не найкращі часи, і, зрозуміло, компанії не дуже бажають витратити кошти на соціальні проекти у масштабах громади. Але все ж таки Україна має достатньо позитивного досвіду з проєктів корпоративної соціальної відповідальності, які успішно впроваджувалися на її території і дозволяли громадам ефективно розвиватися.

Нарешті зовсім малопомітними для ресурсного потенціалу місцевого самоврядування сьогодні є ендавмент та краудфандинг.

Ендавмент ще не набув поширення в Україні, хоча застосування такого інструментарію розширення фінансового потенціалу місцевого самоврядування передбачено чинним законодавством України:

– Податковий кодекс України трактує поняття «ендавмент» як суму коштів (або цінних паперів), що вносяться благодійником на рахунок банку або небанківської фінансової установи, на використання нарахованих процентів або дивідендів на яку має право набувач благодійної допомоги на підставі договору, але він не має права на витрачання або відчуження основної суми такого внеску [313, ст. 170.7.5.];

– Закон України «Про вищу освіту» двічі згадує про ендавмент: уперше – серед списку основних термінів, що вживаються у законі, значення яких розкривається у ст. 1, а саме через поняття «сталий фонд (ендавмент) закладу вищої освіти» – як «сума коштів або вартість іншого майна, призначена для інвестування або капіталізації на строк не менше 36 місяців, пасивні доходи від якої використовуються закладом вищої освіти з метою здійснення його статутної діяльності у порядку, визначеному благодійником або уповноваженою ним особою»; вдруге – у ст. 70, що присвячена матеріально-технічній базі і правовому режиму майна закладів вищої освіти, у частині щодо права закладу вищої освіти «засновувати сталий фонд (ендавмент) та розпоряджатися доходами від його використання відповідно до умов функціонування сталого фонду...» [328, ст. 70, п. 3-2].

Сьогодні в Україні відомі поодинокі прецеденти ендавменту закладів вищої освіти, корпоративних, банківських, а також створених громадянами для конкретних цілей. Перший ендавмент було створено Інститутом міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка у квітні 2013 р. на базі Благодійної організації «Фонд розвитку Інституту міжнародних відносин». Фонд розвитку банківської освіти та науки Львівського інституту банківської справи, фонд Українського католицького університету та інші

також створено у формі сталого фонду. В останні роки в територіальних громадах почали створюватися фонди громад як благодійні організації, але вони формуються, переважно, як платформи, що об'єднують ті чи інші ініціативи окремих осіб для покращення якості життя громади, тому більш схожі на механізм краудфандинга.

Краудфандинг представляє собою інструментарій громадського фінансування, достатньо розповсюджений у зарубіжних країнах як джерело фінансування невеликих проєктів. Для зібрання коштів створюються спеціальні онлайн платформи. Сьогодні існують міжнародні платформи, які підтримують проєкти в Україні, а також створюються і достатньо успішно функціонують українські краудфандинг-платформи, які допомагають мобілізувати грошові ресурси на надання гуманітарної допомоги (у т. ч. постраждалим у військовому конфлікті на Сході України), фінансування окремих інноваційних проєктів громадських об'єднань, соціального бізнесу та ін. Проте в Україні поки що відсутнє нормативно-правове регулювання краудфандинга, що створює певні ризики, оскільки договір щодо здійснення-приймання коштів між розробниками проєктів і приватними інвесторами не укладається. У зв'язку з цим вважаємо за корисне для розширення фінансового потенціалу місцевого самоврядування розробку і прийняття закону про краудфандинг.

Таким чином, джерела фінансових ресурсів місцевого самоврядування можна систематизувати у три групи: 1) власні – це кошти місцевого бюджету, які надходять на постійній (стабільній) основі, а також знаходяться на їх депозитних рахунках; 2) позичкові – це запозичення органів місцевого самоврядування, здійснені як у формі укладання кредитного договору, так і у формі емісії облігацій; 3) залучені – це інвестиції і надходження за конкурсами і грантами, а також інструментарій корпоративної соціальної відповідальності, благодійність, ендавмент, краудфандинг.

Отже, застосування поняття «фінансова архітектоніка» дозволяє не лише забезпечити композиційне впорядкування та єднання всіх структурних елементів фінансової системи на місцевому рівні та її цілісність, а й виявити

причинно-наслідкові зв'язки між ними і обумовити дієві механізми управління змінами, а також розкрити можливості щодо її саморозвитку і удосконалення. Окрім того, формування фінансової архітекτονіки на місцевому рівні у сучасних умовах має віддзеркалювати нову парадигму у сфері фінансів, пов'язану з переходом від розподілу публічних коштів між територіями до використання фінансового потенціалу громад і спільнот.

Висновки до розділу 3

За результатами дослідження у третьому розділі обґрунтовано концептуальні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування, а саме – концептуальний підхід до управління ресурсним забезпеченням розвитку місцевого самоврядування, функціонально-компетенційну модель розподілу повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, модель фінансової архітекτονіки на місцевому рівні.

1. Дослідження проблематики ресурсного забезпечення місцевого самоврядування засвідчило, що діяльність з управління ним є багатоаспектною, що актуалізувало необхідність обґрунтування концептуального підходу, який би враховував специфіку формування і використання ресурсного потенціалу місцевого самоврядування. Це дозволило запропонувати двовимірний підхід до управління ресурсним потенціалом розвитку місцевого самоврядування, застосування методології якого забезпечить не тільки використання наявних ресурсів, а і їх збереження, відновлювання, поповнення. З одного боку, двовимірний підхід є концептуальним, оскільки представляє собою загальний задум управління ресурсним забезпеченням розвитку місцевого самоврядування, а з іншого – інтегрованим: він спирається на системний підхід (залежність задоволення спільних потреб мешканців територіальних громад від наявних ресурсів та здатності вміло / раціонально розпоряджатися ними, співвідношення різних видів ресурсів); за спрямованістю є ресурсно-цільовим підходом (використання ресурсів задля результату як досягнення поставлених

цілей); відображає процесний підхід (послідовність взаємопов'язаних дій щодо формування і використання ресурсного потенціалу); орієнтується на ситуаційний підхід (реалізація різних комбінацій ресурсів залежно від існуючих умов (ситуацій) та впливу ситуаційних факторів); містить елементи інноваційного підходу (розробка / створення нових видів ресурсів).

Застосування системного підходу дозволило впорядкувати ресурси місцевого самоврядування за агрегованою типологією (природні, технологічні, людські, нематеріальні, фінансові) та конкретизувати їх зв'язок шляхом формування ресурсної платформи територіальної громади як базового елемента системи місцевого самоврядування. Доведено, що необхідною умовою успішного забезпечення життєдіяльності територіальної громади та її розвитку є формування команди сучасних менеджерів як найважливішого ресурсу місцевого самоврядування. Здійснено адаптування рольового підходу до ресурсного менеджменту в частині управління кадрами, що дозволило сформулювати певне бачення менеджерських ролей посадових осіб в органах місцевого самоврядування.

2. Децентралізація, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні пов'язані, перш за все, з переформатуванням функцій і повноважень у системі органів публічного управління, що обумовило обґрунтування функціонально-компетенційної моделі горизонтально-вертикального розподілу повноважень між суб'єктами місцевого самоврядування з центральньо-ортогональною роллю територіальної громади як основного носія функцій і повноважень місцевого самоврядування. При цьому передбачається необхідність і можливість здійснювати делегування і субделегування повноважень як між суб'єктами державного управління та суб'єктами місцевого самоврядування (так зване зовнішнє делегування), так і між суб'єктами системи місцевого самоврядування (внутрішнє делегування). Запропоновано уточнення понять «власні повноваження», «передані повноваження», «делеговані повноваження».

На підставі сервісної концепції державного управління розвинуто

концепт формування діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг. Підкреслено, що імплементація в Україні досягнень європейської практики у сфері надання публічних послуг на місцевому рівні дозволить удосконалити організаційно-правову основу цього процесу в українських територіальних громадах, а також сприятиме впровадженню новітніх інформаційних технологій задля найповнішого задоволення потреб громадян у відповідних послугах.

3. Науково-евристичне дослідження напрямів подальшого розвитку наявних наукових розвідок щодо місцевих фінансів дозволило розробити модель фінансової архітектоніки на місцевому рівні, яку сформовано з використанням методології конструктивістського підходу із чотирьох секторів: публічне управління, фінанси, фінансовий інструментарій, фінансові інститути. Розкрито змістовну сутність складників сектору «Фінанси», а саме: фінанси як обмінно-розподільні відносини, функції фінансів, фінанси як грошові відносини, бюджет як носій фінансів. Запропоновано введення обов'язковості формування резервного фонду місцевого бюджету, збільшення його граничних обсягів, розширення напрямів його використання.

Доведено, що бюджетні кошти (власні грошові ресурси) не можуть бути єдиним фінансовим ресурсом місцевого розвитку, що вимагає пошуку інших джерел фінансування, за рахунок яких фінансовий потенціал місцевого самоврядування може бути розширений шляхом здійснення емісії місцевих облігацій, отримання коштів від внутрішнього й зовнішнього запозичення (позичкові грошові ресурси), у т. ч. від міжнародних фінансових організацій, які здійснюють кредитування розвитку; міжнародної технічної допомоги, грантів, ендавмент і краудфандинг (залучені грошові ресурси). Методом економії власних ресурсів є корпоративна соціальна відповідальність бізнесу.

Основні результати дослідження третього розділу дисертації висвітлено у монографії [257], наукових статтях у фахових виданнях [212; 261; 264; 268], у наукових зарубіжних виданнях [270], апробовано на конференціях [279; 281; 284; 285; 287].

РОЗДІЛ 4

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПРОФІЛЬ ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ПЕРВИННОГО СУБ'ЄКТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Детермінація спроможності громади як здатності змагатися за релевантні ресурси

У сучасних умовах становлення та розвитку ринкових відносин в Україні актуалізується питання зміцнення потенціалу територій, адже загострення конкуренції за ресурси між громадами та регіонами давно стало не лише атрибутом національної економіки, а й глобальною тенденцією. Для України проблема оцінки конкурентоспроможності територій є особливо актуальною, що особливо відчувається в контексті тенденцій децентралізації та реформування місцевого самоврядування, оновлення державної регіональної політики.

Так, однією з проблем, які потребують негайного розв'язування, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначається погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження, а також низька конкурентоспроможність органів місцевого самоврядування на ринку праці, що призводить до зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування [376].

У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2017 роки серед проблем, які виникли під впливом глобальних і загальнодержавних викликів і які стримують розвиток регіонів і країни в цілому, а тому потребують розв'язання, зазначається низький рівень конкурентоспроможності регіонів та недостатня спроможність органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування до ефективного впровадження реформ, надання високоякісних

послуг населенню тощо. Саме тому однією із стратегічних цілей державної регіональної політики до 2027 року у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки визначено підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, а серед першочергових завдань нової регіональної політики – прискорення підвищення конкурентоспроможності регіонів на основі ефективного використання їх внутрішнього потенціалу [91].

Подальше викладення результатів дослідження ресурсної спроможності місцевого самоврядування здійснено на основі методу дедукції, який полягає у необхідності знання якихось загальних положень для часткових висновків. Стосовно предмету дослідження це означатиме формулювання висновків і пропозицій стосовно ресурсної спроможності територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування на підставі аналізу загальних положень щодо конкурентоспроможності і конкурентоздатності територій, перш за все, регіонального рівня, органи управління якими є складовими системи місцевого самоврядування.

Як відомо, теорія стратегічного менеджменту використовує ринковий інструментарій детермінації конкурентоспроможності об'єкта (підприємства, території), тобто шляхом його позиціонування та оцінювання зовнішнього середовища [318]. Разом з тим, такий підхід вряд чи виправданий для застосування в управлінні розвитком території, коли місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування необхідне концентрувати зусилля на релевантних конкурентних ресурсах території, оскільки саме вони сприяють найповнішому задоволенню спільних потреб населення.

Конкурентоздатність місцевої економіки залежить від багатьох факторів, серед яких різні фахівці називають відмінні чинники. Так, фундатор теорії конкурентоспроможності М. Портер ключовими чинниками формування конкурентних переваг вважає факторні умови, умови попиту, діяльність споріднених галузей та стратегії окремих підприємств [496]. Автори практичного посібника «Конкурентоспроможність територій» конкурентне

зростання країни та окремого регіону поділяють на чотири етапи: 1) етап факторів; 2) етап інвестицій; 3) етап інновацій; 4) етап багатства [159, с. 18]. В Методичних матеріалах щодо формування та впровадження Програм підвищення конкурентоспроможності територій, виданих у 2010 р. Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, основними показниками розвитку (конкурентоспроможності) територій визначено: показник (індекс), що визначає рівень життя населення; індекс конкурентоспроможності (продуктивності) території; інноваційний індекс; показник (індекс), що відображає рівень інфраструктурного розвитку території [225].

Проблематика конкурентоспроможності територій в останні роки знаходиться у центрі уваги багатьох вчених та фахівців у різних галузях науки, перш за все, економіки та державного управління. Серед них – З.С. Варналій [43], І.О. Дегтярьова [88] А.Ф. Мельник [221], А.Ф. Ткачук [159] та ін. Разом з тим, не до кінця вирішеними залишаються питання концептуалізації понять «конкурентоспроможність території» і «конкурентоздатність території», незавершеним є пошук організаційно-правових форм взаємодії суб'єктів територіальної соціально-економічної системи щодо її забезпечення.

З'ясування на підставі досліджень лінгвістів-етимологів родовід термінів «конкурентоспроможність» і «конкурентоздатність» дозволяє констатувати, що перша частина кожного з них «конкурентно» є однаковою і похідною від слова «конкуренція», яке означає «суперництво, змагання, зіткнення» [121, с. 551]. А ось другі частини цих понятійних категорій різняться:

1) у слові «конкурентоспроможність» йдеться про «спроможність», яка походить від поняття «спроможний» – тої, хто має змогу виконувати, здійснювати, робити що-небудь, або який може чи має можливості здійснити що-небудь [48, с. 1378];

2) у слові «конкурентоздатність» йдеться про «здатність», яка походить від поняття «здатний» – тої, хто може, уміє здійснювати, виконувати, робити що-небудь, поводити себе певним чином [48, с. 453].

Виходячи з наведеного у Великому тлумачному словнику сучасної української мови трактування понять «спроможний» та «здатний», а також лінгвістичного аналізу можна вважати змістовні відмінності між термінами «конкурентоспроможність» і «конкурентоздатність» незначними, але взаємозалежними. Втім окремі фахівці (переважно економісти), звертають увагу на їх відокремлення і розглядають «конкурентоспроможність» як наявність можливостей конкурувати на ринку, а «конкурентоздатність» як наявність певних властивостей щодо витримування конкуренції [89; 321].

Отже, для даного дослідження сформулюємо таку тезу – щоб бути конкурентоздатним, потрібно спочатку бути конкурентоспроможним.

Сьогодні в колі науковців та фахівців з державного управління продовжується дискусія з приводу концептуалізації поняття «конкурентоспроможність території», при цьому частіше за все йдеться про конкурентоспроможність регіону. Проте, більша частина з них визначає конкурентоспроможність регіону як його здатність залучати ресурси для забезпечення високої якості життя населення.

Колектив виконавців науково-дослідної роботи «Розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо порядку та методики обрахування індексу конкурентоспроможності регіонів», що виконувалася у Харківському національному університеті міського господарства ім. О.М. Бекетова у 2016 р., визначає конкурентоспроможність регіону як «здатність території виготовляти продукцію та надавати послуги за умови ефективного використання існуючих факторів виробництва (економічного потенціалу), залучення існуючих та створення нових конкурентних переваг, збереження (підвищення) рівня життя при дотриманні міжнародних економічних стандартів» [129, с. 14]. При цьому автор доводять, що оцінювати рівень конкурентоспроможності регіону можна шляхом порівняння інтегральної оцінки конкурентоспроможності регіону, який оцінюється, з еталонною. А еталонним регіоном пропонується використовувати регіон (реально існуючий чи умовний), що має найкращі характеристики конкурентоздатності [129, с. 15].

На погляд вченої-економістки А.Ф. Мельник, найбільш узгодженою думкою стосовно трактування конкурентоспроможності регіону є визначення, які наводять у своїх працях Р. Вільк і З. Варналій, а саме – здатність економічної системи регіону забезпечити економічний і соціальний розвиток, бути стійкою, досягти цілей на основі конкурентних переваг [43; 221; 476].

І.О. Дегтярьова розглядає конкурентоспроможність регіону як «здатність регіону як економіко-соціальної системи залучати в умовах конкуренції необхідні трудові, фінансові, матеріальні та інші ресурси у виробництво продукції і надання послуг, які користуються попитом на регіональному, національному та зовнішньому ринках, і водночас підвищувати рівень та якість життя населення регіону» [88, с. 15].

У цілому підтримуючи цю думку, вважаємо за необхідне зробити деякі уточнення: конкурентоздатність певної території можна розглядати як сукупність таких притаманних їй властивостей, які визначають здатність змагатися з іншими територіями в країні та за її межами за найефективніше використання власного потенціалу, розвідки модерних ресурсів, а також створення умов для притягнення ресурсів ззовні. Тобто, поступ до конкурентоспроможності території визначається, перш за все, здатністю її суб'єктів (підприємств, установ, організацій; населення; місцевих органів влади та управління) вдало використовувати наявні ресурси шляхом їхньої мобілізації (а також інтеграції виробництва, науки, освіти, культури тощо), постійно піклуватися про їх поповнення – шляхом відкриття нових різновидів, а також залучати додаткові ресурси. Отже, поняття «конкурентоспроможність», розповсюджене на суб'єктність місцевого самоврядування, можна визначити як здатність органів місцевого самоврядування сформувати середовище, привабливе для сучасних видів ресурсів.

Одним з найбільш популярних і усталених в світі підходів до вимірювання конкурентоспроможності є підхід, вироблений Всесвітнім економічним форумом, який полягає в обчислюванні глобального індексу конкурентоспроможності кожної країни (The Global Competitiveness Index, далі

– GCI) за методологією, основні положення якої можна стисло сформулювати таким чином:

1) кожна країна оцінюється за інтегральним показником, який складається із 12 часткових показників, а саме – якість інститутів (державний апарат), інфраструктура, макроекономічна стабільність, здоров'я, вища освіта і професійна підготовка, ефективність ринку товарів і послуг, ефективність ринку праці, технологічна готовність (сприяння впровадженню і розвитку інформаційно-комунікаційних технологій), розмір ринку, рівень готовності бізнесу, інноваційна спроможність;

2) кожен з часткових показників обчислюється за допомогою декількох інших, допоміжних показників, велика частина яких визначається експертами за певною шкалою на основі їх опитування;

3) часткові показники як фактори згруповано в три групи, кожна з яких визначає характер економіки країни – залежно від того, фактори якої групи є панівними у тій чи іншій країні, її економіка може бути схарактеризована як:

- факторно-орієнтована (якщо в ній домінують інституції, інфраструктура, макроекономічне середовище, охорона здоров'я та початкова освіта),

- орієнтована на ефективність (якщо переважають вища освіта та професійна підготовка, ефективність ринку праці, ефективність ринку товарів, рівень розвитку фінансового ринку, технологічна готовність, розмір ринку),

- інноваційно-орієнтована (за умови високого рівня розвитку бізнесу та інновацій);

4) за результатами визначення рівня конкурентоспроможності по кожній країні формується профіль та визначаються фактори, які найбільш негативно вплинули на розвиток економіки кожної країни.

На підставі аналізу щорічних звітів про глобальну конкурентоспроможність за 10 років стосовно позиції України побудовано графік, наведений на рис. 4.1.

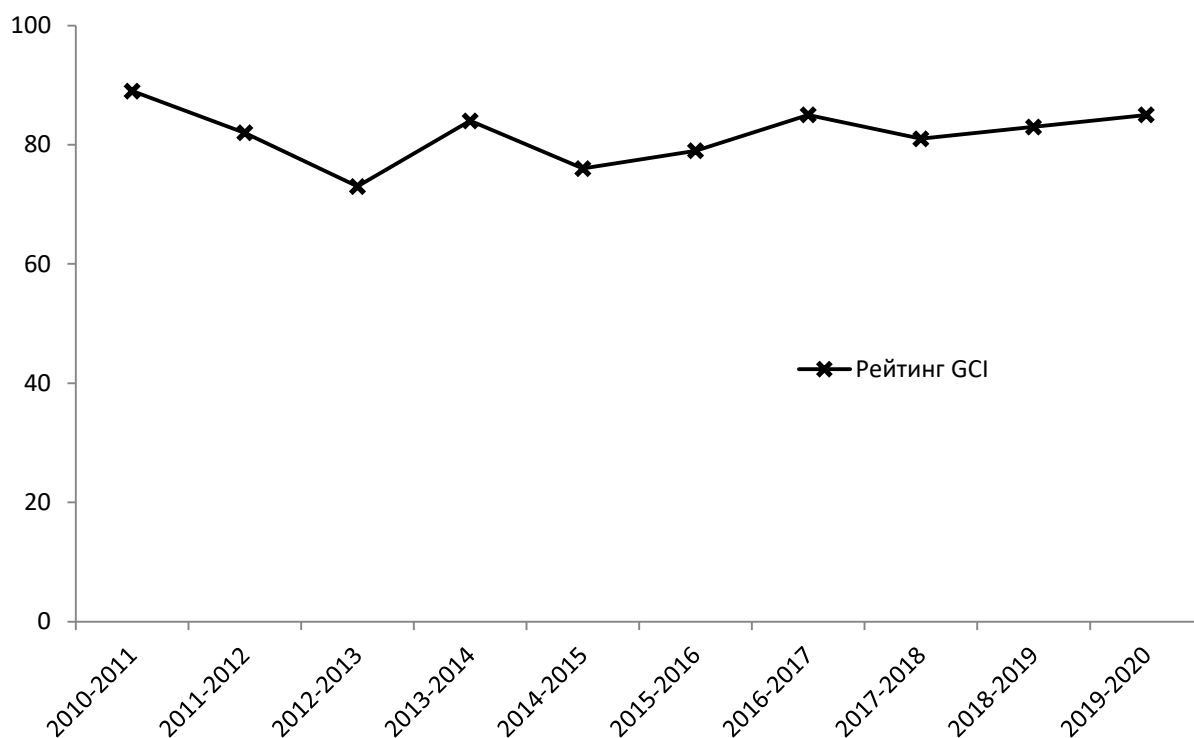


Рис. 4.1. Динаміка GCI для України (побудовано автором на основі даних щорічних звітів The Global Competitiveness Report за 2010-2019 рр. [302])

Як видно з графіку, протягом десяти років рейтинг України знаходиться у діапазоні між 70 і 90, що є доволі низьким рівнем, виходячи з того, що для визначення глобального індексу конкурентоспроможності щорічно обчислюється, як правило, 130-145 країн. При цьому найвищу для себе позицію Україна мала у 2012-2013 рр. (73), а найнижчу – у 2010-2011 рр. (89). В останні роки спостерігається регрес з 81 позиції у 2017-2018 рр. до 83 у 2018-2019 рр. і далі до 85 місця у 2019-2020 рр. Детальний аналіз позицій України за складовими глобального індексу конкурентоспроможності за 2019 рік у порівнянні з 2019 р. та 2010 р. наведено у табл. 4.1.

При цьому автори розрахунків щодо GCI у 2019 р. спиралися на такі базові (вихідні) дані по Україні [508, с. 570]:

контекстуальні показники – чисельність населення 42,0 млн. осіб, ВВП в розрахунку на одну особу 2 963,5 доларів США, 10-річне середньорічне зростання ВВП 0,1 %;

соціальні та екологічні показники – частка споживання відновлюваної

енергії 4,1 %, рівень безробіття 9,4 %, глобальний індекс гендерних розривів (гендерний паритет, розраховується в діапазоні 0-1) 0,7, коефіцієнт Джині (розподіл доходу: 0 – досконала рівність, 100 – досконала нерівність) 25,0 %.

Таблиця 4.1

Україна у розрізі субіндексів GCI*

Субіндекси GCI	Рейтинг України			Зміна позиції у 2019 р. у порівнянні з 2018 р.**	Зміна позиції у 2019 р. у порівнянні з 2010 р.**
	2010-2011 (з 139 країн)	2018-2019 (з 140 країн)	2019-2020 (з 141 країни)		
Розмір ринку	38	47	47	0	+9↓
Вища освіта та професійне навчання	46	46	44	-2↑	-2↑
Ефективність ринку праці	54	66	59	-7↑	+5↓
Інноваційна спроможність	63	58	60	+2↓	-3↑
Охорона здоров'я та початкова освіта	66	94	101	+7↓	+35↓
Інфраструктура	68	57	57	0	-11↑
Технологічна готовність (сприйняття ІКТ)	83	77	78	+1↓	-5↑
Розвиненість бізнесу	100	86	85	-1↑	-15↑
Розвиток фінансового ринку	119	117	136	+19↓	+17↓
Ефективність ринку товарів	129	73	57	-16↑	-72↑
Макроекономічна стабільність	132	117	136	+19↓	+4↓
Інституції (державний апарат)	134	110	104	-6↑	-30↑

*Таблицю складено автором на підставі щорічних звітів The Global Competitiveness Report за 2010-2019 рр. [302]

**Стрілки вказують напрямок зміни оцінки від року порівняння

Найбільш наочно співвідношення показників індексу GCI для України за

2010-2011 рр. та 2019-2020 рр. наведено на пелюстковій діаграмі на рис. 4.2.



Рис. 4.2. Порівняння показників України в розрізі субіндексів GCI за 2010-2011 рр. та 2019-2020 рр. (діаграму побудовано автором)

Аналіз кількісних значень субіндексів GCI по Україні свідчить, що за десять років склалася стабільна тенденція щодо покращення ситуації за такими напрямками, як:

- вища освіта та професійне навчання, за якими Україна входить до першої третини країн;
- інфраструктура – позиція в останні два роки залишилася незмінною, а у порівнянні з 2010 р. покращилася на 11 пунктів;
- розвиненість бізнесу – Україна піднялася із 100 місця у 2010 р. на 85 місце у 2019 р, тобто посиліла свої позиції на 15 пунктів;
- ефективність ринку товарів із всіх субіндексів має найкращу динаміку – з 129 місця у 2010 р. Україна достатньо швидкими темпами пересувається за встановленою шкалою і у 2019 р. зайняла вже 57 позицію, тобто досягнення за 10 років обчислюються в 72 позитивних пункти;
- інституції (державний апарат) також характеризуються як фактор,

ситуація з яким покращилася за 10 років на 30 пунктів (найбільше покращення серед усіх субіндексів), а у 2019 р. в порівнянні з 2018 р. – на 7 пунктів.

За двома складовими GCI, а саме – обсягом ринку та станом інфраструктури – у 2019 р. не відбулося зміни в порівнянні з попереднім роком, проте у порівнянні з 2010 р. напрям змін виявився протилежним: якщо за обсягом ринку України за 10 років втратила 9 позицій і опустилася з 38 позиції у 2010 р. на 47 позицію у 2019 р., то за станом інфраструктури за десятиліття країна піднялася з 68 місця на 57, тобто на 11 пунктів вище.

За трьома субіндексами спостерігається негативна тенденція як у цілому за 10 років, так і у 2019 р. у порівнянні з попереднім роком, а саме: охорона здоров'я та початкова освіта, розвиток фінансового ринку, макроекономічна стабільність. При цьому більш за все погіршилася ситуація у сфері охорони здоров'я та початкової освіти – на 35 пунктів у порівнянні з 2010 р., що є найбільшим зниженням позиції України серед усіх субіндексів – з 66 місця у 2010 р. (коли Україна входила у першу половину 139 країн, для яких розраховувався GCI) до 101 місця у 2019 р.

Окрім того, двом субіндексам – ефективність ринку праці та інноваційна спроможність – притаманні нестабільні зміни різної спрямованості:

ефективність ринку праці у 2019 р. у порівнянні з 2018 р. покращилася на 7 пунктів, то у цілому за 10 років вона погіршилася, що призвело до втрати 5 пунктів у рейтингу країн;

інноваційна спроможність у 2019 р. трішки знизилася у порівнянні з 2018 р., але за в цілому десятиліття вона підвищилася на 5 пунктів.

Оскільки автор належить до кола науковців галузі науки державного управління, більш докладно проаналізуємо субіндекс «Інституції». Дані за оцінкою і рангом окремих складових цього субіндексу наведено у табл. 4.2.

Як видно з наведених даних, показники України за складовими субіндексу «Інституції» мають низькі ранги. Тільки чотири з них (50 %) – результати діяльності державного сектору, система стримування і противаги, корпоративне управління та орієнтація на майбутнє уряду – входять до першої

сотні країн, а друга половина (прозорість, право власності, безпека, соціальний капітал) – у другу сотню із 141 країни. Тобто інституції все ще залишаються слабким місцем конкурентоспроможності нашої економіки у цілому, оскільки за даною складовою Україна посіла лише 104-е місце з 141 країни світу, хоча і значно підвищила свою позицію у порівнянні з 2010-2011 рр.

Таблиця 4.2

Україна за компонентами субіндекса «Інституції» у 2019 р.*

Компонент субіндексу	Оцінка**	Ранг (із 141)	Найкраща країна
Субіндекс «Інституції»	47,9 ↑	104	Фінляндія
1. Безпека	62,6 ↓	116	Фінляндія
2. Соціальний капітал	45,0 ↓	118	Нова Зеландія
3. Система стримування і противаги	47,0 ↓	84	Фінляндія
4. Результати діяльності державного сектору	50,8 ↑	72	Сінгапур
5. Прозорість	32,0 ↑	104	Данія
6. Право власності	42,1 ↓	109	Фінляндія
7. Корпоративне управління	54,5 ↑	91	Нова Зеландія
8. Орієнтація на майбутнє уряду	48,7 ↑	94	Люксембург

*Таблицю складено автором на підставі звіту The Global Competitiveness Report 2019 [508, с. 571]

**Бали за шкалою від 0 до 100, де 100 представляє оптимальну ситуацію або «межу». Стрілки вказують напрямок зміни оцінки від попереднього року.

Саме фактори розвитку фінансового ринку, макроекономічної стабільності, інституцій (державного апарату) та охорони здоров'я і початкової освіти погіршили позиції України у рейтингу глобального індексу конкурентоспроможності у 2019 р.

Отже, за результатами проведеного аналізу можна зробити висновок, що Україна належить до країн з економікою, що орієнтована на ефективність, оскільки чотири із шості факторів, рейтинг за якими входить до першої половини групи досліджуваних країн, відносяться саме до тих факторів, які формують цей тип економіки – вища освіта та професійне навчання, обсяг

ринку, ефективність ринку товарів, ефективність ринку праці. Окрім того, п'ятим є фактор інфраструктури, але він характеризує факторно-орієнтовану економіку, а шостим – інноваційна спроможність, яка притаманна інноваційно-орієнтованій економіці.

Індекс GCI, як правило, використовується для оцінювання конкурентоспроможності країн світу, але він може бути успішно застосований і для оцінки конкурентоспроможності регіонів. Так, за аналогією з індексом глобальної конкурентоспроможності, запровадженим у 2004 р., Фонд «Ефективне управління», створений у 2007 р., разом із Всесвітнім економічним форумом декілька років проводили дослідження конкурентоспроможності усіх регіонів України: 24 областей, АР Крим, а також міст Києва та Севастополя [128]. При цьому концепція конкурентоспроможності включала до свого складу статистичні й динамічні складові, систематизація яких у певні групи дозволяла виділити чинники, які є основою того чи іншого спрямування розвитку економіки: факторно-орієнтованих (субіндекс «Базові вимоги» – інституції, інфраструктура, макроекономічне середовище, охорона здоров'я та початкова освіта), ефективно-орієнтованих (субіндекс «Підсилювачі ефективності» – вища освіта та професійна підготовка, ефективність ринку товарів, ефективність ринку праці, рівень розвитку фінансового ринку, технологічна готовність, розмір ринку), інноваційно-орієнтованих (субіндекс «Фактори розвитку та інноваційного потенціалу» – рівень розвитку бізнесу, розмір ринку). Цими напрямками визначалися й стадії розвитку економіки країни та/або окремих регіонів.

Виходячи із напрямів дослідження галузі науки державного управління, особливий інтерес представляє аналіз інституційного та інституціонального середовища регіональної економіки, яке визначається правовою та адміністративною інфраструктурою, у межах якої бізнес і органи публічного управління співпрацюють заради економічного зростання, здатного забезпечити високий рівень добробуту населення. У зв'язку з цим, складова «Інституції» включає дві групи елементів – державні інституції (питома вага

яких складає 75 %) та приватні інституції (з питомою вагою у 25 %). До державних інституцій входять: право власності (змінними якого є право власності та охорона інтелектуальної власності); етика і корупція (нецільове використання бюджетних коштів, довіра громадськості до політиків, хабарі та неформальні платежі); зловживання впливом (незалежність судової системи, фаворитизм у рішеннях чиновників); ефективність уряду (марнотратство у бюджетних витратах, тягар адміністративного регулювання, ефективність правової системи у врегулюванні суперечок та в оскаржуванні регуляторних актів, прозорість політики державних органів, державні послуги на підтримку бізнесу); безпека (втрати бізнесу від загрози тероризму та від злочинності і насильства, організована злочинність, надійність роботи правоохоронних органів). Приватні інституції охоплюють: корпоративну етику (корпоративні права) та звітність (рівень стандартів аудиту та звітності, ефективність корпоративного керівництва, захист інтересів міноритарних акціонерів, надійність захисту інвесторів).

Слід відзначити, що так звана якість інституційного середовища суттєво впливає на конкурентоспроможність регіону, тому що вона позначається на інвестиційних рішеннях та організації виробництва, впливає на те, у який спосіб на території розподіляються витрати на виконання стратегій, програм і проектів розвитку, а також результати їх реалізації тощо. При цьому йдеться не лише про ефективність діяльності органів публічного управління, а й функціонування приватних структур, які мають дотримуватись відповідних стандартів та етичних норм у відносинах з державою та споживачами, реалізовувати принципи чесної конкуренції, забезпечувати прозорість діяльності тощо.

Так, згідно із підсумками розрахунку Фондом «Ефективне управління» індексу конкурентоспроможності регіонів України у 2012 р., до першої п'ятірки лідерів входили: місто Київ, Харківська, Дніпропетровська, Донецька й Київська області. Серед п'яти регіонів з найгіршими показниками (наприкінці рейтингу) опинилися Херсонська, Кіровоградська, Житомирська, Чернігівська

й Тернопільська області. До першої десятки входили переважно великі промислові регіони і два міста-регіони, а замикали рейтинг найбільші сільськогосподарські області. Лідери національного рейтингу – регіони, що отримали найвищі бали за субіндексом «Підсилювачі ефективності». Такі високі показники відповідали другій стадії розвитку економіки України і пріоритетному значенню для даної стадії визначеної групи факторів (50% значення) при розрахунку індексу конкурентоспроможності. Також у регіонів у першій десятці були найкращі позиції і за субіндексом «Базові вимоги», однак переважно через вищі оцінки інфраструктури. Нерівномірне розподілення позицій у рейтингу можна виділити лише за субіндексом «Фактори розвитку та інноваційного потенціалу»: регіони, що мали за цим субіндексом найкращі показники, у загальному підсумку лишилися далеко за межами першої десятки. Так, Луганська обл., в якій на той час проживало близько 5% населення України та вироблялася така ж частка ВВП країни, у 2012 р. погіршила свої позиції у порівнянні з 2011 р. і посіла 20-те місце у рейтингу конкурентоспроможності регіонів України (у 2011 р. було 13-те місце саме із-за певної слабкості інституцій (20-те), недостатнього рівня охорони здоров'я і освіти (18-те), відносно невисокої ефективності ринку праці (21-е), низької здатності до технологічної готовності (24-е) [128]. Наприкінці 2013 р. фінансування цього фонду було припинено, припинилося і дослідження конкурентоспроможності регіонів.

У 2016 р. колектив дослідників Харківського національного університету міського господарства ім. О.М. Бекетова запропонував методикку визначення рейтингу конкурентоспроможності регіонів, яка включала розрахунок відповідного інтегрального показника – індексу конкурентоспроможності регіонів (ІКР), що визначається шляхом реалізації таких основних етапів: 1) обґрунтування складу показників і утворення груп; 2) розрахунок індикаторів за групами конкурентоспроможності; 3) визначення рейтингу конкурентоспроможності регіонів за групами; 4) розрахунок рейтингу конкурентоспроможності регіонів [129].

У 2017 р. Кабінет Міністрів України затвердив порядок і методику проведення розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів, де визначив конкурентоспроможність як здатність регіону створювати привабливе та стійке середовище для діяльності підприємств і сприятливі та комфортні умови для життя його мешканців [103]. Було також встановлено, що розрахунок індексу конкурентоспроможності регіонів проводиться щороку починаючи з 2019 р. Міністерством розвитку громад та територій на підставі наявних даних офіційної статистики, інформації, поданої міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Національним банком (за згодою), Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за переліком показників, визначених у додатку до цієї постанови.

Методика проведення розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів передбачає певну етапність цього процесу [103].

На першому етапі встановлюється рівень розвитку регіону – спочатку здійснюється розрахунок відношення середньоарифметичного значення показника валового регіонального продукту на одну особу за останні три роки конкретного регіону до середньоарифметичного значення показника валового регіонального продукту на одну особу за останні три роки в цілому у країні (у відсотках). Потім за результатами виконаних розрахунків визначається, до якого з п'яти рівнів розвитку, попадає даний регіон: до 50 % – 1-й рівень, 50-75 % – 2-й рівень, 75-90 % – 3-й рівень, 90-110 % – 4-й рівень, 110 % і вище – 5-й рівень.

На другому етапі з метою приведення абсолютних та відносних показників у відповідність з єдиною системою вимірювання здійснюється стандартизація значень показників конкурентоспроможності за певними формулами.

На третьому етапі виконуються розрахунки субіндексів конкурентоспроможності регіону за групами показників з урахуванням вагових коефіцієнтів (встановлених методикою, що затверджена Кабінетом Міністрів

України) відповідно до рівня розвитку регіону, визначеного на попередньому етапі. При цьому визначено такі групи субіндексів: економічна стабільність; інфраструктура; охорона здоров'я; якість дошкільної, позашкільної, загальної середньої освіти; якість вищої освіти та професійної підготовки; ефективність ринку праці; розмір ринку; технологічна готовність; належні умови для ведення бізнесу; інновації.

На четвертому етапі за допомогою методу «радарів» розраховується індекс конкурентоспроможності регіону та формується загальний рейтинг конкурентоспроможності регіонів. Метод «радарів» (багатокутників конкурентоспроможності) достатньо широко застосовується в економіці для аналізу конкурентоспроможності продукції з метою розробки заходів щодо її підвищення. Цей метод полягає у здійсненні порівняльної оцінки ключових властивостей товару компанії і товару конкурентів з наступною візуалізацією результатів такого порівняння шляхом формування багатокутника, який будується на осях, що відповідають показникам конкурентоспроможності продукції. При цьому коло поділяється на рівні сектори, кількість яких відповідає кількості показників конкурентоспроможності, а збільшення значення показника відповідає віддаленню від центра кола. Для порівняння «радари» продукції конкурентів будуються на одному колі, а узагальнюючий показник конкурентоспроможності визначається як співвідношення площі «радара» до загальної площі кола. Зокрема, індекс конкурентоспроможності конкретного регіону визначається шляхом ділення площі його багатокутника на площу багатокутника уявного регіону з максимальними значеннями субіндексів конкурентоспроможності за групами за встановленою формулою.

Слід зауважити, що метод «радарів» конкурентоспроможності, незважаючи на своє прагнення до зменшення суб'єктивізму оцінки (який притаманний експертному оцінюванню), що є його позитивною рисою, має суттєвий недолік – площа «радара» залежить від послідовності розташування на осях значень субіндексів, що призводить до зміни значення узагальнюючого показника, якщо їх поміняти місцями, тобто знижує об'єктивність оцінки. Щоб

уникнути такого негативу, у Методиці проведення розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів встановлено, що осі, на яких відкладаються вершини багатокутників, мають стійку послідовність, яка не змінюється та відповідає послідовності груп показників (субіндексів), визначеній у додатку 1 до Порядку проведення розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів. Між тим, метод «радарів» має також інші недоліки – досить високу трудомісткість проведення розрахунків, побудування і обчислення площі «радара» при великій кількості показників, а також неможливість визначення ступеня впливу окремих факторів на рівень конкурентоспроможності регіону.

У 2018 р. і 2019 р. було удосконалено Порядок проведення розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів, що має дозволити привести дані офіційної статистики та дані, отримані за результатами інтерактивного та/або анкетного опитування, до єдиного звітного року та забезпечити коректність та об'єктивність розрахунку зазначеного індексу. Того ж року Міністерством розвитку громад та територій розпочато роботу з розширення можливостей інформаційного забезпечення розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів, проведення аналізу та моделювання шляхів розв'язання проблем регіонального розвитку. Проте залишається невідомим, чи проводились такі розрахунки у 2019 р., чи ні, оскільки відповідна інформація у загальнодоступному вимірі відсутня.

Незалежно від того, за якою методикою оцінювати конкурентоспроможність регіону, вона фактично визначається рівнем конкурентоспроможності територіальних громад відповідного регіону.

В Європейській хартії місцевого самоврядування саме спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати управління суттєвою часткою суспільних прав в інтересах місцевого населення розкриває сутність місцевого самоврядування [122]. На посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, а також утворення шляхом об'єднання таких територіальних громад, які б були здатними самостійно або через органи

місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування, спрямована Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, про яку вже неодноразово згадувалося [376].

З прийняттям у лютому 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в Україні розпочався процес реформування місцевого самоврядування шляхом формування спроможних – об'єднаних – територіальних громад. Проте, як показав досвід першого ж року (2015 р.), із 159 новоутворених громад, які на нових основах формували місцеві бюджети на 2016 рік, лише 34 виявилися спроможними до фінансової самодостатності, а інші 125 залишилися дотаційними, тобто 78,6 % створених у першому році реформування місцевого самоврядування ОТГ були неспроможними самостійно вирішувати питання місцевого значення.

У п'ятому році реформування місцевого самоврядування – 2019 р. – на прямих відносинах з державним бюджетом працювали вже 806 ОТГ, проте питома вага спроможних громад серед них склала лише 27,7 %, тобто 72,3 % ОТГ залишалися неспроможними. Це дає підстави стверджувати, що кількість громад автоматично не забезпечує спроможність об'єднаної громади, потрібна наявність економічного потенціалу, який міг би стати фундаментом не тільки для формування місцевого бюджету (за рахунок надходжень від податків, перш за все на доходи фізичних осіб та на прибуток підприємств, єдиний податок та ін.), а і розвитку громади в цілому.

Вважаємо, що однією із основних причин такого становища є той факт, що в основі формування більшості об'єднаних громад бажання жителів самим забезпечувати життєдіяльність своїх територій превалювало над можливостями власного ресурсного потенціалу, що свідчить про існування проблеми неспроможності навіть об'єднаних територіальних громад і підтверджує актуальність її дослідження [269].

В останні роки «наріжним» поняттям, яке фігурує майже в усіх

документах, пов'язаних із децентралізацією та реформуванням місцевого самоврядування, є спроможність територіальних громад. Між тим, більша частина публікацій, що пов'язані з цією тематикою, присвячені переважно питанням фінансового забезпечення функціонування територіальних громад. Достатньо широко також обговорюються питання правової спроможності громад. Так, в рамках реалізації проекту міжнародної технічної допомоги «Доступна та якісна правова допомога в Україні», який фінансувався Міністерством міжнародних справ Канади та впроваджувався Канадським бюро міжнародної освіти у партнерстві з Координаційним центром з надання правової допомоги протягом 2014-2019 рр., у жовтні 2016 р. у м. Харків проведено міжнародну конференцію «Посилення правової спроможності громад». Зокрема, означене питання розглядалося в контексті розвитку безоплатної правової допомоги та можливостей імплементації міжнародного досвіду для підвищення ефективності цього процесу [304]. Проте поки що недостатньо комплексних досліджень спроможності територіальних громад у контексті наукового дискурсу.

Навіть в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень, присвяченій проблемам та перспективам територіальної громади як базової ланки адміністративно-територіального устрою, незважаючи на наявність розділу «Концептуальні засади формування спроможних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою», не надається трактування поняття «спроможна громада». Лише відмічається, що «методологічною базою ... формування самодостатніх територіальних громад можуть стати положення теорії колективних дій, теорії фінансової децентралізації, теорії соціальної самоорганізації тощо» [438].

Методика формування спроможних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України 8 квітня 2015 р. № 214 (із змінами) визначає спроможними ті «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) *здатні* самостійно або через відповідні органи

місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [224]. Слід відзначити, що по мірі внесення змін до даної методики в ній «еволюціонував» сам термін – від «спроможна територіальна громада» до «проектна спроможна територіальна громада».

У практичному посібнику з питань формування спроможних територіальних громад надається звужене визначення поняття «спроможна громада» – «...громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є *достатніми* для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади» [324].

Ю.Б. Молодожен досліджує самодостатність територіальних громад як соціальних систем з позицій системного підходу, виокремлюючи соціально-філософські аспекти її визначення [239].

У публікації Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо підтримки процесу децентралізації в Україні розглядаються спроможність людських ресурсів в органах врядування субнаціонального рівня, спроможність ефективно виконувати функції на місцевому рівні [310, с. 288]. Gryshchenko I.M., Kulaiets M.M. зазначають, що основними проблемами, які заважають розвитку спроможності територіальних громад, є низький рівень організаційної спроможності органів місцевого самоврядування (відсутність організаційної стратегії та організаційних процесів, низький рівень зацікавленості та обізнаності процесами реформування місцевого самоврядування, слабке співвідношення між організаційною структурою та стратегічними цілями і завданнями тощо) та досліджують оціночні критерії визначення організаційної спроможності територіальних громад [484].

А.М. Мельник розглядає не просто спроможність, а

конкурентоспроможність територіальної громади, причому з трьох позицій – як конкурентоспроможність самої громади, як конкурентоспроможність громади в регіоні і як конкурентоспроможність громади на національному та зовнішньому ринках [221, с. 24].

А.П. Павлюк вважає, що поняття «спроможність» має означати «здатність на рівні територіальної громади задіяти механізми економічного розвитку на основі ефективного використання ресурсного потенціалу» [306, с. 140].

В.В. Іванишин визначає фінансову спроможність територіальної громади і вважає, що її варто розглядати як комплексний показник, що складається з бюджетної і фінансової спроможності домогосподарств, а також фінансової спроможності суб'єктів господарювання, які разом формують фінансову спроможність територіальної громади у широкому розумінні. А далі переходить до поняття «самодостатня територіальна громада», тобто громада, «яка володіє фінансовими, матеріальними та демографічними ресурсами в достатньому для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування обсязі». При цьому вчений вважає, що базовим принципом формування самодостатньої територіальної громади є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності. Він називає і показники, якими можна визначити самодостатність територіальних громад, а саме – позитивний приріст населення; відсутність відтоку працездатних громадян; стійка тенденція до збільшення кількості та потужності суб'єктів підприємництва; наявність системи забезпечення нових членів громади житлом за доступними цінами; створення сприятливих умов для залучення інвестиційних ресурсів; сформована модель здобуття мешканцями громади відповідного рівня освіти та перекваліфікації [132, с. 7].

І.М. Гринчишин визначає спроможність територіальної громади як наявність умов (фінансових, інфраструктурних і кадрових), на основі яких у процесі функціонування визначається здатність територіальної громади надавати публічні послуги, а також можливість задіяти невикористаний та прихований потенціал (інвестиційний, економічний, людський, управлінський,

фінансовий, громадської участі) задля розумного, сталого та інклюзивного розвитку територіальної громади. При цьому автор з'ясовує її суб'єктну визначеність, визначає елементи функціональної спроможності, а також критеріальні ознаки досягнення спроможності [75, с. 54].

Нагадаємо, що у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «спроможність» пояснюється за допомогою категорії «здатність»: «спроможність – це здатність до здійснення чого-небудь; наявність умов, сприятливих для чого-небудь, обставин, які допомагають чомусь; можливість» [50].

У семантичному аспекті спроможність громади, дійсно, означає здатність виконувати функції, покладені законодавством безпосередньо на громаду та на органи місцевого самоврядування щодо забезпечення її життєдіяльності та розвитку. Проте з наукової точки зору потребує з'ясування, з чого саме формується спроможність громади; виявлення факторів, які на неї впливають; обґрунтування її складових частин тощо.

Отже, фундаментальним посилом при цьому має бути адекватність завдань і можливості їх виконання, яка спирається на потенціал громади як сукупність ресурсів. При цьому слід відзначити, що потенціал громади у такому контексті необхідно досліджувати за двома підставами: 1) з позицій формування потенціалу – наявних джерел і перспективних шляхів його наповнення ресурсами; 2) з позицій існуючих повноважень щодо розпорядження усіма видами ресурсів громади. Іншими словами, спроможність громади визначається не лише кількістю і якістю ресурсів, якими вона володіє (внутрішнє середовище), а й межами права розпоряджатися – вузькими або широкими (зовнішнє середовище). Виходячи з цього, доцільно конфігурацію спроможності громади, як окреслення її складових та визначення їх співвідношення, представити у синтезованому вигляді – як дві частини одного цілого: внутрішню спроможність та зовнішню спроможність, що схематично відображено на рис. 4.3.

Внутрішня спроможність характеризується ресурсним забезпеченням

територіальної громади. У розділі 1 було запропоновано ресурсне забезпечення тлумачити як сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади, гарантування збалансованості завдань органів публічного управління та ресурсів, наявних для їх виконання (оскільки слово «забезпечувати» передбачає задовольняти чиїсь потреби в чому-небудь). Тобто в кожній територіальній громаді формується певна ресурсна платформа як сукупність основних її компонентів – видів ресурсів, пов’язаних між собою в процесі забезпечення функціонування та розвитку території [264].

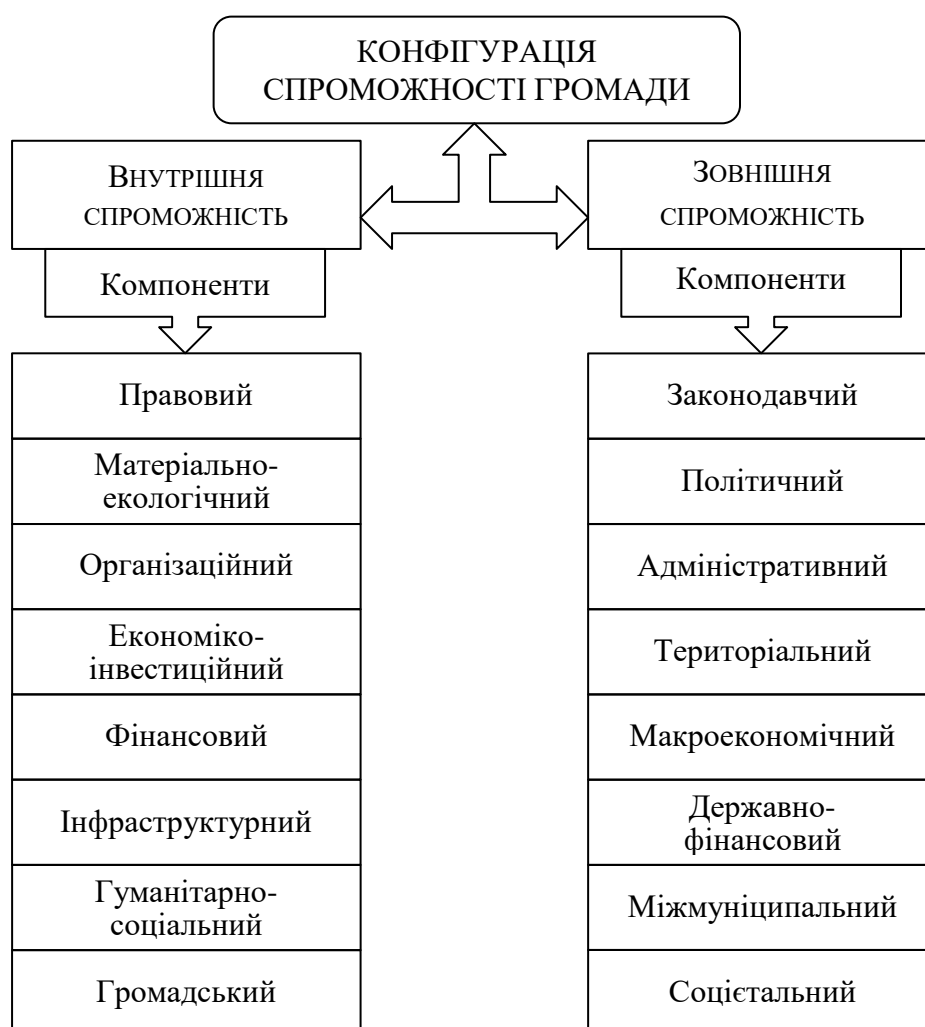


Рис. 4.3. Схематичне зображення конфігурації спроможності територіальної громади (авторська розробка)

Зовнішня спроможність фактично є відбитком державної політики щодо місцевого самоврядування, співвідношення централізації та децентралізації, станом економічного і соціального розвитку країни, наповненості і збалансованості державного бюджету, рівнем розвитку громадянського суспільства.

Перш за все, у конфігурації спроможності громади необхідно виокремити її внутрішню спроможність, яка включає такі компоненти:

– правовий – як здатність громади у цілому користуватися своїми правами щодо вирішення питань функціонування та розвитку місцевої спільноти, так й здатність окремих громадян використовувати правові інструменти для вирішення особистих проблем (вищезгаданий Проєкт «Доступна та якісна правова допомога» з посиланням на Дж. Сороса (George Soros. 2013. «Legal Empowerment, Justice, and Development» Justice Initiatives: Open Society Initiatives, 1) визначає посилення правової спроможності «однією з передових сучасних концепцій, спрямованих на розвиток демократії» [304]);

– матеріально-екологічний – потужність комунальних підприємств, можливості використання земельних та інших природних ресурсів, стан навколишнього середовища;

– організаційний – оптимальна організаційна структура органів місцевого самоврядування в громаді, наявність справжнього лідера та управлінців відповідної кваліфікації;

– економіко-інвестиційний – бізнес-середовище, інвестиційна привабливість;

– фінансовий – існування стабільних джерел надходжень до місцевого бюджету, достатніх для фінансування поточних і капітальних видатків;

– інфраструктурний – дороги, споруди, інженерні комунікації (кабелі і лінії електропередачі, газо-, тепло-, водопостачання і водовідведення), транспортна мережа, зв'язок тощо;

– гуманітарно-соціальний – мережа закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту;

– громадський – рівень партисипативної демократії, механізми громадської співучасті.

Зовнішня спроможність громади характеризується такими компонентами:

– законодавчий – визначення сфери діяльності органів місцевого самоврядування (кола питань місцевого значення), розподіл повноважень в системі публічного управління між органами державного управління та органами місцевого самоврядування тощо;

– політичний – зусилля щодо консолідації суспільства, наявність політичної волі влади щодо посилення ролі місцевого самоврядування у суспільному розвитку;

– адміністративний – здійснення не тільки демократичної децентралізації, а також деконцентрації в системі державного управління;

– територіальний – усунення недоліків існуючого територіального устрою, забезпечення повсюдності місцевого самоврядування;

– макроекономічний – стан економічного і соціального розвитку країни у цілому (рівень ВВП на одну особу, рівень інфляції, безробіття тощо);

– державно-фінансовий – збалансованість державного бюджету, механізм формування міжбюджетних відносин;

– міжмуніципальний – розвинутість міжмуніципального співробітництва (співробітництва територіальних громад – за даними Мінрегіону України, станом на 01.09.2020 р. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад містить лише 620 позицій [400]);

– соціетальний – характеристика суспільства як системи зі складною мережею колективів і груп (соціальних страт), які мають різний статус і грають різну роль у життєдіяльності суспільства, але знаходяться у взаємозв'язку і взаємодіють цілісно (системний розвиток суспільства).

Слід підкреслити, що вплив компонентів зовнішньої спроможності на внутрішню спроможність громад може бути як позитивним, так і негативним, причому нерідко цей вплив виявляється значним (наприклад, недосконалість законодавства – негативний вплив, субвенція з державного бюджету на

формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад – позитивний вплив тощо).

В останній час багаточисельні питання формування спроможних громад активно дискутуються фахівцями на сторінках засобів масової інформації, на засіданнях «круглих столів» та за допомогою інших форм залучення громадськості (у тому числі наукової) до обговорення нагальних питань місцевого розвитку та реформування місцевого самоврядування.

Так, співробітники Закарпатського регіонального центру соціально-економічних і гуманітарних досліджень НАН України провели наукове дослідження і видали монографію, присвячену перспективам економічного розвитку територіальних громад Закарпаття в умовах децентралізації влади. При цьому для оцінки економічної спроможності громад вони обрали чотири критерії, а саме: соціальна сфера, ресурси, фінанси та ділова активність. За кожним критерієм проводились розрахунки по 31 конкретним показникам. Зокрема, індикатори були розподілені за названими критеріями таким чином:

1) соціальна інфраструктура характеризувалася кількістю дошкільних, загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів, а також медичних закладів;

2) ресурси оцінювалися за допомогою даних про загальну площу земель, а також площу сільськогосподарських земель, лісів та інших лісовкритих площ, внутрішніх вод;

3) фінанси характеризувалися величиною податкових надходжень як від загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, враховувалися неподаткові надходження до місцевих бюджетів, доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти з державного бюджету;

4) ділова активність вимірювалася цілою низкою показників, серед яких – кількість юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, одиниць сільськогосподарської техніки, площа земель різного призначення, наприклад, під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами та відповідними спорудами, під дорогами, комерційного використання, оздоровчого та рекреаційного

призначення тощо [97].

Описаний підхід до оцінки економічної спроможності громади є цікавим як з теоретичної, так і з практичної точки зору, але вважаємо його дискусійним як у частині вибору критеріїв, так і стосовно кола показників, визначених для виміру цих критеріїв. *По-перше*, критерій «соціальна інфраструктура» схарактеризований тільки певними категоріями закладів освіти та медичними установами, хоча соціальна інфраструктура представляє собою цілий комплекс об'єктів, функціонування яких спрямовано на забезпечення життєдіяльності громади, всебічного розвитку (фізичного, духовного, інтелектуального тощо) її мешканців, тому крім освіти і охорони здоров'я включає заклади культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, соціального забезпечення і рекреаційного господарства, а також пасажирський транспорт і зв'язок для обслуговування населення та ін. *По-друге*, критерій «ресурси» також є занадто обмеженим окремими компонентами природних ресурсів (земельні, лісові, водні), навіть із видів природних ресурсів поза увагою залишилися мінеральні, біологічні (рослинні, тваринні), кліматично-енергетичні (сонячна енергія, енергія вітру) тощо, а техніко-технологічний, майновий, кадровий потенціал взагалі не представлений. *По-третьє*, критерій «фінанси» також звужений – він фактично відображає тільки розділи доходів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (податкові, неподаткові, доходи від операцій з капіталом, трансферти), які визначені ст. 9 Бюджетного кодексу України, і не включає інші джерела фінансування місцевого розвитку. *По-четверте*, критерій «ділова активність» включає індикатори, які характеризують переважно використання земельних ресурсів громади, а також окремі економіко-демографічні показники, що вважаємо недостатнім для оцінювання ділової активності, оскільки не наведено дані щодо зайнятості (безробіття), обсягів виробництва і переробки продукції (промислової, сільськогосподарської), оборот роздрібною торгівлі, обсяги вантажоперевезення, очікування підприємців та ін.

Програмою Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Конкурентоспроможна економіка України» через субконтракт з компанією

Info Sapiens (ТОВ «ІНФО САПІЄНС») та ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій» (ІЕД) у 2019-2020 рр. запроваджено індекс конкурентоспроможності міст України (ІКМ), розрахунок якого базується на методології складання індексів економічного врядування, розробленій Asia Foundation. ІКМ був впроваджений протягом останніх 15 років у декількох країнах, серед яких – В'єтнам (у 2005 р.), Бангладеш, Індонезія, Камбоджа, Косово, Малайзія, Монголія, М'янма, Сальвадор, Шрі-Ланка, Філіппіни (звісно, застосування цієї методології в кожній країні потребувало адаптування до її специфічних умов) [135, с. 14].

Індекс конкурентоспроможності міст є агрегованим показником, що складається з 10 компонентів (субіндексів) [135]:

- 1) започаткування бізнесу;
- 2) доступ до публічного майна;
- 3) прозорість та відкритість даних;
- 4) вартість дотримання законодавства;
- 5) податки та збори;
- 6) неформальні платежі та корупція;
- 7) безпека ведення бізнесу;
- 8) лідерство міської влади;
- 9) ресурси для розвитку;
- 10) підтримка інновацій.

При цьому кожен субіндекс обраховується в одному або декількох вимірах, наприклад, субіндекс «Лідерство міської влади» визначається через підтримку розвитку бізнесу та публічно-приватний діалог [135].

За задумом розробників, агрегований ІКМ може варіювати в межах від 1 до 100 балів. За результатами його розрахунків здійснюється ранжування міст у порядку спадання значення ІКМ, а потім міста на окремі групи: з високим ІКМ (25% міст із найвищими значеннями ІКМ), з низьким ІКМ (25% міст із найнижчими значеннями ІКМ), із середнім ІКМ (50% міст) [95].

Під час проведення дослідження використовувалося два методи збору

первісних даних: особисті інтерв'ю з представниками суб'єктів підприємницької діяльності в містах України (переважно телефонні) та так звані кабінетні дослідження шляхом збору і опрацювання статистичних даних, аналізу нормативно-правових актів та інших документів міських рад, їх офіційних веб-сайтів, запитів до міської влади на отримання публічної інформації тощо) [135].

Перше дослідження щодо застосування індексу конкурентоспроможності міст в Україні було проведено у 2019 - 2020 роках – до оцінювання та розрахунків ІКМ було обрано 24 міста-обласні центри, включаючи міста Краматорськ та Северодонецьк, які у теперішній час є адміністративними центрами відповідно Донецької і Луганської областей.

За результатами дослідження всі міста-учасники міста було поділено на три групи залежно від значення ІКМ, а саме [135, с. 20-21]:

- перша група – міста з високим ІКМ (значення від 72,96 до 62,88, ранг від 1 до 6) – до неї увійшли 6 міст, які за сумою всіх субіндексів отримали найвищі оцінки – Хмельницький (перше місце, значення його ІКМ склало 72,96 бали), Івано-Франківськ, Львів, Вінниця, Тернопіль та Чернігів;

- друга група – міста із середнім ІКМ (значення від 58,84 до 49,50, ранг від 7 до 18) – до неї увійшли 12 міст, які хоча і отримали високі результати за окремими субіндексами, але в сукупності не змогли стати лідерами – м. Краматорськ, Чернівці, Луцьк, Рівне, Житомир, Ужгород, Харків, Кропивницький, Дніпро, Суми, Миколаїв, Северодонецьк;

- третя група – міста з низьким ІКМ (значення від 46,07 до 31,62, ранг від 19 до 24) – до неї увійшли міста, в яких виявилися проблеми у вимірах більшості субіндексів ІКМ – м. Черкаси, Полтава, Київ, Запоріжжя, Одеса, Херсон.

Виходячи з предмету дослідження, найбільшу цікавість представляють результати дослідження субіндексу «Лідерство міської влади». Так, найвищий бал за цим компонентом отримало м. Хмельницький (9,35 бали), до трійки лідерів входять також м. Івано-Франківськ (8,64 бали) та м. Вінниця (8,07 бали);

трішки менше – 6,75 бали – набрало м. Львів. (у цих містах спостерігалось поєднання позитивного ставлення влади до бізнесу, забезпечення підтримки підприємництва, прозорість роботи органів влади та налагоджений публічно-приватний діалог). Найнижче значення субіндексу отримали міста Полтава (2,75 бала), Херсон (3,02) та Сєверодонецьк [135, с. 68]. При цьому м. Сєверодонецьк, на жаль, стало єдиним містом, де бізнесу найбільше перешкоджає війна на Сході (41% опитаних зазначили саме цю заваду для розвитку бізнесу). Для м. Краматорськ першою перешкодою ведення бізнесу названо високі податки, другою – низький попит і тільки третьою – бойові дії у цьому регіоні [135, с. 106].

Підсумовуючи, слід зазначити, що з одного боку, індекс конкурентоспроможності міст є своєрідним індикатором діяльності органів місцевого самоврядування стосовно місцевої політики розвитку (перш за все – економічного) та може стати поштовхом для визначення кращих форм і методів їх взаємодії з бізнесом, а також стимулювати конкурентоздатність громад і територій щодо залучення ресурсів. А з іншого боку – використана методологія формування індексу конкурентоспроможності міст містить великий суб'єктивний компонент у вигляді опитування та аналізу документів і сайтів міських рад, що знижує його практичну цінність.

Методика формування спроможних територіальних громад (у редакції від 31.01.2020 р.), затверджена Кабінетом Міністрів України, передбачає таку послідовність цього процесу: визначення потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади та зон його доступності → визначення переліку територіальних громад, що входять до складу спроможної громади, → проведення попередньої оцінки рівня спроможності. При цьому зафіксовано п'ять критеріїв такої оцінки, за кожним з яких визначено по три діапазони можливих значень для кожної громади з наступним нормалізуванням їх до числового значення у балах, оскільки показники, що використовуються, мають різні одиниці виміру. Після цього підраховується сума числових значень критеріїв у балах та здійснюється їх систематизація за певною шкалою:

низький, середній та високий рівень спроможності. Слід підкреслити, що у методиці формування спроможних територіальних громад встановлено таке обмеження, яке полягає у тому, що кількість громад з низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10 % загальної кількості спроможних територіальних громад в регіоні [224]. Визначені методикою критерії і показники оцінки спроможності громад, а також шкалу їх оціночних рівнів наведено у табл. 4.3.

Таблиця 4.3

Критерії, показники та оціночні рівні спроможності територіальних громад*

Критерій оцінки спроможності громади	Числові значення критерії оцінки		
	0,3	0,6	1,0
1. Чисельність населення, що постійно проживає на території громади, осіб	до 3 тис.	від 3 до 7 тис.	більш як 7 тис.
2. Чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території громади, осіб	до 300	від 300 до 500	більш як 500
3. Площа території громади, кв. км	до 200	від 200 до 400	більш як 400
4. Індекс податкоспроможності бюджету територіальної громади, бали	до 0,3	від 0,3 до 0,9	більш як 0,9
5. Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету територіальної громади, %	до 20	від 20 до 40	більш як 40
Шкала оціночних рівнів спроможності територіальної громади			
Низький рівень спроможності		від 1,5 до 2,1	
Середній рівень спроможності		від 2,2 до 3,8	
Високий рівень спроможності		від 3,9 до 5,0	

*Таблицю складено автором на підставі [224].

Незважаючи на те, що до методики вносилося немало змін протягом 2015-2020 рр., вона, на наш погляд, не позбавлена деяких вад. По-перше, при визначенні адміністративного центра громади виникає проблема його доступності для жителів, що проживають в інших населених пунктах громади, оскільки якість автомобільних доріг та транспортна інфраструктура сьогодні у більшості областей України знаходяться у незадовільному стані.

По-друге, конфігурація території проектної спроможної територіальної громади нерідко заважає рівній доступності до її адміністративного центру жителів східної і західної, південної і північної точок території громади.

По-четверте, вважаємо, що встановлене обмеження в області кількості громад з низьким рівнем спроможності до 10 % загальної кількості спроможних територіальних громад в регіоні, не працюватиме у сучасних умовах: за підсумками 2019 р. питома вага дотаційних бюджетів об'єднаних територіальних громад складала від 97 % у Чернівецькій області до 25 % у Кіровоградській області (за розрахунками автора) від загальної кількості ОТГ відповідної області, які у 2019 р. мали функціонувати, маючи прямі бюджетні відносини з державним бюджетом.

По-п'яте, вважаємо, що означений у методиці перелік критеріїв спроможності територіальних громад слід доповнити індикатором дотаційності бюджету територіально громади, а також показником кількості функціонуючих підприємств на території майбутньої об'єднаної громади, у т. ч. промислових, транспортних, сільськогосподарських (фермерських господарств), підприємств торгівлі, побутового обслуговування та ін. Це дає можливість оцінити не просто економічний, а саме виробничий потенціал майбутньої спроможної територіальної громади, майбутні доходи її об'єданого бюджету та фінансові можливості громади [266].

4.2. Вжиток корпоративного підходу в управління об'єктами права комунальної власності та розвиток концесійної діяльності

Як вже відмічалось, матеріальний потенціал ресурсного забезпечення місцевого самоврядування складається з об'єктів права комунальної власності на рухоме та нерухоме майно, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації (у тому числі культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування), житловий фонд, нежитлові приміщення.

Вважаємо, що сфера функціонування суб'єктів комунального сектору, як частини власності територіальної громади, має значний потенціал для імплементації корпоративних відносин. Тому одним з основних напрямів реформування матеріальної бази місцевого самоврядування може стати її корпоратизація, що підтверджує зарубіжний досвід.

При цьому необхідно підкреслити, що корпоративне управління передбачає баланс інтересів власників, менеджменту і трудового колективу підприємства. Як відомо, інтерес власника виникає завдяки його власності на пакет акцій або на частку у статутному капіталі. Комунальні підприємства є унітарними за своїм статусом, тобто засновані на власності одного суб'єкта, який має корпоративні права у вигляді 100% статутного капіталу і, відповідно, повні права щодо управління підприємством. Проте за умови, що місцева рада, як засновник комунального підприємства, формується територіальною громадою, тобто сукупністю жителів відповідного населеного пункту (певним колективом), думаємо, що комунальне підприємство можна вважати подібним корпоративному утворенню та застосовувати відносно нього принципи корпоративного управління.

Оскільки у системі корпоративного управління більше уваги приділяється функціям саме тих органів, які захищають інтереси власника, вважаємо за доцільне у подальшому опрацьовувати практику корпоративного управління, розробляти механізми його застосування при здійсненні управління комунальними підприємствами, що сприятиме підвищенню ефективності функціонування останніх як матеріальної бази місцевого самоврядування.

В сучасних умовах однією з невирішених проблем місцевого самоврядування в Україні залишається низька ефективність (і навіть збитковість) комунальних підприємств, що є об'єктами права власності територіальної громади. При цьому немале значення має проблема заборгованості споживачів відповідних послуг цих підприємств (як фізичних, так і юридичних осіб) щодо здійснення комунальних платежів. О.Г. Мордвінов, наприклад, вважає, що саме за рахунок активізації діяльності комунальних

підприємств зі стягнення таких боргів м. Запоріжжя могло б збільшити надходження до міського бюджету від вже існуючих джерел доходів [242]. У зв'язку з цим актуальним є пошук нових шляхів удосконалення діяльності комунальних підприємств, розвідка перспектив адаптації механізмів управління, що застосовуються в менеджменті господарських товариств тощо.

Одним із завдань, що можуть бути розв'язані шляхом реалізації комплексного механізму управління комунальною власністю, розробка якого аргументована в інших публікаціях автора, є управління корпоративними правами, оцінка їх вартості, оновлення житлового фонду та інженерних комунікацій, що знаходяться у володінні та розпорядженні територіальної громади, на умовах корпоративного фінансування [209].

Сьогодні комунальні підприємства функціонують на правових засадах, визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Господарським кодексом України та іншими законодавчими актами. Між тим, організаційна структура управління комунальними підприємствами, її функціональна змістовність не знайшли чіткого регламентування, тому є предметом наукової дискусії.

Згідно із законодавством, комунальне підприємство є самостійним господарюючим суб'єктом, що здійснює виробничу, науково-дослідну та комерційну діяльність із метою одержання відповідного прибутку. Оскільки комунальні підприємства є суб'єктами права власності територіальної громади, вони підпорядковуються органам місцевого самоврядування, є підзвітними і підконтрольними їм. При цьому органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за наслідки діяльності суб'єктів господарювання, що належать до комунального сектора економіки, на підставах, у межах і порядку, визначених законом [73, ч. 5 ст. 24].

Господарський кодекс України декларує, що господарська компетенція органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної комунальної установи. Зокрема, передбачається, що управління господарською діяльністю в комунальній сфері економіки здійснюється через систему

організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування стосовно суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління [73, ч. 1 ст. 24].

При цьому у Господарському кодексі визначається, хто може бути суб'єктами господарювання комунального сектору економіки, а саме:

а) суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності,

б) суб'єкти, у статутному капіталі яких частка комунальної власності, що перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [73, ч. 3 ст. 24].

Конституція України лише встановлює, що майном, яке є в комунальній власності, управляють територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування [162]. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо володіння та розпорядження об'єктами комунальній власності, сформульовано у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». У ньому також визначено, що відносини органів місцевого самоврядування з установами, організаціями, підприємствами, які перебувають у комунальній власності, будуються на основі підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності останніх.

Дані положення знайшли подальший розвиток у Господарському кодексі України, який розкрив основні напрями та форми участі органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. Зокрема, в ньому означено, що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання; їх господарська компетенція реалізується від імені відповідної комунальної установи; безпосередня участь органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України; комунальне підприємство є унітарним, утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини

комунальної власності; комунальне підприємство входить до сфери управління органу, який є представником власника – відповідної територіальної громади і виконує його функції в межах, встановлених законодавством; закріплення майна за комунальним підприємством здійснюється на праві господарського відання (тобто як комунальне комерційне підприємство) або оперативного управління (як комунальне некомерційне підприємство, відповідно); передбачено утворення органом, до сфери управління якого входить комунальне підприємство, статутного фонду тощо [73].

З іншого боку, прийняття Указу Президента України «Про заходи щодо розвитку корпоративного управління в акціонерних товариствах» від 21 березня 2002 р. № 280/2002 та затвердження Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку України рішенням від 11 грудня 2003 р. № 571 Принципів корпоративного управління стало певним поштовхом до поширення корпоративного права як сукупності юридичних норм на діяльність суб'єктів господарювання, створених на основі колективної власності [345; 348]. У подальшому рішенням вже Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку України від 22.07.2014 р. № 955 були затверджені оновлені принципи корпоративного управління [346].

Слід відзначити, що існує декілька підходів до розкриття сутності корпоративного управління. Одні фахівці вважають, що сутністю корпоративного управління є система відносин між інвесторами-власниками товариства, його менеджерами, а також заінтересованими особами для забезпечення ефективної діяльності товариства, рівноваги впливу та балансу інтересів учасників корпоративних відносин, тобто як система, за допомогою якої спрямовують та контролюють діяльність товариства – саме так воно подається у згаданому вище рішенні Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку [348]. Інші розглядають корпоративне управління як сукупність юридичних, економічних, організаційних норм і правил, у рамках яких функціонує корпорація (товариство) і на базі яких будуються взаємовідносини між усіма її учасниками [104].

Зауважимо, що корпоративне управління в місцевому самоврядуванні сьогодні розглядається з двох позицій: перша – аналіз територіальної громади як корпорації та застосування до управління її розвитком корпоративних принципів; друга – управління часткою багатства територіальної громади (комунальної власності) в господарському товаристві.

Так, В.І. Голюков визначає корпоратизм як форму «інституціоналізації інтересів різних соціальних верств і груп суспільства, у тому числі регіональних, муніципальних, місцевих», відносини корпоратизму – як «відносини самоорганізації (самоврядування), які виникають на основі поєднання особистих, колективних та суспільних інтересів у процесі суспільної людської життєдіяльності» [70, с. 61-62]. Вчений розглядає дані явища з позицій соціального партнерства, тому і сутність корпоративного управління визначає як «структурно-функціональну й інституціональну діяльність щодо запобігання та пом'якшення суспільних конфліктів між суб'єктами корпоративних відносин – діяльність по узгодженню їхніх інтересів» [70, с. 71].

О.Ю. Бобровська у своїх публікаціях, присвячених дослідженню корпоративного управління в місцевому самоврядуванні [], розділяє поняття «корпоративність», «корпоратизм» і «корпоративізм». Муніципальний корпоратизм (корпоратизм територіальної громади) вона визначає як «тип суспільних соціально-економічних відносин, що формуються в територіальних співтовариствах на основі права комунальної власності і всіх інших ресурсів громади та їх раціонального використання з метою реалізації спільних (корпоративних) інтересів, саморозвитку і спільних зусиль щодо їх забезпечення на основі вмотивованої соціальної поведінки та договірних засад, активізації процесів соціального й економічного розвитку та самодостатності соціального й економічного потенціалу» [28, с. 78; 320, с. 267]. Відносно поняття «корпоративізм місцевого самоврядування» у роботах вченої зустрічаються декілька розбіжні його тлумачення: у статті 2016 р. – як «сукупність методів і інструментів реалізації складових елементів і корпоративних завдань місцевого самоврядування представницькими органами,

фахівцями та іншими учасниками, залученими до процесів самоврядування» [28, с. 79], а у колективній монографії 2017 р. – як «ступінь засвоєння і використання жителями територіальної громади, місцевою владою і всіма зацікавленими сторонами сукупності методів і інструментів реалізації принципів і складових елементів корпоративних відносин в управлінні і вирішенні завдань місцевого значення органами влади, фахівцями, жителями та іншими учасниками самоврядних процесів життєдіяльності» [320, с. 267]. Розмірковуючи над співвідношенням цих понять, дослідниця їх синтезує у нову категорію «корпоративність», яка характеризується «рівнем злагодженості відносин жителів громади з владою, довірою до влади, раціональністю й результативністю їх співпраці, взаємопорозумінням і взаємопідтримкою в питаннях формування, організації діяльності щодо досягнення спільних цілей розвитку ресурсного забезпечення збалансованості і сталості процесів життєдіяльності на території громади» [320, с. 267-268]. Виходячи з цього, вчену можна віднести до прихильників першого підходу – корпоративна взаємодія суб'єктів місцевого самоврядування, а також суб'єктів господарювання.

Дане дослідження базується на другому підході, тобто корпоративне управління розглядається як система управління об'єктами права комунальної власності територіальної громади, її комунальним підприємством. Вважаємо, що застосування принципів корпоративного управління до підприємств комунальної власності зумовлює використання інтегрованого підходу до трактування його змістовної сутності, тобто як сукупність впорядкованих елементів (засновник – місцева рада як власник, менеджер, орган влади, колектив підприємства, інвестори), відносини між якими врегульовано нормами і правилами [210].

Узагальнені результати порівняння основних атрибутів корпоративного управління та управління комунальним підприємством наведено у табл. 4.4.

Як видно з табл., мають місце суттєві несхожості за основними рисами управління комунальними підприємствами та корпоративним управлінням.

Перш за все, це стосується співвідношення прав власності та управління: у комунальному секторі фактично відбувається концентрація цих прав (володіння та управління) в процесі управління комунальним підприємством в особі відповідної місцевої ради як представницького органу територіальної громади – природного власника комунальних об'єктів.

Таблиця 4.4

Порівняння основних атрибутів корпоративного управління та управління комунальним підприємством*

<i>Корпоративне управління</i>	<i>Критерії для порівняння</i>	<i>Управління комунальним підприємством</i>
Відокремлення безпосереднього управління власністю від володіння нею	<i>Співвідношення прав власності та управління</i>	Поєднання безпосереднього управління власністю з володінням нею
Власники необов'язково є споживачами продукції корпорації	<i>Статус власників (відносини власників та споживачів)</i>	Власники (члени територіальної громади) є споживачами продукції комунальних підприємств
Акціонери (власники), менеджери, кредитори, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (органи контролю)	<i>Групи учасників</i>	Органи місцевого самоврядування (повноваження власника та менеджера), кредитори, органи виконавчої влади (органи контролю)
Отримання доходів, їх збільшення	<i>Головна мета</i>	Задоволення колективних потреб територіальної громади, підвищення якості послуг

* Таблицю складено автором

Крім того, істотні відмінності мають цілі функціонування корпоративних та комунальних підприємств, що обумовлено їх приналежністю до розбіжних сфер інтересів: у перших всі зусилля власників та менеджерів спрямовуються на отримання прибутку, у других – на забезпечення найповнішого задоволення

потреб територіальної громади, постійну турботу про підвищення якості послуг (робіт), що ними надаються.

Звертаємо на увагу, що діяльність органів місцевого самоврядування за наявності головної мети – задоволення колективних потреб територіальної громади – з точки зору можливостей впливу на учасників соціально-економічного життя має подвійну спрямованість. Перший напрямок – безпосереднє управління об'єктами комунальної власності у різних формах: від безпосереднього (або прямого) управління комунальними підприємствами та установами до передачі управління ними приватним особам; другий – координація діяльності суб'єктів господарювання, що знаходяться на відповідній території. Таким чином, участь органів місцевого самоврядування в управлінні комунальними підприємствами принципово відрізняється від їх ролі в управлінні корпораціями своїм потрійним призначенням: власник, менеджер, орган влади.

Поняття «корпоративне право» може застосовуватись як у широкому, так й вузькому трактуванні. Широке – означає зведення у єдину сукупність всіх юридичних норм, які регламентують порядок створення та функціонування господарських товариств, їх правовий статус та інші імперативи, які формують зовнішнє середовище діяльності корпорації. Вузьке – має значення правил, що встановлюються власником підприємства та регулюють внутрішні правовідносини товариства.

З цих позицій, система корпоративного управління підприємством має переважно внутрішню структуру, базується на моделі відносин між самим товариством та його менеджерами (органами управління). На відмінність від такого підходу, сьогодні система управління комунальним підприємством складається з двох підсистем: внутрішньої, що спирається на ціннісні орієнтири директора, який на контрактній основі реалізує політику місцевої ради, та зовнішньої (надбудови), яка представлена представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Побудовані таким чином структури управління накладають свій відбиток

на взаємодію суб'єкт – об'єкт серед органів управління корпоративним товариством та комунальним підприємством: в корпоративному товаристві зовнішній вплив діє на усе товариство як відокремлену систему; на комунальному підприємстві – вплив зовнішнього середовища здійснюється порізно на органи управління та на само підприємство. Крім того, механізм управління об'єктами комунальної власності у складі місцевого господарства містить політичну складову, яка суттєво впливає на управлінські рішення, що має враховуватись у процесі корпоратизації комунальних підприємств [258, с. 107-109].

Проведене дослідження надає можливість обґрунтувати перспективи застосування корпоративного підходу в управлінні комунальним підприємством, до аргументації при цьому можна віднести такі положення [209].

По-перше, комунальна власність функціонує в рівних умовах з іншими формами власності (державної і приватної), через те до його об'єктів у повній мірі можуть застосовуватись технології управління, що відпрацьовуються іншими секторами, за умов адаптації з врахуванням їх специфічних особливостей.

По-друге, як відомо, правові форми участі територіальних громад у цивільних відносинах утверджуються в Цивільному кодексі України, зокрема, в ньому канонізується, що територіальні громади виступають у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками, тому вони можуть створювати юридичні особи публічного права, якими є комунальні підприємства. При цьому територіальні громади можуть створювати й юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), а також брати участь в їх діяльності на загальних підставах в межах, встановлених законодавством [457].

Крім того, Господарський кодекс трактує корпоративні права як «права особи, частка якої визначається у статутному фонді (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні

господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону...» [73]. А корпоративне підприємство утворюється, згідно з ним, «двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), діє на основі об'єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства» [73].

В свою чергу, Бюджетний кодекс України передбачає як джерела доходної частини місцевого бюджету податок на прибуток підприємств комунальної власності, а також надходження від дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади [41, ст. 69].

Все це дозволяє зробити висновок про існування в чинному законодавстві правових засад застосування корпоративного права в сфері управління об'єктами комунальної власності.

По-третє, узагальнення зарубіжного досвіду управління об'єктами муніципальної власності надає можливість виокремити різні підходи, які опираються на переважно дві моделі корпоративного управління і контролю: англо-американську та континентальну, що свідчить про наявність певного плюралізму в механізмах впровадження принципів корпоративного управління, можливості їх імплементації в Україні.

Таким чином, застосування корпоративного підходу в управління комунальними підприємствами сприятиме не лише удосконаленню організаційної структури управління в системі місцевого самоврядування, а й уникненню конфлікту інтересів в управлінській діяльності, підвищенню інвестиційної привабливості та ефективності функціонування комунальної інфраструктури з метою забезпечення потреб територіальної громади.

Отже, сьогодні є широкі можливості для застосування корпоративного підходу в управління комунальними підприємствами, що спрямовано на

розв'язання проблем ресурсного забезпечення місцевого самоврядування у частині підвищення результативності та ефективності управління комунальними підприємствами.

У світовій практиці відомо немало форм і методів управління використанням ресурсного потенціалу комунального господарства. Серед них:

- відчуження комунального майна;
- безоплатна передача комунального майна;
- оренда комунального майна;
- самостійне використання майна територіальною громадою;
- спільне використання об'єктів комунальної власності;
- застава комунального майна;
- лізинг;
- концесія тощо [451, с. 110-111].

Сьогодні в Україні основними способами управління власністю територіальної громади, які набули найпоширеного застосування, стали створення комунальних підприємств та оренда. Практично не використовуються більш складні за конструкцією та технологіями механізми управління об'єктами комунальної власності, до яких відноситься їх передача в концесію.

Незважаючи на те, що питанням управління об'єктами комунальної власності як складової місцевого господарства присвячено немало праць вітчизняних вчених та фахівців (В.М. Алексєєв [4], В. Бабаєв [11], В. Мамонова [204], В.В. Толкованов і М.М. Шкільняк [451] та ін.), проблемам надання таких об'єктів у концесію приділяється недостатньо уваги дослідників.

У світовій практиці склалося декілька моделей концесії, які передбачають різні типи концесійних угод, основними з яких є такі [79]:

1) «Будівництво – експлуатація – передача» (*Build– Operate– Transfer*), – концесіонер здійснює будівництво та експлуатацію протягом установленого строку, після чого об'єкт передається державі;

2) «Будівництво – передача – експлуатація» (*Build–Transfer–Operate*), –

концесіонер будує об'єкт та передає його концесієдавцю (державі) у власність, після чого він передається в експлуатацію концесіонера;

3) «Будівництво – володіння – експлуатація» (*Build–Own–Operate*), – концесіонер будує об'єкт і здійснює наступну експлуатацію, володіючи їм на праві власності, термін дії якого не обмежується;

4) «Будівництво – володіння – експлуатація – передача» (*Build–Own–Operate–Transfer*) – володіння й користування побудованим об'єктом на праві приватної власності здійснюється протягом певного строку, після закінчення якого об'єкт переходить у власність держави;

5) «Покупка – будівництво – експлуатація» (*Buy–Build–Operate*) – форма продажу, яка включає відновлення або розширення існуючого об'єкта. Держава продає об'єкт приватному сектору, що робить необхідні вдосконалення для ефективного управління;

6) «Проектування – будівництво – фінансування – експлуатація та обслуговування» (*Project –Build–Finance – Operate*) – в різних комбінаціях окремих складових (знайшло достатньо широке розповсюдження в Канаді, де строк концесійного договору варіюється від 25 до 99 років).

Названі моделі, як правило, застосовуються в межах договорів про публічно-приватне партнерство (ППП). За даними *Public Works Financing International Major Projects Survey* (PWF 2009: 2), PPP з будівництва доріг складають майже половину всіх PPP в вартісному вираженні (307 мільярдів доларів з 645 мільярдів доларів США) і третину за чисельністю (567 із 1 747). На другому місці залізничний сектор і на третьому – вода. База даних PWF також підтверджує, що Європа так само представляє близько половини всіх PPP в вартісному вираженні (303 мільярдів доларів США) і третину за кількістю (642) [303].

За даними Європейського експертного центру публічно-приватного партнерства *The European PPP Expertise Centre* (ЕРЕС) загальний обсяг проєктів ДПП, які були профінансовані у 2018 р., становив 14,6 млрд євро, що на 4% менше порівняно з 2017 р. (15,2 млрд євро). При цьому кількість проєктів ДПП

зменшилася до 39 відносно 44 проєктів у 2017 р. (для порівняння – у 2009 р. реалізовувалося близько 100 проєктів ППП). Дослідження секторального розподілу проєктів ДПП в європейських країнах у 2018 р. свідчить, що найбільшим у вартісному вираженні був транспортний сектор – понад 7 млрд євро (7,6 млрд євро у 2017 р.). Однак 2018 р. представляв найменшу кількість реалізованих проєктів у даному секторі за останні 20 років (лише 7 угод виконано). Сектор телекомунікацій був другим найбільш активним за вартістю 7 проєктів та сумарною вартістю 3 млрд євро (2,1 млрд євро у 2017 р.), 6 з яких було реалізовано у Франції [499].

Відомо багато форм ДПП, які застосовуються у різних країнах: концесії; спільна діяльність держави та бізнесу, часткова передача об'єкта у власність приватному сектору; контракти на послуги (державні контракти); контракти на управління; лізингові угоди; змішані типи контрактів.

У розвинених країнах світу механізм ДПП використовується у проєктах побудови нових об'єктів виробництва, розбудови інфраструктури (дорожньо-транспортної, комунікаційної, інформаційної тощо), під час геологічної розвідки родовищ та у процесі видобутку корисних копалин, а також при вирішенні питань енергозбереження, управління нерухомістю, модернізації об'єктів житлово-комунального господарства, утилізації відходів виробництва і споживання, наданні якісних послуг з охорони здоров'я, очищення води та в процесі розвитку туризму. Світові приклади використання публічно-приватного партнерства можна систематизувати у чотири групи: реалізація інфраструктурних проєктів та реалізація гуманітарних проєктів; реалізація проєктів щодо захисту навколишнього середовища; реалізація проєктів в галузі сільського господарства.

В Україні законодавство визначає державно-приватне партнерство як співробітництво між державою / територіальними громадами та приватними юридичними особами або фізичними особами – підприємцями, яке відповідає визначеним законом ознакам державно-приватного партнерства і здійснюється на основі договору в певному порядку, також встановленому законодавством.

Держава та територіальні громади представляються в особі відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і визначаються державними партнерами; приватними партнерами не можуть бути державні та комунальні підприємства. Закон також визначив сфери, в яких може застосовуватися державно-приватне партнерство, та його форми: концесія, управління майном та спільна діяльність [334]. Законодавство України не містить виключного переліку форм реалізації ДПП: у рамках його здійснення можуть укладатися концесійний договір, договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); договір спільну діяльність та інші договори. При цьому договір, укладений у рамках ДПП, може містити елементи різних договорів (змішаний договір), умови яких визначаються відповідно до цивільного законодавства України [334].

В останні роки, в наслідок бойових дій у Донецькій та Луганській областях, до сфер, у яких може застосовуватися державно-приватне партнерство, додано виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції, а також встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб.

В українському законодавстві відсутній виключний перелік форм реалізації ДПП: у рамках його здійснення можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції та інші договори.

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України на засадах державно-приватного партнерства на 01.01.2020 укладено 187 договорів ДПП, з яких реалізується всього 52 (34 договори концесії, 16 договорів про спільну діяльність, 2 інші договори). 35 договорів не реалізується (4 – закінчено терміни дії, 18 договорів розірвано, 113 – не виконується) [429].

Ці проєкти ДПП реалізуються в наступних сферах господарської діяльності:

збір, очищення та розподілення води (21 проєкт, що становить 40,4% від загальної кількості);

виробництво, транспортування природного газу (8 проєктів, що становить 15,4% від загальної кількості);

будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури (7 проєктів, що становить 13,5% від загальної кількості);

виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (3 проєкти, що становить 5,8% від загальної кількості);

туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт (3 проєкти, що становить 5,8% від загальної кількості);

охорона здоров'я (2 проєкти, що становить 3,8% від загальної кількості);

пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (1 проєкт, що становить 1,9% від загальної кількості);

оброблення відходів (1 проєкт, що становить 1,9% від загальної кількості);

інші (6 проєктів, що становить 11,5% від загальної кількості).

У регіональному вимірі найбільша кількість проєктів реалізується на території Миколаївської (11), Київської (6), Одеської (6), Донецької (5) та Львівської (5) областей [429]. В Луганській області реалізується всього один проєкт ДПП – договір про надання в концесію цілісних майнових комплексів комунальних підприємств «Сєверодонецькводоканал».

Як видно з наведених даних, найбільш поширеною формою співробітництва між державним та приватним секторами в Україні залишається концесія. Світова практика свідчить, що існують й інші форми державно-приватного партнерства: контракти як адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та приватним партнером, оренда, управління майном, угода про розподіл продукції. Застосування більшості з них не унормоване в законодавстві України, що значно звужує можливості бізнесу

брати участь в економічному розвитку громад [495].

Концесійна діяльність в Україні базується на засадах поєднання державного регулювання концесійної діяльності та здійснення її на підставі концесійного договору; вибору концесіонерів переважно на конкурсній основі; комплексного та платного використання об'єкта концесії, участь держави, органів місцевого самоврядування у частковому фінансуванні об'єктів концесії соціального призначення та ін.

Закон України «Про концесії» визначає поняття та правові засади регулювання відносин концесії комунального майна, а також умови і порядок її здійснення з метою підвищення ефективності використання комунального майна та забезпечення спільних потреб громадян у товарах, роботах, послугах [356].

Згідно із Законом України «Про концесії» (ст. 1) концесія – це надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [356].

Це визначення було уточнено Господарським кодексом України (ст.40б), в якому концесія трактується як надання з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі вітчизняним або іноземним суб'єктам господарювання (концесіонерам) права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єктом концесії за умови взяття концесіонером на себе відповідних зобов'язань, майнової відповідальності і підприємницького ризику [73].

Сфери господарювання, в яких дозволяється концесійна діяльність, об'єкти права державної або комунальної власності, що можуть надаватися в концесію, а також види підприємницької діяльності, які не дозволяється здійснювати на концесійній основі, визначаються законом.

Концесія характерна тим, що юридичній особі надається документ, який визначає її певні права й обов'язки. Концесійна діяльність базується на таких принципах (ст. 407 Господарського кодексу України):

- поєднання державного регулювання концесійної діяльності та здійснення її на підставі концесійного договору;
- вибір концесіонерів переважно на конкурсній основі;
- комплексне і платне використання об'єкта концесії, участь держави та органів місцевого самоврядування у частковому фінансуванні об'єктів концесії соціального призначення;
- взаємна вигода сторін у концесійному договорі, розподіл ризиків між ними;
- державне гарантування інвестицій концесіонерів;
- стабільність умов концесійних договорів;
- забезпечення прав і законних інтересів споживачів продукції (послуг), що надаються концесіонерами.

Концесійна діяльність здійснюється на підставі концесійних договорів, які укладаються відповідно до законодавства України з концесіонерами Кабінетом Міністрів України, уповноваженим ним органом державної влади або визначеним законом органом місцевого самоврядування. Термін дії концесійного договору встановлюється сторонами цього договору залежно від характеру та умов концесії. Цей термін не може бути меншим від 10 років і більшим від 50 років. Кабінет Міністрів України може затверджувати типові концесійні договори для здійснення певних видів концесійної діяльності. Вимоги до концесійних договорів, порядок їх укладення, а також інші питання правового регулювання концесійної діяльності визначаються законом про концесії та іншими законами (ст. 408 ГКУ) [73].

Проведене дослідження та власний досвід авторів з діяльності щодо надання у концесію об'єктів комунальної власності територіальної громади дозволили таке її визначення. Концесія є відступленням приватним особам на певний строк і на договірних умовах права місцевої ради засновувати підприємства з відшкодуванням витрат по їх організації за рахунок користувача. Концесіонер – особа, яка взяла концесію – зобов'язаний: придбати обладнання, яке необхідне для функціонування підприємства; забезпечити таке управління підприємством, яке б задовольняло усім принципам діяльності комунальних підприємств, навіть коли концесія буде збитковою (що не виключає надання фінансової допомоги місцевою владою, коли обставини виникли не з причини концесіонера); наприкінці строку концесії концесіонер зобов'язаний безкоштовно передати все майно органу місцевого самоврядування. Концесіонер, в свою чергу, має цілу низку важливих прав: самостійно встановлювати розмір тарифів для оплати наданих послуг; монопольне право на експлуатацію підприємства на протязі строку концесії (що захищає його від конкуренції); право на компенсацію додаткових витрат, коли вони виникли внаслідок рішень органу місцевого самоврядування; право на фінансові пільги та особливі гарантії з боку органів влади та управління [258, с. 137].

При укладанні договору концесії органи місцевого самоврядування надають приватній компанії ексклюзивне право на експлуатацію системи комунальних послуг на обумовлений період. Приватна компанія оплачує державі надане їй право (розмір плати, як правило, фіксований) й погоджується задовольняти обумовленим договором вимогам до показників роботи. При цьому на концесіонера покладається також фінансування певних капіталовкладень, в тому числі капіталовкладень у розширення мереж, реконструкцію, заміну основних фондів, як це визначено договором концесії. Після закінчення договору концесії все майно повертається відповідному власнику. Основним джерелом доходів концесіонера є нарахування за послуги, які визначаються договором концесії і можуть переглядатися в ході його

реалізації. Природно, для того щоб такі договори були привабливими для потенційних концесіонерів, надання комунальних послуг має бути рентабельним. Тому концесіонер самостійно виставляє рахунки споживачам. Договори концесії укладаються залежно від технічного ресурсу устаткування, в яке концесіонер робить капіталовкладення.

Як правило, підприємство залишається у власності територіальної громади. Однак одним із варіантів концесії передбачається передача щойно збудованого об'єкта у власність приватної компанії, яка потім експлуатує його протягом певного періоду (контракт типу “будівництво – володіння – передача”), що використовується для створення нових потужностей. Органи місцевого самоврядування на договірних умовах покладають на приватну компанію відповідальність за фінансування, будівництво, експлуатацію і технічне обслуговування даного об'єкту. Після закінчення терміну дії договору, який зазвичай становить 15–30 років і дорівнює терміну амортизації, підрядник передає об'єкт власнику.

Законом України «Про концесії» створено чітку законодавчу базу для укладання договорів концесії у комунальному господарстві України. Сфера комунальних послуг окремо визначена цим законом як така, де можна укласти договори концесії. В Україні практично відсутні перепони регуляторного характеру, які б перешкождали впровадженню цієї форми залучення приватного сектору до надання комунальних послуг. Сьогоднішнє ж обмежене використання концесій в комунальному господарстві пояснюється тим, що, по-перше, діяльність з надання комунальних послуг, як правило, є нерентабельною, через що приватні інвестори незацікавлені вкладати кошти у комунальну сферу, а по-друге, цей вид договорів є відносно новим для України, і тому місцеві урядовці поки що не виявляють особливого бажання та інтересу до експериментів з договорами концесії.

Нормативно-правова база з регулювання договірних відносин концесії у сфері комунальних послуг практично не відрізняється від оренди або лізингу. Власник сфери комунальних послуг (тобто орган місцевого самоврядування)

укладає на конкурсній основі договір концесії з приватним комерційним підприємством (тобто надає йому ексклюзивне право на експлуатацію свого майна). Приватне підприємство заміщує існуюче комунальне підприємство і бере на себе всю відповідальність за здійснення інвестицій, експлуатацію і технічне обслуговування. Приватне підприємство звітує безпосередньо власнику або керівному органу, створеному ним для управління роботою за договором концесії. Власник або уповноважений ним орган залишається відповідальним за надання послуг споживачам, установлення тарифів і забезпечення певних аспектів якості обслуговування споживачів.

Фінансова доцільність укладання договору концесії залежить від спроможності системи комунальних послуг генерувати достатні надходження коштів, інакше приватні інвестори не будуть зацікавлені в отриманні концесії. Однак у порівнянні з орендарем концесіонеру доводиться вирішувати складнішу задачу, оскільки достатність грошових надходжень повинна також враховувати й капітальні витрати.

Договори концесії можуть допомогти у вирішенні проблеми високої вартості енергоносіїв, у всякому разі у тих межах, в яких вони передбачають здійснення капіталовкладень концесіонером. Концесіодавець має зацікавити приватне підприємство у здійсненні інвестицій в реконструкцію енергоспоживаючого обладнання з метою скорочення собівартості послуг у майбутньому.

Проте слід пам'ятати, що відповідно до Закону України «Про приватизацію державного майна» не можуть бути приватизовані «об'єкти інженерної інфраструктури та благоустрою міст, в тому числі мережі, споруди, устаткування, які пов'язані з постачанням споживачам води, газу, тепла, а також відведенням і очищенням стічних вод» [372]. Навіть при вузькому тлумаченні цього положення перелічені об'єкти охоплюють мережі водопостачання, насосні станції, водоочисні споруди тощо, що робить продаж систем комунальних послуг приватним підприємствам неможливим. Закон також забороняє частковий продаж такого майна приватним інвесторам, що

унемоżliвлює створення містом і приватною компанією спільних підприємств, які б надавали, скажімо, послуги водопостачання.

Навіть якщо законодавство і дозволяло приватизацію об'єктів інфраструктури комунальних послуг, її проведення вимагало б перегляду державної політики у сфері приватизації та відповідної нормативної бази. Регулювання діяльності приватних комунальних підприємств вимагає наявності відсутнього сьогодні в органах місцевого самоврядування експертного потенціалу у юридичній та фінансовій сферах. Такий потенціал (в особі штатних працівників або консультантів) має бути і в регулятивних органах, які переглядають і ухвалюють тарифи на послуги, подані комунальними підприємствами. З фінансової точки зору створювати ці регулятивні органи доцільно в областях або навіть на державному рівні, а не при кожному органі місцевого самоврядування.

З метою якісного забезпечення мешканців міста послугами щодо теплопостачання, гарячого та холодного водопостачання та водовідведення, а також враховуючи незадовільний фінансовий стан комунальних підприємств, які надають вищезазвані послуги, та значну ступень зносу основних засобів, які знаходяться на їх балансі, Северодонецькою міською радою (Луганська обл.) у 2009 р. було прийнято рішення про надання в концесію цілісних майнових комплексів комунальних підприємств «Северодонецькводоканал» та «Северодонецьктеплокомуненерго».

Так, цілісний майновий комплекс комунального підприємства «Северодонецькводоканал» був переданий у концесію товариству з обмеженою відповідальністю «ТАУН СЕРВІС» на основі концесійного договору, який передбачав, що міська рада як Концесієдавець надає на 25 років Концесіонерові право не лише здійснювати управління (експлуатацію) об'єктом концесії, а і його поліпшити з метою задоволення громадських потреб у сфері забезпечення послугами з централізованого водопостачання і водовідведення всіх категорій споживачів за умови сплати концесійних платежів і виконання інших умов угоди.

Реалізацію контролю за виконанням умов концесійного договору покладено на Фонд комунального майна міської ради, який взагалі створений міською радою з метою здійснення повноваження власника комунального майна. Через Фонд комунального майна концесіонер повинен надавати міській раді шокварталу звіти про виконання умов концесійного договору, технічну, бухгалтерську, податкову й іншу документацію відповідно до чинного законодавства України; а безпосередньо Фонду – забезпечити доступ до документів, інформації, об'єктів, необхідних для складання звітів для Концесієдавця; за підсумками року надавати акт виконаних робіт (наданих послуг), перелік придбаного рухомого й нерухомого майна, устаткування та матеріалів відповідно до умов концесійного договору на затвердження, а також звіт про реалізацію програми інвестиційних зобов'язань тощо.

Проте під час підготовки концесійного договору та початку функціонування підприємства у нових умовах його дії виникло багато проблем організаційно-виробничого та фінансово-економічного характеру, які сьогодні не врегульовані чинним законодавством, що зумовило розробку додаткових механізмів управління, наприклад надання комунальному підприємству «Севродонецькводоканал» майна, яке вже передане ТОВ «ТАУН СЕРВІС» в концесію, в експлуатацію до моменту отримання концесіонером ліцензії на здійснення послуг з централізованого водопостачання і водовідведення та призначення ТОВ «ТАУН СЕРВІС» виконавцем цих послуг.

Оскільки комунальне господарство організується безпосередньо органами місцевого самоврядування на основі права комунальної власності і являє собою публічну діяльність по створенню умов для задоволення потреб територіальної громади, важливе значення має ефективність управління саме комунальною власністю, тобто формування її раціональної структури, ведення обліку об'єктів, а також найкраще їх використання з метою найбільш повного задоволення громадських потреб.

Процес підготовки об'єкту комунальної власності до передачі в концесію, проведення концесійного конкурсу, безпосередньо передача об'єкту в

концесійне користування та здійснення концесійної діяльності повинно відбуватися виключно в правовому полі. Але при наявності різноманітних законодавчо-нормативних актів, регламентуючих концесійну діяльність в Україні, значна кількість питань, що виникають в процесі концесійних відносин, залишаються недостатньо або й зовсім не врегульованими [260].

Питання правового регулювання концесійних відносин знаходяться в центрі досліджень таких вітчизняних вчених та дослідників як О.В. Веретеннікова [54], О. Гайко [66], Д.І. Кривий [179], О.В. Шаповалова [463]. В своїх наукових працях ними було визначено основні проблеми, з якими стикаються органи влади та суб'єкти господарювання в процесі здійснення концесійних відносин, недостатньо врегульовані чинним законодавством України, та запропоновано шляхи їх вирішення. Проте при застосуванні положень чинних нормативно-правових актів у процесі надання в концесію об'єктів права комунальної власності виявляється, що вони не є універсальними та мають навіть певні прогалини або містять суто теоретичні положення, які неможливо застосувати на практиці. В цій ситуації орган місцевого самоврядування, який представляє інтереси територіальної громади, та суб'єкт господарської діяльності залишаються сам на сам з проблемою, врегулювання якої залежить інколи тільки від органів державної влади. Отже, визначення таких проблем, шляхів їх вирішення та акцентування уваги на них є особливо актуальним на етапі розповсюдження концесійних відносин в Україні.

Правовий механізм регулювання концесійної діяльності в Україні створений та функціонує в нашій державі достатньо давно, ще з прийняттям Верховною Радою України в 1999 р. Закону України «Про концесії» та в подальшому для забезпечення його виконання низки Постанов Кабінету Міністрів України, а саме «Про затвердження положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію», «Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів», «Про затвердження Типового концесійного договору», «Про затвердження порядку

визначення об'єктів концесії, концесіонерам яких можуть надаватися пільги щодо концесійних платежів, дотації, компенсації, та умов їх надання», «Про реєстр концесійних договорів».

Крім того, відносини, що виникали в процесі концесійної діяльності, регулюються також положеннями Господарського кодексу України (ст. 406-410), Земельного кодексу України (ст. 94), Податкового кодексу України (ст. 140, 148, 153), Законом України «Про приватизацію державного майна» (ст. 15), іншими законодавчими та локальними нормативно-правовими актами та концесійним договором [73; 131; 313; 372].

Проте, нормативно-правові акти, які мають загальнодержавний характер, виявляються досить неконкретними для певних ситуацій, тому органи місцевого самоврядування для вирішення конкретних питань, що стосуються концесійної діяльності на певній території, приймають свої рішення – місцеві нормативно-правові акти.

Наприклад, в м. Северодонецьк Луганської обл. для врегулювання питань, що виникають в процесі передачі об'єктів комунальної власності в концесію та при здійсненні безпосередньо концесійної діяльності, міською радою та її виконавчим комітетом були прийняті такі рішення:

– «Про основні засади проведення концесійних конкурсів на об'єкти права комунальної власності територіальної громади м. Северодонецьк Луганської обл., які надаються у концесію», яким було регламентовано діяльність конкурсних комісій з проведення концесійних конкурсів на об'єкти права комунальної власності територіальної громади міста, порядок оголошення та проведення таких конкурсів, порядок подання, розгляду заявок на участь у концесійному конкурсі та визначення претендентів, порядок організації та проведення конкурсу пропозицій і оголошення переможця концесійного конкурсу та порядок укладання концесійних договорів на означені об'єкти комунальної власності;

– «Про оголошення конкурсу про надання цілісного майнового комплексу КП «Северодонецькводоканал» в концесію» та «Про оголошення

конкурсу про надання цілісного майнового комплексу КП «Севродонецьктеплокомуненерго» в концесію», якими визначено інструкцію для претендентів, які бажають приймати участь у концесійному конкурсі, конкретні концесійні умови щодо означених об'єктів комунальної власності територіальної громади міста, вимоги до оформлення пропозицій претендентів, критерії і методика оцінки поданих пропозицій та проект концесійного договору на означені об'єкти комунальної власності;

– «Про надання згоди на експлуатацію майна», яким визначено порядок використання майна переданого концесіонеру по акту передачі майна в концесію до отримання ним ліцензії на здійснення концесійних послуг. У цьому випадку Концесіонер ще не має права надавати концесійні послуги споживачам, оскільки в нього відсутня ліцензія на здійснення таких послуг, а комунальне підприємство, яке до цього часу здійснювало такі послуги вже не може їх надавати, оскільки не має на балансі ніякого майна, тобто не може бути виконавцем таких послуг. Тобто споживач стає найбільш вразливою особою в цій ситуації. Зазвичай же в концесію передаються цілісні майнові комплекси комунальних підприємств, які здійснюють послуги з життєзабезпечення територіальної громади, наприклад, з централізованого тепло-, водопостачання та водовідведення;

– Про затвердження Порядку реалізації вторинної сировини (металобрухту) та утилізації офісної техніки, яким визначено механізм реалізації вторинної сировини (металобрухту) та утилізації офісної техніки внаслідок списання фізично зношених, морально застарілих та непридатних для подальшого використання основних засобів, що надані в концесійне користування.

Але все це різноманіття нормативно-правових актів не забезпечує повного вирішення всіх питань, що виникають в процесі концесійної діяльності як з боку концесіодавця (органів місцевого самоврядування), так і концесіонера (суб'єкта підприємницької діяльності).

На сьогодні обидва концесійних договори щодо надання в концесію

цілісних майнових комплексів комунальних підприємств територіальної громади м. Северодонецьк Луганської обл. розірвані за ініціативою міської ради з таких причин:

- щодо цілісного майнового комплексу КП «Северодонецьктеплокомуненерго» - у жовтні 2010 року за рішенням суду через недобросовісність концесіонера, який накопичував борги та не виконував умови концесійного договору, ставлячи під загрозу взагалі надання послуг з централізованого опалення населенню в новій частині міста;

- щодо цілісного майнового комплексу КП «Северодонецькводоканал» - у березні 2020 р. за бажанням концесіонера, що повідомив про його фінансову неспроможність та неможливість досягти рівня економічно обґрунтованих тарифів для населення.

На наш погляд, до 2019 року концесія цілісного майнового комплексу КП «Северодонецькводоканал», була однією з найкращих в Україні. Концесіонером цілісного майнового комплексу КП «Северодонецькводоканал» були досягнуті певні результати в процесі своєї концесійної діяльності.

Протягом перших 6 років (2010-2016 р.р.) дії Концесійного договору № 1 від 02.07.2009 року Концесіонером була виконана Інвестиційна програма, якою за умов означеного договору було передбачено інвестування в об'єкт концесії за рахунок власних коштів Концесіонера 6,00 млн. грн. Фактично Концесіонером було інвестовано в об'єкт концесії за рахунок власних коштів 6,2 млн. грн.

Також, Концесіонером був внесений єдиноразовий фінансовий внесок у бюджет міста Северодонецька у розмірі 4,5 млн. грн.

За рахунок амортизаційних відрахувань протягом дії означеного концесійного договору були здійснені поліпшення цілісного майнового комплексу КП «Северодонецькводоканал» на суму 6,6 млн. грн.

Відповідно до умов Концесійного договору №1 від 02.07.2009 року за період 2009-2020 років Концесіонером було сплачено до місцевого бюджету м. Северодонецьк Луганської обл. концесійних платежів на суму 15,97 млн. грн.

Процес передачі майна цілісних майнових комплексів комунальних

підприємств в концесію набрав широкого розповсюдження в Україні десь з 2009 року під час розгортання фінансової кризи, оскільки рівень потреб споживачів в комунальних послугах залишається стійким, а основні фонди та комунікації комунальних підприємств, які здійснювали надання таких послуг, мали достатньо великий знос (десь близько 60-70 %), коштів же місцевих бюджетів не те, що на оновлення, навіть на ремонт основних засобів не виділялось. Тобто в цей час особливо гостро постала потреба залучення інвестицій до комунального сектору міста. Але інвестор, в першу чергу, бажає отримувати прибуток від вкладених ним інвестицій, тому концесія в цьому випадку є найкращим засобом залучення інвесторів в комунальний сектор економіки міста, враховуючи те, що в світовій практиці концесійні відносини достатньо ефективно застосовуються у великій кількості країн (наприклад, Німеччина, Франція, Великобританія, Італія, Іспанія, США та ін.). Питань, що стали виникати в процесі передачі таких об'єктів та їх подальшого функціонування стали набувати масовий характер.

Оскільки концесійні відносини є достатньо специфічними, мають свої особливості, і не можуть бути врегульовані загальними положеннями певних законодавчих актів, наприклад Цивільним чи Господарським кодексами, виникає необхідність коригування певних положень та навіть прийняття нових нормативно-правових актів, оскільки найбільший інтерес у потенційних інвесторів викликають об'єкти централізованого тепло-, водопостачання та водовідведення.

Наприкінці 2010 р. були прийняті два Закони України «Про державно-приватне партнерство» та «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» [334; 371], а на початку 2011 р. – Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства».

Означеними законами були внесені відповідні зміни до чинного на той

час Закону України «Про концесії» та врегульовано деякі прогалини чинного законодавства щодо здійснення концесійної діяльності, наприклад, чіткіше визначена процедура проведення концесійного конкурсу, зазначені умови та порядок здійснення фактичної передачі об'єкта концесіонеру, в т. ч. матеріалів, малоцінних та швидкозношуваних предметів, дебіторської та кредиторської заборгованості, та особливості функціонування об'єкту концесії під час отримання концесіонером ліцензії на здійснення концесійних послуг. За цих умов споживач не відчуває жодних незручностей при здійсненні процесу передачі, чого й не повинно відбуватися.

Крім того, чітко визначено статус концесіонера, умови розірвання договору концесії, порядок реєстрації концесійних договорів в центральних органах виконавчої влади, порядок погодження умов концесійного конкурсу на об'єкти централізованого тепло-, водопостачання і водовідведення та ін. Постанова Кабінету Міністрів України остаточно врегулювала відносини, що виникають в процесі надання концесіонером звітів про хід виконання умов концесійного договору, законодавчо визначивши вимоги до такого звіту, що стосуються його оформлення та змісту, оскільки до цього часу виникали певні розбіжності з концесіонером щодо необхідності надання тієї чи іншої інформації, яка необхідна концесієдавцю для здійснення ним контролюючих функцій.

Внесено також істотні зміни до здійснення концесійних відносин. Однією з найсуттєвіших змін того часу були зміни до порядку обчислення розміру концесійного платежу. Згідно з ст. 12 Закону України «Про концесії» із змінами, внесеними Законом України «Про державно-приватне партнерство» при списанні майна, переданого в концесію, внаслідок чого такі об'єкти не використовуються, база розрахунку концесійних платежів, тобто вартість основних фондів, визначена експертним шляхом, підлягає зменшенню. А у випадку введення в експлуатацію нових об'єктів, створених за рахунок місцевого бюджету, концесійний платіж підлягає збільшенню відповідно до чинної методики розрахунку концесійних платежів [334; 356].

Але певне непорозуміння визивала норма, що визначена ст. 20 Закону України «Про концесії», із змінами, внесеними Законом України «Про державно-приватне партнерство», а саме порядок зменшення розміру концесійного платежу на суму нарахованих амортизаційних відрахувань на відновлення основних фондів, отриманих в концесію. Цією статтею визначено, що нарахування амортизації на наданий у концесію об'єкт здійснюється концесієдавцем чи уповноваженим ним органом. Про суму нарахованих амортизаційних відрахувань концесіонеру повідомляється щоквартально у встановлений договором концесії строк [334].

А ст. 16 Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» визначено, що нарахування амортизації на переданий у концесію об'єкт комунальної власності здійснює концесіонер [371]. Тобто обов'язок нарахування амортизаційних відрахувань на відновлення основних фондів об'єкту концесії з концесіонера, якому на баланс відповідно до концесійного договору та акта приймання-передачі об'єкту концесії передане концесійне майно, не знімається. Незрозумілим є той факт, яким чином концесієдавець, який передав майно в концесію, може здійснювати нарахування сум амортизації на означене майно, весь облік якого з моменту його фактичної передачі суб'єкту підприємницької діяльності в концесію відповідно до чинного законодавства України здійснює концесіонер.

Також прийнятими законами не визначено правомочність та порядок нарахування концесійного платежу на об'єкти, що знову створені чи які збільшили свою балансову вартість за рахунок використання амортизаційних відрахувань, які за логікою речей є, як і об'єкт концесії, власністю територіальної громади.

Крім того, згідно з ст. 20 Закону України «Про державно-приватне партнерство» та ст. 9 Закону України «Про ціни і ціноутворення» із змінами, внесеними Законом України «Про державно-приватне партнерство», тепер в тарифі на комунальні послуги повинна міститися інвестиційна складова, тобто

кошти для компенсації вартості внесених приватним партнером інвестицій [334; 381]. Отже, відшкодування витрат на поліпшення, модернізацію та оновлення об'єкту концесії в рамках Інвестиційної програми, які несе інвестор (а це одна з найважливіших причин, за якими органи місцевого самоврядування приймають рішення щодо передачі об'єкту в концесію) тепер повністю перекладається на споживача, а відповідно приведе до зростання тарифу на комунальні послуги.

Також законодавчо-нормативними актами досі не визначено періодичність проведення експертної оцінки цілісних майнових комплексів, переданих в концесію, оскільки термін передачі в концесію достатньо великий (згідно з Законом України «Про концесії» він складає від 10 до 50 років), склад та вартість майна протягом такого значного проміжку часу істотно змінюється, а концесійний платіж коригується тільки на загальнодержавні показники індексу інфляції та співвідношення фондоддачі по галузі та народному господарству в цілому. Ринкові характеристики майна при цьому не враховуються.

Експертна оцінка об'єкту концесії відповідно до Методики розрахунку концесійних платежів, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 р. № 639, виконується тільки на момент оголошення концесійного конкурсу [339]. Отже, для уточнення розміру концесійного платежу та впорядкування майна, переданого в концесію, виникає необхідність проведення нових експертних оцінок протягом всього терміну дії концесійного договору. Питання полягає тільки в періодичності проведення такої оцінки та визначенні платника за послуги експерта, що буде залучений до її проведення, оскільки вартість послуг експерта з оцінки цілісного майнового комплексу достатньо велика. Крім того, проведення експертної оцінки будівель та споруд, які передані в концесію, відповідно до чинного законодавства потребує проведення повторної технічної інвентаризації, що виконується місцевими бюро технічної інвентаризації, вартість послуг яких також занадто велика, враховуючи обсяги майна, переданого в концесію.

Проте, Закон України «Про концесії», який регулював концесійну діяльність та був прийнятий ще у 1999 році, є недосконалим та не відповідав передовим міжнародним практикам.

З метою удосконалення правового регулювання концесійної діяльності, що, в свою чергу, забезпечить можливість ефективного залучення вітчизняних та іноземних інвестицій в економіку України та розбудову інфраструктури, чіткий механізм вибору концесіонера та підготовку до реалізації якісних проектів на умовах концесії, що відповідатимуть міжнародній практиці, був прийнятий оновлений Закон України «Про концесію» від 03.10.2020 № 155-IX, який визначає правові, фінансові та організаційні засади реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії, з метою модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг [343].

При цьому, постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1047 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» була скасована низка постанов, що регулювали концесійну діяльність та на виконання положень Закону України «Про концесію» від 03.10.2020 № 155-IX було прийнято наступні постанови Кабінету Міністрів України :

- постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2020 № 706 «Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 294 «Про внесення змін до Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 950 «Про затвердження Порядку залучення радників для підготовки проекту, що здійснюється на умовах концесії»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2020 № 706 «Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 541 «Про затвердження Порядку заміни приватного партнера (концесіонера) за

договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства (концесійним договором)»;

- постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2020 № 621 «Про затвердження Порядку повернення концесіодавцю об'єкта концесії після припинення дії концесійного договору».

Слід зазначити, що означені підзаконні акти чіткіше визначили процедуру отримання комунального майна в концесію, застосовуючи процедуру проведення концесійного конкурсу через електронну торгову систему.

Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки.

1. Прогалин та недоліків в чинних нормативно-правових актах України, що стосуються здійснення концесійної діяльності, на сьогоднішній день існує значна кількість. Їх можна умовно поділити на такі групи: загальні нормативно-правові акти, які стосуються всіх складових концесійних відносин; ті, що стосуються процесу підготовки до передачі об'єкту комунальної власності в концесію та повернення з неї; ті, що регламентують процедуру проведення концесійного конкурсу; ті, що стосуються укладання концесійного договору та безпосередньої передачі об'єкта концесії суб'єкту підприємницької діяльності; ті, що стосуються здійснення безпосередньо концесійної діяльності.

2. Пошуки шляхів вирішення ситуацій, які виникають в процесі концесійних відносин, при чому в руслі чинного законодавства, в основному покладено на практиків, а саме органи місцевого самоврядування, які надають об'єкти комунальної власності в концесію, та суб'єкти господарювання, які отримали їх у концесію. Органи місцевого самоврядування можуть конкретизувати дії суб'єктів концесійних відносин за допомогою прийняття на певній території нормативно-правових актів місцевого характеру.

3. Головна роль у вдосконаленні процесу правового регулювання концесійних відносин відведена законодавчим та виконавчим органам влади. Без їх активної діяльності вирішити ці питання та досягти ефективного та безперебійного функціонування об'єктів концесії, які забезпечують нормальну

життєдіяльність територіальної громади, неможливо.

4.3. Організаційні форми консолідації територіальних ресурсів

Розглянуті у підрозділі 3.1 п'ять компонентів ресурсної платформи (природні, технологічні, людські, нематеріальні, фінансові), хоча і не є статичними, але більше тяжіють до наявного складу ресурсів місцевого самоврядування. Проте, як зазначалося у першому розділі, потенціал криє в собі можливість його розширення, серед яких вважаємо найбільш реальними для застосування з векторною спрямованістю на інноваційний розвиток такі – індустріальні парки, кластерні утворення та смарт-спеціалізацію, міжмуніципальне співробітництво (співробітництво територіальних громад) та ресурсні пули.

Впровадження цифрових технологій в управління характеризує процеси діджиталізації, які вимагають пошуку нових підходів та управлінських концепцій для здійснення функцій і повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, вирішення питань місцевого значення.

К. Шваб (засновник і президент Всесвітнього економічного форуму в Давосі, автор щорічника Global Competitiveness Report) у публікації, присвяченій розкриттю змісту четвертої промислової революції «Industry 4.0» та варіантів реагування на неї, перевагами діджиталізації назвав застосування штучного інтелекту у всіх сферах життя – від масової роботизації до біотехнологій, а також швидке зростання під впливом діджиталізації інновацій, що спричинить у подальшому помітне покращення ефективності і підвищення продуктивності, мінімізацію витрат на будь-яку діяльність тощо [466; 504].

В Україні створено рух «Індустрія 4.0 в Україні», його активістами у січні 2018 р. було запропоновано основні положення концепції щодо створення регіональних осередків руху, які у перспективі мали стати основою для створення відповідних кластерних структур, індустріальних та технологічних парків, формування смарт-спеціалізації територіальних громад. Органи

місцевого самоврядування не можуть перебувати осторонь від цих процесів, оскільки саме інноваційно-інвестиційний потенціал сприятиме розширенню ресурсного забезпечення місцевого самоврядування шляхом припливу інвестицій, консолідації фінансових ресурсів, створення нових робочих місць і підвищення рівня зайнятості у громаді, збільшення надходжень до місцевого бюджету. Все це позитивно впливатиме на спроможність місцевого самоврядування, покращення рівня задоволення спільних потреб мешканців територіальної громади тощо.

В Україні питання організаційно-правових засад створення і функціонування індустріальних парків регулюються Законом України «Про індустріальні парки», прийнятому ще у 2013 р. Станом на 30.09.2020 до Реєстру індустріальних (промислових) парків, який веде Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України як уповноважений державний орган у цій сфері, включено 43 індустріальних парків [401], хоча окрім зареєстрованих, в Україні функціонують індустріальні парки, які не включені до цього реєстру.

Як свідчить проведений аналіз, створення 65 % з них ініційовано органами місцевого самоврядування, а 28 % – суб'єктами господарювання різних організаційно-правових форм (переважно товариствами з обмеженою відповідальністю). У сільській місцевості розташовано 10 індустріальних (промислових) парків (тобто 23,3 %). Що стосується інноваційної спрямованості українських індустріальних парків, то у функціональному призначенні тільки одного з них прописано забезпечення розвитку сучасного інноваційного виробництва та впровадження сучасних технологій, інноваційних виробників («Рясне-2», Львівська обл.), у концепціях двох індустріальних парків містяться високотехнологічні та інтелектуальне-місткі напрями діяльності («BIONIC Hill», м. Київ та «INNOVATION FORPOST», м. Дніпро), ІТ-технології можна знайти серед функціонального призначення трьох індустріальних парків, а ще два передбачають створення ІТ кластерів. Розподіл зареєстрованих індустріальних парків по областях є нерівномірним:

по 16,3 % їх знаходиться у Київській і Львівській областях, по 7 % – у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій та Сумській областях. Проте у 25 % областей є не створено жодного індустріального (промислового) парку (із зареєстрованих в Міністерстві розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України).

У Луганській області підготовлено дві концепції створення індустріального парку:

– один («Східний регіон») – у м. Попасна з функціональним призначенням щодо виробництва електричної та теплової енергії; виробництва будівельних матеріалів; машинобудування, металообробки; екологічної переробки твердих побутових відходів; легкої промисловості, виробництва виробів з пластмас; науково-дослідної діяльності, електроніки та ІТ-технології; виробництва харчових продуктів, комплексної переробки сільськогосподарської продукції;

– другий («РУБІНДАСТРІ») – у м. Рубіжне, з такими пріоритетними напрямками діяльності як виробництво будівельних матеріалів та фармацевтичної продукції, виробництво електроніки та продукування ІТ-технологій, машинобудування, легка та харчова промисловість, екологічна переробка твердих побутових відходів, деревообробка.

Так, індустріальний парк «Східний регіон» (далі – ІІІ «Східний регіон») створюється на 30 років за ініціативою Попаснянської міської ради Луганської області з метою забезпечення сприятливих умов для залучення інвестицій в економіку міста, функціонування та розвитку промислових підприємств, поліпшення інвестиційної привабливості міста, активізація економічного та промислового розвитку регіону, створення нових робочих місць, зростання надходжень до бюджетів усіх рівнів, а також розвиток сучасної виробничої та ринкової інфраструктури. При цьому кінцевим вигодоотримувачем діяльності ІІІ «Східний регіон» має бути територіальна громада, оскільки йдеться про створення сталої галузі переробки твердих побутових відходів стовідсотково екологічним методом. Справа у тому, що сміттєзвалище Попаснянського

району біля с. Світланівка вже закрито для подальшої експлуатації, що створює немало проблем для територіальної громади міста.

Реалізація проєкту індустріального парку дозволить створити майже 850 робочих місць, а однією з істотних умов договору про здійснення господарської діяльності ІП «Східний регіон» у процесі свого функціонування має використовувати переважено жителів м. Попасна і прилеглих районів, тобто у громаді підвищиться рівень зайнятості. Окрім того, підприємства, які працюватимуть на території ІП «Східний регіон», будуть платниками податків. Це означає, що до місцевих бюджетів області надходитимуть і податок на доходи фізичних осіб, і податок на прибуток, і орендна плата за землю. Будуть сплачуватися до відповідних бюджетів також податок на додану вартість та єдиний соціальний внесок. За прогнозними розрахунками, тільки за 5 перших років функціонування ІП «Східний регіон» до бюджетів різних рівнів має надійти майже 98,5 млн. грн. Усе це разом призведе до підвищення рівня життя мешканців міста і регіону.

Підготовка проєктно-кошторисної документації, робота щодо землевідведення та інших заходів, які необхідно здійснити згідно із законодавством для створення і забезпечення функціонування індустріальних парків, фінансується як з місцевих бюджетів, так і за рахунок інших джерел (у т. ч. залучені за моделлю державно-приватного партнерства). При цьому розвиток інфраструктури індустріальних парків, які включено до реєстру, створення умов для їх функціонування, можуть фінансуватися з Державного фонду регіонального розвитку, а також із коштів секторальної підтримки за рахунок коштів ЄС (в останні роки це можна було робити і за рахунок субвенції на створення інфраструктури, яка надавалась ОТГ протягом 2016-2020 рр.).

Одним з найактивніших елементів інституціональної складової зміцнення потенціалу території, можливість його акумулювання та активізації шляхом координації зусиль акторів місцевої економіки на її регенерацію, є функціонування кластерних структур (їх часто називають кластерними асоціаціями), які спроможні підвищувати здатність територіальної системи

конкурувати за широке різноманіття ресурсів на внутрішніх і зовнішніх ринках.

Основна ціль створення кластерних асоціацій – це стимулювання розвитку місцевої економіки, розвиток підприємницької активності шляхом консолідації зусиль міської влади, ділових і наукових кіл, а також інших допоміжних агентів (асоціацій) з метою організації кластерів як найбільш гнучких і ефективних структур ринкової економіки, орієнтованих на інноваційність продукції, що виробляється.

Термін «кластер» має велику кількість трактування, які відрізняються широтою включення його складових та акцентування на різних аспектах, базуванням на різноманітних економічних концепціях, які обговорюються протягом століть. Так, відомий англійський економіст А. Маршал, автор видатної праці «Принципи економічної науки», ще наприкінці XIX ст. описав переваги агломерації економічної діяльності з позицій спеціалізації, використання кваліфікованої робочої сили та знань (тріада А. Маршалла) і почав застосовувати термін «промисловий район». Не менш відомий австрійський і американський економіст Й. Шумпетер, у першій половині XX ст., базуючись на традиційній теорії розміщення виробництва та теорії агломерацій, фактично писав про кластеризацію промисловості, здійснивши інтеграцію понять «промислові райони», «точки зростання», «нові промислові зони», «інноваційне середовище», «регіональні інноваційні системи» та ін. У другій половині XX ст. італійський дослідник Дж. Бекаттіні, порушив питання важливості поєднання розвитку місцевої економіки розвиток із поняттями зовнішньої економіки, що змінило підходи до промислової політики. Спираючись, як і попередники, на теоретичні положення А. Маршалла, він розробив методологічну концепцію «Промислові райони», яка була покладена в основу створення промислових районів Італії [473; 474; 507].

М. Портер, визнаний фахівець з дослідження вивчення економічної конкуренції, автор теорію конкурентних переваг країн, популяризував у світі концепцію кластерів, надавав декілька визначень поняття «кластери». Так, одне з них: «Кластери – це сконцентровані за географічною ознакою групи

взаємопов'язаних компаній, спеціалізованих постачальників і постачальників послуг; фірм у відповідних галузях, а також пов'язаних з їхньою діяльністю організацій (наприклад, університетів, агентств із стандартизації, а також торгових об'єднань) у певних галузях, що конкурують, але разом з тим ведуть спільну роботу» [318, с. 205-206]. А далі М. Портер уточнює сутність поняття «кластер», надавши таке його тлумачення: «Кластер, чи промислова група, – це група географічно сусідніх взаємозв'язаних компаній і пов'язаних з ними організацій, які функціонують у певній сфері і характеризуються спільністю діяльності та взаємодоповнюють одна одну» [318, с. 207]. М. Портер розробив своєрідну модель «Діамант конкурентних переваг», а концентрацію економічної діяльності у кластерах розглядав як результат конкурентних переваг компаній стосовно пошуку нових способів конкуренції та шляхів прискорення просування на ринок інновацій, що і обумовлювало отримання кластером синергетичного ефекту.

Як видно із вищенаведених визначень, М. Портер приділяв особливу увагу саме ролі географічного розташування учасників кластеру, хоча сьогодні географічна ознака кластеру вже не є стабільною концепцією, оскільки цифровізація економіки та суспільного життя, поява нових каналів зв'язку через Інтернет тощо змінюють уявлення про просторове розташування кластера.

Концепція кластерів віддзеркалює нові ролі всіх стейкхолдерів у розвитку як національної економіки, так і регіональної і місцевої. Зокрема, кластери формують нові ролі для державних органів влади – більш сильним вплив уряду має бути саме на місцевому рівні щодо підтримки діяльності існуючих кластерів та сприяння створенню нових кластерних структур. Окрім того, саме кластери створюють платформу для діалогу бізнесу, влади, науки і освіти.

Економічна база кластерів дозволяє продуктивніше використовувати потенціал території: більш ефективно використовувати капітал, мінімізувати зайві виробничі потужності, досягнути більше раціонального розподілу витрат, що розширює перспективи не лише внутрішніх, а й зовнішніх інвестицій. Варто відзначити, що участь у кластерному утворенні не встановлює обмежень щодо

свободи прийняття їх учасниками господарських та інших рішень. У той же час кластер організовує їх спільні зусилля стосовно вирішення питань, які окремо взяте підприємство (організація, установа) не в змозі розв'язати самотійно.

Традиційно функціонування кластерів спрямовується на досягнення, перш за все, підвищення конкурентоспроможності учасників кластера, шляхом впровадження новітніх технологій і менеджменту якості, ширшого використання інформаційних технологій, зменшення витрат і підвищення ефективності діяльності завдяки ефекту масштабу та синергетичному ефекту, уніфікації підходів до логістики, інжинірингу, аутсорсингу і т.д. Крім того, забезпечується зайнятість населення консолідоване лобювання інтересів учасників кластера у різних органах влади.

Підкреслимо, що, як правило, об'єднання підприємств у форматі кластерної структури передбачає наявність підприємства-лідера, яке ініціює створення такого союзу; формулює господарську та інноваційно-інвестиційну стратегію асоціації на перспективу; визначає територіальну локалізацію провідних суб'єктів господарювання – учасників кластера, виходячи із їхніх господарських (у тому числі майнових) зв'язків; здійснює координацію взаємодії всіх учасників кластеру тощо [34].

Характерними особливостями успішної діяльності кластерів є: майнові взаємозв'язки між організаціями, які перетворюють учасників кластерів на більш міцніших у порівнянні з підприємствами, які працюють самотійно; кооперація та співробітництво, які виступають стимулами до пошуку більш досконалих методів роботи; орієнтація не лише на потреби ринків товарів, робіт, послуг, а й на спільні потреби територіальних громад, що становиться головним фактором визначення згуртованої стратегії при одночасному забезпеченні відповідності стратегії кожного окремого суб'єкта загальній стратегії розвитку території [283].

Кластер може мати різну організаційну структуру. О.А. Чигринець виокремлює чотири структурні схеми кластерів, які є найбільш розповсюдженими:

1) мережева структура – коли кластер формується з декількох мереж невеликих (як правило, малих і середніх) підприємств, для яких характерною рисою є гнучкість, вміння достатньо швидко реагувати та кон'юнктурні та інші зміни; такі фірми значно виграють від об'єднання у кластерну організацію, оскільки розширюються їх можливості щодо кооперації, доступу до ринку трудових ресурсів, місцевої інфраструктури та спеціалізованих постачальників (товарів, робіт, послуг), а також суттєво зменшуються транспортні і операційні витрати; не створюють керівної організації;

2) структура за типом «центр і спиці» – коли постачальники групуються навколо великих компаній, які входять до кластеру, і які формують свої зв'язки з малими та середніми підприємствами на підставі субпідрядних договорів; у таких кластерних структурах саме великі компанії грають домінуючу роль; мають керівну організацію як кластерного менеджера;

3) сателітна структура – коли головний офіс кластера розташований в одному регіоні (він вважається центром), а більшість учасників – в інших регіонах (вони є сателітами); є полюсною відносно структури «центр і спиці»; також мають керівну організацію-менеджер;

4) інституціональна структура – коли навчальні заклади, науково-дослідні установи, громадські організації тощо певної галузевої спрямованості, а також органи виконавчої влади та/або органи місцевого самоврядування об'єднуються навколо провідної компанії, яка грає керівну роль у кластері [459].

Розвиток кластерів є одним з ключових напрямів розвитку сучасної економіки в європейських країнах. Так, в ЄС реалізується декілька моделей політики стосовно розвитку кластерів як на наднаціональному рівні, так і у кожній країні-члені ЄС – за інформацією відповідного Директорату Європейської комісії у 31 європейській країні розроблено та зареєстровано INNO-Policy TrendChart у співпраці з інструментом ERAWATCH 130 конкретних національних програм, спрямованих на підтримку кластерів [507]. У концепції кластерної політики ЄС кластер визначається як група економічних акторів та інших інституцій, пов'язаних між собою певними відносинами, а

також які розміщені поруч на певній території і досягли достатнього рівня розвитку спеціалізації у певних знаннях, послугах, ресурсах, постачанні та професійних навичках» [507].

У країнах ЄС у 2015 р. нараховувалось майже 2 950 кластерних структур як територіальних об'єднань представників окремих секторів економіки. Наведемо лише деякі яскраві приклади кластерів із глобальним охопленням, які легко ідентифікувати, оскільки вони загальновідомі у цілому ряді спеціалізацій: надання фінансових послуг – Лондон і Нью-Йорк; створення кінопродукції (фільмів) – Голлівуд (американський кінематограф) та «Боллівуд» (кіноіндустрія індійського міста Мумбаї); виробництво автомобілів – Тойота Сіті, Вольфсбург, Штутгарт та ін.; виготовлення годинників – Швейцарія та Японія; виробництво оптичного обладнання – Токіо; вирощування квітів – Нідерланди; комп'ютерне програмне забезпечення – Силіконова Долина (США); морські технології – Південно-Західна Норвегія; виготовлення вина – долина Баросса (Південна Австралія), Бордо (Франція), Південне Чилі тощо. Іншими словами, кластери як спеціалізовані структури успішно функціонують в багатьох економіках світу [505].

В Україні нараховується близько 50 кластерних ініціатив та кластерів, проте кластерний рух характеризується певними хвилями підйому і падіння уваги до нього з боку держави, браком законодавчої бази формування та функціонування кластерів (хоча Кабінетом Міністрів України ще у 2008 р. було розроблено Концепцію створення кластерів в Україні, а у 2009 р. – Концепцію Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів), відсутністю їх офіційного реєстру як системи повного і детального обліку тощо. У той же час у 2018 р. за рахунок коштів, отриманих від Європейського союзу у рамках виконання Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України від 27.11.2014 р., що пройшли конкурсний відбір, було підтримано декілька проєктів щодо кластерних структур – Інноваційний кластер «Регіональний інноваційний HUB» (RInnoHUB), створення авіаційного кластера як «точки

зростання» економіки Кіровоградського регіону, розвиток сільського підприємництва та інфраструктури агротуристичного кластера «ГорбоГори» у Львівській області [247]. У 2020 р. проєкт розвитку двох пілотних кластерів «Інжиніринг – Автоматизація – Машинобудування» (у Харківській і Запорізькій областях) підтримало німецьке товариство міжнародної співпраці GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH).

Характерними особливостями успішної діяльності кластерів є кооперація та співробітництво, які виступають стимулами до пошуку більш досконалих методів роботи; успішна реалізація яких генерує орієнтацію суб'єктів не лише на попит товарних ринків, а й на спільні потреби територіальних громад.

Так, у м. Северодонецьк Луганської обл. опрацьовується організаційно-правовий механізм формування та функціонування кластерних асоціацій на території міста. Крім того, створення кластерів сприятиме виконанню стратегічного плану підвищення конкурентоздатності як регіонів, так і окремих громад. Визначено, що суб'єктами кластерних асоціацій можуть стати підприємницькі структури різного роду, які є постачальниками спеціального обладнання, нових технологій, послуг, інфраструктури, сировини, додаткових продуктів тощо. При цьому відмінної рисою взаємодії учасників має бути принцип інноваційної орієнтованості.

Кластери відіграють суттєву роль у розвитку туристичного сектору України, а саме – у реалізації таких видів туризму як етнографічного, культурно-пізнавального, сільського (так званого «зеленого» туризму), екологічного (екотуризму), а також лікувально-оздоровчого, спортивного та ін. Завдяки виникненню синергетичного ефекту за результатами функціонування таких кластерних структур не тільки забезпечується всебічне задоволення потреб громадян (як українців так і іноземців) у туристичних послугах, а і зберігається і раціонально використовується природний і культурний потенціал територіальних громад, активізується підприємництво – розширюється спектр видів діяльності, створюються робочі місця, підвищується кваліфікація працівників сектору, розвивається інфраструктура, покращується діяльність

щодо залучення інвестицій та стимулювання інноваційних процесів в регіонах.

В Україні вже декілька років реалізується проєкт «Туристичний кластер 300+», метою якого є створення в Україні понад 300 туристичних кластерів як міжсекторальних асоціативних структур, які б об'єднували туристичні агентства і перевізників, готельєрів і рестораторів, представників музейної справи і паркових комплексів, інших туристичних об'єктів тощо, оскільки туристичний продукт не є результатом функціонування однієї галузі, а є комплексом туристичних послуг. Так, ще у 2018 р. Запорізький Центр розвитку місцевого самоврядування виступив з ініціативою щодо створення Мелітопольського туристичного кластеру в Запорізькій області, в який мали увійти м. Мелітополь, Веселівська та Кирилівська територіальні громади, що дозволить створити нові робочі місця, збільшити надходження до місцевих бюджетів, а також підвищити туристичну і інвестиційну привабливість громад та територій, забезпечити синергетичний ефект розвитку [449].

У Хмельницькій області на початку 2000-х років було створено чотири туристичні кластери – «Кам'янець» (2001 р.) і «Подільська гільдія ремісників» (2009 р.) з осередком у м. Кам'янець-Подільський, «Кам'янецький дивокрай» (2002 р. – село Колибаївка, Кам'янець-Подільського району) та «Оберіг» (2002 р. – селище Гриців Шепетівського району) – назви районів подано станом на 01.06.2020 р. Проте таке скупчення кластерів на одній території вважаємо надмірним, шляхом інтеграції в єдиний туристично-рекреаційний кластер та консолідації ресурсів вони могли б функціонувати більш ефективно. Тим більш, що м. Кам'янець-Подільський разом з містами Чернівці і Хотин входить до іншого кластеру – міжрегіонального з назвою «Подільсько-Буковинський туристичний кластер» [307].

Полтавською обласною радою спільно з територіальними громадами області наприкінці першого десятиліття XXI ст. в межах реалізації обласної Програми розвитку туризму і курортів на основі використання місцевих умов і ресурсів впроваджувався проєкт «Створення туристично-рекреаційного кластеру «Гоголівські місця Полтавщини» [448]. Проєктом було передбачено

створення кластеру, який би об'єднував 4 райони області, дотичні до біографії М.В. Гоголя: Полтавський, Диканський, Миргородський, Шишацький, а також міста Полтава і Миргород, на території яких є заклади культури, культові споруди, визначні місця тощо, які у тій чи іншій мірі чіпають життєвий та творчий шлях письменника. Передбачалось також представництво у кластері органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, провідних підприємств, банків та інших суб'єктів підприємницької діяльності, які надають матеріальну, фінансову та інтелектуальну допомогу і здійснюють розроблення технічної документації на виконання реконструкції (реставрації, реструктуризації, будівництва) об'єктів туристичної інфраструктури.

Останнього часу у Полтавській області відпрацьовується кластерна ініціатива щодо створення кластеру галузі стоматологічного туризму. Наразі у стоматологічний кластер готові об'єднатись 12 надавачів таких послуг. За даними Полтавського обласного центру стоматології близько 60–70 % відвідувачів стоматологічних клінік і кабінетів не проживають у м. Полтаві, а тому фактично є потенційними споживачами послуг щодо проживання, харчування та змістовного наповнення вільного від лікування часу, тому за розрахунками майже 800 осіб можуть користатись послугами потенційного кластеру зі стоматологічного туризму щодня [373].

В останні роки аграрні кластери розглядаються як організаційно-економічну основу інноваційного розвитку сільського господарства. Такі кластери можуть мати спеціалізацію щодо органічного виробництва або вузькоспеціалізоване виробництво певного виду продукції (ягоди, сир тощо). Як свідчить зарубіжний досвід, аграрні кластери успішно функціонують у багатьох країнах, серед яких Австралія, Бразилія, Данія, Італія, Канада, Нідерланди, Польща, Португалія, США, Франція тощо. Відомі також винний кластер в Чилі, квітковий кластер в Еквадорі та ін. [412].

В Україні у Житомирській, Дніпропетровській, Сумській областях активізується діяльність щодо створення ягідних кластерів. Снітківська сільська рада Вінницької області (тепер с. Снітків (населення – близько 800

осіб) знаходиться у складі Мурованокуриловецької громади) ще у 2012 р. розпочала роботу стосовно створення ягідно-фруктового кластеру з індивідуально-господарського та промислового вирощування ягід та садівництва. Для організації кластеру органами місцевого самоврядування проведено велику роботу [322]:

- за ініціативою активної частини мешканців сільська рада прийняла рішення щодо розірвання договору оренди земель запасу та резерву Снітківської сільської ради з агрохолдингом і подала судовий позов до Господарського суду;

- оскільки вивільнені земельні ділянки потребували інвесторів, була проведена робота щодо їх пошуку та укладено протокол про наміри щодо створення фермерського господарства зі спеціалізацією садівництво та ягідництво;

- з метою отримання гарантованих врожаїв ягідних культур радою надано дозвіл суб'єкту господарювання на виготовлення проєкту та монтаж іригаційної системи, через аукціон Фонду Державного майна України вчинено відчуження інвестору гідроспоруди на штучній водоймі та надано дозвіл на використання поверхневих вод;

- задля створення технічних можливостей застосування локальних систем крапельного поливу у присадибних господарствах та забезпечення населення якісною питною водою у достатній кількості сільською радою розроблений проєкт будівництва системи централізованого водопостачання;

- за підтримки громади і суб'єктів господарювання розроблено проєкт співфінансування будівництва водогону і подано на конкурс за участю Швейцарсько-українського проєкту «Підтримки децентралізації в Україні» DESPRO, завдяки чому сільська рада отримала грантову співучасть DESPRO у фінансуванні реконструкції сільського водогону.

Оскільки забезпечення потреб ягідно-фруктового виробництва у трудових ресурсах (особливо у період збирання урожаю) неможливо було забезпечити за рахунок працевлаштування жителів с. Снітків, почали залучатися мешканці

сусідніх сіл, здійснювалась активна співпраця з районним центром зайнятості. Окрім того, інтерес до розвитку ринку посадкового матеріалу проявили підприємці Чернівецької області (с. Ожево) з різним селекційним посадковим матеріалом із Франції та Угорщини та ін., що стало основою створення кластера і згуртували громади кількох сіл.

Позитивним результатом діяльності кластеру стало введення в експлуатацію у квітні 2016 р. системи водопостачання, що вирішило проблему водопостачання у селі. У рамках діяльності кластеру тільки станом на 16.10.2016 р. громада мала 8 га ягідних плантацій полуниці, 20 га малини, 12 га чорниці, а також 160 га фруктових садів і 13 га вишні та планувала досадити ще понад 20 га. При цьому створено 50 постійних робочих місць і 200 вакансій на період збирання врожаю. До сільського бюджету надійшли кошти від відчуження гідроспороди, збільшилися надходження від орендної плати за землю (яка склала 42 % від всіх надходжень від плати за землю), від податку на доходи фізичних осіб (25%). За проміжними підсумками до розвитку села залучено інвестицій на суму 26 млн. грн. [322].

Оскільки переорієнтування сільськогосподарського виробництва, яке напередодні домінувало у селі, на ягідництво та садівництво було спрямовано на достатньо широку вікову цільову групу мешканців працездатного віку, тому позитивно вплинула на приріст молодого населення села завдяки припливу працівників шляхом трудової міграції та навіть переїзд родин з інших регіонів у с. Снітків на постійне місце проживання. Явно виражений інтерес громади до започаткування вирощування ягідних культур спонукав до вирішення проблематики дефіциту води в населеному пункті.

Отже, виходячи із наведених прикладів можна зробити висновок про доцільність створення локальних кластерів вузько спеціалізованої спрямованості на сільських територіях з вирощування ягід, овочів, фруктів тощо і постачання ресурсів для нього, збирання, комплексом зберігання (холодильники, морозильники та ін.), переробки продукції (сортування, охолодження, заморожування тощо), а також формування логістики зі

спеціалізованим транспортом щодо доставки готової продукції до споживачів. Це сприятиме економічному розвитку територій, підвищенню їх конкурентоспроможності на ринку всіх видів ресурсів.

Водночас, незважаючи на те, що багато суб'єктів управління територіальним розвитком декларують наміри про створення кластерів, інституціональне забезпечення формування діяльності кластерних структур залишається невідпрацьованим, перш за все у частині формування інституцій, причому у двох аспектах інституціоналізму – як сукупності норм, закріплених у відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актах, а також як сукупності установ, які забезпечують створення та підтримку організаційно-правових, фінансово-економічних та матеріально-технічних умов, необхідних для впровадження кластерних утворень та інших форм об'єднання ресурсів з метою підвищення конкурентоспроможності території. Зокрема, сьогодні в Україні немає ні жодного закону, який би легітимізував кластери, а також відсутні рішення центральних органів виконавчої влади, які б регламентували процес створення та функціонування кластерів.

Робоча група з розробки Національної програми кластерного розвитку підготувала її проект, який зараз знаходиться у процесі експертного і громадського обговорення. Проект передбачає головні орієнтири та завдання кластерного розвитку на період до 2025 року, зокрема: головні засади розвитку кластерних програм та політик в Україні; пріоритетні напрями розвитку кластерів та кластерної економіки; головні цілі розвитку на період до 2025 р.; дорожню карту кластерної економіки України на 3 роки (до 2024); загальні рекомендації для затвердження та реалізації політик кластерного розвитку (для центральних органів виконавчої влади; для регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; для покращення кластерних політик для керівників кластерних організацій) [247].

Проведений аналіз основних положень представленого проекту Національної програми кластерного розвитку дозволяє сформулювати судження щодо її тяжіння до концепції, оскільки за змістом уявляє собою загальний

задум, включає цілі і напрями, але не містить конкретних завдань щодо їх досягнення та ресурсного забезпечення. Окрім того, у тексті проєкту мають місце неозначені положення, наприклад, щодо критеріїв розвинутої регіональної екосистеми, на якій має базуватися кластер, а також стандартів кластерів, критеріїв оцінювання їх якості та атестації тощо. Вважаємо, що першочерговим має бути прийняття Закону України про кластери, в якому має бути законодавче встановлено змістовну сутність поняття «кластер» та пов'язаних з його діяльністю термінів, визначено нормативно-правову базу кластерного розвитку, встановлено порядок створення і обліку, а також регламентовано організаційно-правові і матеріально-фінансові засади функціонування, управління і державної підтримки.

Практика кластерів свідчить, що вони є значним рушієм (інструментом) смарт-спеціалізації. Термін «smart specialization» з англійської перекладається як «розумна спеціалізація», тобто як розумний підхід до формування конкурентоспроможності регіону і громади та ефективного використання інновацій для розвитку економіки. У Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених стратегій і планів заходів, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 термін «смарт-спеціалізація» визначається як підхід, що передбачає аргументоване визначення суб'єктами регіонального розвитку в рамках регіональної стратегії окремих стратегічних цілей та завдань щодо розвитку видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал з урахуванням конкурентних переваг регіону та сприяють трансформації секторів економіки в більш ефективні [344].

Концепцію смарт-спеціалізації було розроблена групою аналітиків (одним з них був Д. Форей [480; 481]) для підвищення ефективності використання коштів Європейських структурних та інвестиційних фондів і представлено Європейській комісії ще у 2008 р. Її почали застосовувати як інструментарій реалізації стратегії «Європа 2020». У 2011 р. Європейською

комісією було створено спеціальну платформу Smart Specialisation Platform (S3 Platform – S3P), на якій вже зареєстровано 19 країн і 178 регіонів [481]. Платформу створено для обміну інформацією між суб'єктами реалізації стратегії (як країнами, так і окремими регіонами), також на ній розміщуються нормативні акти ЄС, в яких встановлюється порядок і визначаються процедури регіональної смарт-спеціалізації. Відзначимо один з них – Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation [26; 308; 485].

У європейських документах стратегія смарт-спеціалізації характеризується як національна або регіональна інноваційна стратегія, яка визначає пріоритети для створення конкурентних переваг шляхом узгодження результатів науково-технічної та інноваційної діяльності з потребами бізнесу для того, щоб послідовно й адекватно реагувати на нові ринкові можливості та зміни, уникаючи водночас дублювання та фрагментації зусиль [308; 485]. В Європейському Союзі вже розроблено 120 стратегій смарт-спеціалізації як на національному, так і на регіональному рівнях. Так, в Італії у регіоні Емілія-Романья у 2002 р. була прийнята стратегія інновацій, яка включала заходи, спрямовані на розвиток технологій та створення регіональної екосистеми інновацій як середовища, що підвищує конкурентоспроможність регіону. Всі заходи згруповані у такі напрями – 1) зміцнення існуючих інноваційних кластерів; 2) створення нових кластерів, які мають високий потенціал для інновацій та зайнятості; 3) підтримка еволюції промислової системи щодо управління нематеріальними активами. Визначено два пріоритети (промисловий і соціальний) та п'ять сфер спеціалізації регіону – 1) агропродовольчий комплекс; 2) будівництво та архітектура; 3) технології, які поєднують електроніку і машинобудування; 4) охорона здоров'я; 5) креативні індустрії. Встановлено індикатори вимірювання кожного результату впровадження стратегії смарт-спеціалізації [506].

В Данії результатом реалізації стратегії смарт-спеціалізації стало створення кластеру «Odense Robotics», який включає більш 80 компаній з робототехніки та автоматизації, освітніх і науково-дослідних установ,

інвестиційного капіталу, громадських суб'єктів, що об'єдналися навколо м. Оденсе. Кількість працівників складає 2200 співробітників-фахівців. У Нідерландах у регіоні Делфт за допомогою смарт-спеціалізації створено екосистему RoboValley, в якій працює понад 170 дослідників робототехніки з багатьох галузей, які співпрацюють з 40 компаніями-партнерами [506].

Отже, смарт-спеціалізацію можна розглядати як інструмент саме інноваційних змін у регіональних спільнотах, виявлення їх унікальних характеристик і ресурсів, які мають стати конкурентними перевагами регіону.

Звісно, смарт-спеціалізація є більш ефективною для застосування на регіональному рівні, проте вона реалізується шляхом трансформації місцевого господарства в локальну економіку знань та інновацій у конкретних населених пунктах – містах, селищах, селах, що у кінцевому підсумку підсилюватиме територіальні громади. Головним посилом стосовно застосування смарт-спеціалізації органами місцевого самоврядування під час планування розвитку територіальних громад вважаємо те, що будь-яка смарт-спеціалізація базується на активах і ресурсах, доступних територіям, а також на специфічних економічних і соціальних особливостях, які є у кожній громаді, населеного пункту, регіону і країни у цілому, щоб визначити унікальні можливості для розвитку і зростання громад та територій. Тобто визначення смарт-спеціалізації територіальної громади має виходити з того, що обмежені ресурси повинні спрямовуватися на ті види діяльності (та/або сектори місцевої економіки), в яких громада або територія має конкурентні переваги, тобто можливості для подальшого розвитку.

Корисним інструментом розширення ресурсного потенціалу територіальних громад може стати їх співробітництво – перш за все, для громад з невеликою чисельністю мешканців та обмеженими можливостями бюджету – через механізми співфінансування із бюджетів партнерів по договору, а також за рахунок державної підтримки проєктів співробітництва із Державного фонду регіонального розвитку.

Як відомо, організаційно-правові засади співробітництва територіальних

громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю визначив Закон України «Про співробітництво територіальних громад» був прийнятий у червні 2014 р. [374].

Слід відзначити, що можливість об'єднання фінансових ресурсів для вирішення спільних питань місцевого значення в межах виконання власних повноважень була передбачена ще Бюджетним кодексом України, прийнятим влітку 2001 р., в якому визначалося, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти місцевих бюджетів для виконання власних повноважень, при цьому передача видатків мала здійснюватися за спільним рішенням відповідних рад на договірних засадах (ст. 92). Тоді це не називалося співробітництвом територіальних громад, а вищезгадане положення було сформульовано через призму передачі між місцевими бюджетами видатків на виконання власних повноважень. Аналогічні положення містив і Бюджетний кодекс України, прийнятий у липні 2010 р., до 28 грудня 2014 р., коли до нього були внесені зміни Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII (зокрема, доповнення статті 75, виключення статті 92 та внесення змін до статті 93) та Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26 листопада 2015 р. № 837-VIII.

Сьогодні чинний Бюджетний кодекс України має такі положення стосовно об'єднання фінансових ресурсів територіальних громад:

– територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ;

– місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету (тобто через призму передачі коштів між

місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів);

– передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору [41, ст. 75 та ст. 93].

Прийняття закону про співробітництво громад раніше ніж закону про об'єднання територіальних громад, з одного боку, можна було розглядати як етап підготовки громад до подальшого об'єднання, тобто як певний тренінг щодо відпрацювання навичок спільного прийняття рішення, набуття досвіду співпраці з вирішення питань спільних потреб декількох територіальних громад, підготовки до підвищених вимог спільної життєдіяльності у складі об'єднаної громади.

Отже, до основних переваг міжмуніципального співробітництва можна віднести, у першу чергу, такі можливості, спрямовані на підвищення ефективності місцевого самоврядування та зменшення витрат громад:

– об'єднання бюджетних коштів на здійснення видатків за певними функціями органів місцевого самоврядування (наприклад, ремонту доріг між населеними пунктами, утримання та розвиток спортивно-оздоровчої інфраструктури тощо);

– створення спільних комунальних підприємств, якщо в громаді не вистачає відповідних ресурсів для забезпечення нормального функціонування тієї чи іншої сфери життєдіяльності громади (наприклад, щодо впровадження системи інтегрованого поводження з твердими побутовими відходами (від збирання та сортування до захоронення чи переробки та повторного використання (ресайклінгу) – оскільки збирання та утилізація сміття є проблемою для багатьох громад із-за нестачі фінансових ресурсів, професійних кадрів відповідної кваліфікації тощо);

– утримання спільного майна;

– спільне подання проєктів на конкурси задля залучення нових (додаткових) ресурсів у громаду;

– реалізація спільних проєктів (наприклад, щодо побудови центрів

надання адміністративних послуг мешканцям декількох громад).

Одним із факторів розповсюдження міжмуниципального співробітництва в останні роки в Україні є збільшення чисельності ОТГ з ширшими ніж у необ'єднаних громадах можливостями надання послуг у таких сферах, де можуть згідно із законодавством укладатися договори про співпрацю. Особлива цінність цих договорів у тому, що в їх рамках можна подолати проблеми надання базових, але дорогих послуг, перш за все, послуги утилізації відходів, а також надання послуг так званого другого рівня – наприклад, послуги Інтернет, адміністративні послуги супроводження діяльності (back office) тощо. В окремих країнах муниципальні структури створюють спільний ЦНАП, що дозволяє економити витрати на надання адміністративних послуг завдяки відомому в економіці ефекту масштабу. Так, ще у 1990-х рр. в Угорщині, Чехії і Словаччині окремі невеликі муниципалітети створили «спільні бюро» для надання адміністративних послуг, що заощадило кошти муниципалітетів-учасників [228].

Незважаючи на те, що міжмуниципальне співробітництво надає широкі можливості для вирішення спільних проблем громад у різноманітних сферах їхньої життєдіяльності, використання органами місцевого самоврядування його інструментарію поки що здійснюється не виправдано повільно. За даними міністерства розвитку громад та територій станом на 10.09.2020 р. тільки 1 380 громади скористалися коопераційними можливостями співпраці та уклали 620 договорів про співробітництво [240]. В регіональному розрізі найбільш репрезентативною є Полтавська обл. – 109 договорів; за нею йде Вінницька обл. – 100 договорів; потім Львівська (60) і Сумська (58), Житомирська (44), Черкаська (36), Харківська (31), Волинська (27) та Запорізька (21) області. В інших областях укладено менш ніж по 20 угод в кожній. При цьому найчастіше громади співпрацюють у галузях освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, на які приходить 29 % зареєстрованих договорів. Окрім того, співробітництво здійснюється у таких сферах: житлово-комунальне господарство – 16,6 %, благоустрій – майже 7 %, пожежна безпека – безмалю 8

%. Інші сфери життєдіяльності громад є предметом майже 40% договорів про співробітництво.

Найгіршою є ситуація в Донецькій і Одеській областях, в яких зареєстровано всього по два договори про співробітництво територіальних громад, та у Закарпатській, Луганській, Миколаївській і Херсонській областях (зареєстровано по 4 угоди в кожній). З проведеного аналізу можна зробити висновок, що у цих регіонах фактично не використовується даний механізм розширення потенціалу ресурсного забезпечення місцевого самоврядування.

Так, станом на 10.09.2020 р. у Луганській області укладено всього чотири угоди про співробітництво територіальних громад, причому перші такі договори почали підписуватися тільки у 2019 р. [400]:

- про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Щодо розроблення плану зусиль громад по відновленню роботи містоутворюючих підприємств ДП «Первомайськвугілля»- основи розвитку міст» та «Координація зусиль по співпраці ВЦА» – між Гірською міською радою, Тошківською і Нижненською селищними радами та військово-цивільна адміністрація міста Золоте та села Катеринівка; договір передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

- про співробітництво територіальних громад у формі делегування окремих завдань щодо надання адміністративних послуг через Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – між Привільською та *Лозно-Олександрівською* об'єднаними територіальними громадами (які територіально на той час знаходились у різних районах області – *Троїцького та Білокуракінського*), що вирішуватиме актуальну проблему, оскільки мешканці цих невеличких ОТГ (одна – 1482 чол., друга – 2684 особи) вимушені були звертатися до інших центрів послуг, розташованих на відстані до 40 км від їхніх ОТГ, щоб отримати адміністративні послуги у повному обсязі; ЦНАП, що має бути створений спільними зусиллями (ймовірно, навіть за співфінансування з регіонального бюджету, оскільки цей спільний проект подавався на обласний

конкурс проєктів розвитку), розташовуватиметься в адміністративному центрі Лозно-Олександрівської ОТГ, а у Привільській ОТГ буде організовано його віддалене робоче місце;

- про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту щодо забезпечення суб'єктами співробітництва Новопокровської дитячо-юнацької спортивної школи – між Новопокровською та Білолуцькою селищними радами;

- про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту щодо забезпечення суб'єктами співробітництва Новопокровської дитячо-юнацької спортивної школи – між Новопокровською та Можняківською селищними радами.

Із перелічених договорів тільки один укладено на 5 років (щодо делегування окремих завдань з надання адміністративних послуг через ЦНАП), три інші мають короткостроковий характер – до кінця 2020 р.

На нашу думку, до основних причин, які заважають активності громад стосовно співробітництва можна віднести, перш за все, відсутність довіри та супутні ризики і побоювання щодо порушення укладеного договору, прагнення однієї громади до своєї власної вигоди на шкоду інтересам і потребам іншої громади тощо (так звана «криза довіри»). Окрім того, мають місце суттєві розходження між фінансовою спроможністю сусідніх громад, які б могли стати партнерами у співробітництві; нерідко недостатній рівень обізнаності посадових осіб органів місцевого самоврядування з організаційно-правових та фінансово-економічних питань співробітництва, а також проектного менеджменту ускладнює (і навіть унеможлиблює) процес ведення переговорів щодо майбутньої співпраці громад; недосконалість законодавства з питань спільного управління об'єктами комунальної власності та утворення спільних органів управління тощо. Наслідком цього є нереалізований потенціал міжмуніципального співробітництва для підвищення спроможності територіальних громад.

Проведене дослідження дозволило визначити шляхи активізації

співробітництва територіальних громад, основними з яких є:

- на центральному рівні – розширення конкурсних програм з питань міжмуніципального співробітництва;

- на регіональному рівні – розробка, прийняття та реалізація регіональних цільових програм, спрямованих на підтримку міжмуніципального співробітництва з обласного бюджету; просвітницька діяльність регіональних асоціацій органів місцевого самоврядування щодо переваг співпраці громад;

- на місцевому рівні – розвиток інститутів громадянського суспільства та форм локальної демократії, реалізація суспільної солідарності, підвищення індивідуальної і спільної відповідальності за прийняті рішення щодо співробітництва.

Світова муніципальна діяльність має немало напрацювань у напрямку джерел і механізмів фінансування місцевого розвитку, які можуть бути успішно імплементовані у практику українського місцевого самоврядування. Серед них можна назвати такі приклади:

- спільне управління збором відходів в Іспанії, особливо у невеликих муніципалітетах, де за оцінками у містах з населенням менше 20 тис. осіб зниження витрат сягало 20 %, а у містах з чисельністю жителів до 10 тис. осіб – до 22 %;

- в Англії за даними асоціації місцевих органів влади (Local Government Association) 416 укладених договорів про обслуговування станом на вересень 2015 р. забезпечили зниження витрат на 42 млн. фунтів стерлінгів. До позитивних результатів міжмуніципального співробітництва належать також надання більш високотехнологічних або спеціалізованих послуг різної секторальної спрямованості, доступ до знань експертів (особливо у віддалених населених пунктах, які потерпають від браку кваліфікованих кадрів майже за всіма сферами) тощо [310].

Крім того, перспективними вважаємо такі напрями зміцнення ресурсного забезпечення розвитку територій: створення ресурсних пулів як тимчасового об'єднання ресурсів суб'єктів місцевої економіки, доходи і витрати якого

акумулюються в єдиному фонді з подальшим їх розподілом згідно із завчасно встановленими пропорціями; активізація міжмуніципального співробітництва у напрямку інтеграції ресурсів через формування кластерних структур як механізму мобілізації внутрішніх ресурсів території, застосування аутсорсингових механізмів співробітництва громад, коли декілька органів місцевого самоврядування укладатиме договори на надання певних послуг з суб'єктом господарювання приватної (наприклад, щодо благоустрою території, збирання сміття тощо); використання в рамках міжмуніципального співробітництва форм державно-приватного партнерства (наприклад, у галузі дорожнього господарства – стосовно будівництва і утримання доріг місцевого значення, житлового будівництва тощо).

Ресурсний пул є засобом структурування ресурсів. Традиційно поняття «ресурсний пул» частіше за все застосовується або у проектному менеджменті (для управління ресурсами декількох проектів), або в управлінні персоналом (для забезпечення функціонування людських ресурсів). Вважаємо за корисне застосовувати ресурсні пули і в місцевому самоврядуванні, як механізм упорядкування ресурсів та підвищення ефективності їх використання не тільки для забезпечення ресурсами виконання всіх функцій місцевого самоврядування у територіальній громаді, а і для реалізації проектів міжмуніципального співробітництва. Пул ресурсів також спрощує адміністрування конкретного виду ресурсів, перш за все людського, оскільки дає можливість здійснювати:

- управління кваліфікацією працівників (оцінка компетентностей);
- управління розвитком співробітників (підвищення кваліфікації, планування кар'єри);
- управління резервом кадрів (перепідготовка кадрів за потрібними спеціальностями).

За необхідністю можна ввести посаду ресурсного менеджера (та співменеджерів, або ресурсного директора і менеджерів за відповідними видами ресурсів людські, матеріальні, інформаційні, фінансові та ін.) або виокремити управління ресурсами у переліку функціональних обов'язків за існуючими

посадами. Ресурсні менеджери мають знаходити рішення, які спрямовані на розв'язання ресурсних проблем – якщо внутрішніх ресурсів відповідного виду немає або не вистачає, необхідно використовувати механізм аутсорсингу.

Діяльність стосовно консолідації ресурсів має здійснюватися у розрізі конфігурацій, які виділяються методологією PESTLE-аналізу: політична (структура управління територією, зв'язки з громадськістю); економічна (структура економіки території, розвиток малого бізнесу, інвестування, кошти місцевого бюджету, ресурсний баланс території); соціальна (структура населення, демографічний розвиток, соціально-гуманітарна інфраструктура, рівень життя населення); технологічна (впровадження інноваційних технологій); правова (нормативно-правова база функціонування і розвитку громад та територій); екологічна (природозбереження, відповідальне споживання тощо) [282].

Подальшими напрямками дослідження можуть стати впорядкування та уточнення питань співробітництва територіальних громад, забезпечення нормативно-правового та організаційного забезпечення створення та функціонування кластерів, пошук шляхів активізації їх діяльності не лише у напрямку формування власних конкурентних переваг, а й залучення їх як монолітних комплексів до зміцнення потенціалу території у цілому, підвищення її конкурентоспроможності.

Висновки до розділу 4

За результатами проведеного дослідження у четвертому розділі дисертації здійснено теоретико-методологічну детермінацію спроможності громади як здатності змагатися за релевантні ресурси; розвинуто ідею щодо застосування корпоративного підходу до управління об'єктами права комунальної власності та розвитку концесійної діяльності; розкрито організаційні форми консолідації територіальних ресурсів для розвитку місцевого самоврядування.

1. На підставі аналізу загальних положень щодо конкурентоспроможності і конкурентоспроможності територій з використанням методу дедукції доведено й сформовано конфігурацію спроможності громади як окреслення її складників та визначення їх співвідношення, подати в синтезованому вигляді – як дві частини одного цілого: внутрішню спроможність, яка характеризується ресурсним забезпеченням територіальної громади, та зовнішню спроможність, яка є відбитком державної політики щодо місцевого самоврядування. Внутрішня спроможність охоплює такі компоненти: правовий, матеріально-екологічний, організаційний, економіко-інвестиційний, фінансовий, інфраструктурний, гуманітарно-соціальний, громадський. Зовнішня спроможність включає такі складники: законодавчий, політичний, адміністративний, територіальний, макроекономічний, державно-фінансовий, міжмуніципальний, соціетальний.

2. Доведено, що сфера функціонування суб'єктів комунального сектору як частини власності територіальної громади має значний потенціал для імплементації корпоративних відносин. Тому одним з основних напрямів реформування матеріальної бази місцевого самоврядування може стати її корпоратизація, яка передбачає баланс інтересів власників, менеджменту й трудового колективу підприємства. Здійснено порівняння основних атрибутів корпоративного управління й управління комунальним підприємством за такими критеріями: співвідношення прав власності та управління, статус власників (відносини власників і споживачів), групи учасників, головна мета функціонування.

Зазначено, що найбільш поширеною формою співробітництва між державним та приватним секторами у формі державно-приватного партнерства в Україні є концесія. Встановлено основні проблеми застосування концесії як форми державно-приватного партнерства в управлінні комунальною власністю, серед яких низька фінансова спроможність приватного партнерства, прагнення отримати прибуток незалежно від рівня задоволеності спільних потреб територіальної громади тощо. Розроблено науково-прикладні рекомендації

щодо вдосконалення процедури проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права комунальної власності територіальної громади.

Перспективами взаємодії органів місцевого самоврядування і бізнесу визначено також формування партнерської мережі та створення баз даних соціально-екологічних проєктів для спільної реалізації, формування мотиваційних механізмів державно-приватного партнерства та ін.

3. Визначено напрями зміцнення ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування: створення ресурсних пулів як тимчасового об'єднання ресурсів суб'єктів місцевої економіки, доходи й витрати якого акумулюються в єдиному фонді з подальшим їх розподілом згідно із завчасно встановленими пропорціями; активізація міжмуніципального співробітництва в напрямі інтеграції ресурсів; формування кластерних структур як механізму мобілізації внутрішніх ресурсів території; ініціювання створення індустріальних парків на земельних ділянках комунальної власності; формування смарт-спеціалізації території.

Рекомендовано спрямовувати діяльність органів місцевого самоврядування на розширення інструментарію управлінської діяльності щодо ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування, запровадження новітніх технологій управління ресурсами територіальної громади, залучення бізнесу для вирішення питань місцевого значення, створення привабливих умов для діяльності підприємницьких структур та інвесторів тощо.

Основні результати дослідження четвертого розділу дисертації висвітлено у монографіях [257; 259], наукових статтях у фахових виданнях [79; 209; 260; 263; 266; 269], наукових зарубіжних виданнях [491; 495], апробовано на конференціях [210; 275; 278; 282; 283; 285; 290; 291; 296; 297], а також опубліковано в інших виданнях [208].

ВИСНОВКИ

У дисертації обґрунтовано наукові положення й отримано нові результати, які сукупно дають можливість розв'язати важливу наукову проблему галузі науки державного управління, що полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні та розробленні науково-прикладних рекомендацій стосовно ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

Узагальнення результатів дослідження дає підстави сформулювати такі висновки та рекомендації.

1. У процесі опрацювання наукових джерел та базового законодавства України щодо місцевого самоврядування виявлено особливості місцевого самоврядування як форми публічного управління, основні з яких полягають у такому: 1) місцеве самоврядування виражає реальне народовладдя (пряме й опосередковане); 2) для системи місцевого самоврядування характерна суб'єктна неоднорідність (одноосібні, виборні, призначені); 3) місцеве самоврядування є проявом децентралізації; 4) діяльність органів місцевого самоврядування має специфічну мету – найповніше задоволення спільних потреб членів територіальної громади. Уточнено змістовну сутність терміна «місьцеве самоврядування» в частині доповнення чинного за законодавством визначення ознакою згуртованості навколо досягнення спільних цілей колективної життєдіяльності.

Доведено, що умовою здійснення децентралізації є обов'язкове супроводження передачі повноважень адекватним ресурсним забезпеченням, оскільки недостатньо мати юридичне право виконувати певні повноваження, які розширюються або доповнюються в процесі децентралізації, має бути справжня можливість отримання (залучення) ресурсів, необхідних для їх реалізації.

2. Узагальнення наукової думки щодо ресурсного підходу до розвитку місцевого самоврядування показало, що наявний сьогодні масив підходів до

класифікації ресурсів є досить репрезентативним, має місце достатньо широкий спектр класифікаційних ознак, за якими здійснюється упорядкування видів ресурсів. У науковій літературі, присвяченій дослідженню ресурсного забезпечення функціонування тієї чи іншої соціально-економічної системи (частіше – підприємства або країни в цілому), термін «потенціал» є більш вживаним, ніж «забезпечення». Причому йдеться переважно про економічний потенціал підприємства або природно-ресурсний потенціал території.

Обґрунтовано, що з позицій галузі науки державного управління найважливішим є визначення поняття «ресурсне забезпечення», адже саме воно віддзеркалює форми й процедури діяльності органів місцевого самоврядування щодо функціонування та розвитку територій: потреби людей практично безмежні, а ресурси для їх задоволення є відносно обмеженими, тому перманентною є необхідність їх раціонального використання, збереження, відновлення, залучення, що зумовлює формування специфічних підходів до управління ними як у теперішньому часі, так і в перспективному вимірі.

Докладний аналіз наукових джерел, присвячених дослідженню поняття «розвиток», показав наявність найрізноманітніших численних його трактувань, що свідчить про складність цього терміна. Незважаючи на широту сприйняття категорії «розвиток», відзначено дві ключові його риси – процес і якісні зміни. Підкреслено, що необхідною умовою розвитку місцевого самоврядування є його ресурсне забезпечення, адекватне функціям і завданням, встановленим законодавством для органів місцевого самоврядування.

3. Систематизовано теоретичні проблеми понятійно-категоріального апарату інституційного забезпечення місцевого самоврядування. З'ясовано, що проблематиці невизначеності понятійного апарата публічного управління в цілому й місцевого самоврядування зокрема присвячено чимало наукових досліджень українських та зарубіжних учених і фахівців, про що свідчать їх

численні публікації, у тому числі термінологічні словники та енциклопедичні видання основних понять державного управління (з охопленням сфери місцевого самоврядування) і публічного управління.

Уточнено ключові дефініції категоріального поля інституційного ресурсу розвитку місцевого самоврядування, а саме: «функції місцевого самоврядування», «компетенція суб'єкта місцевого самоврядування», «власні повноваження», «передані повноваження», «делеговані повноваження».

Визнано за необхідне законодавчо встановити функції всіх суб'єктів публічного управління за складниками системи управління в державі, перш за все, державного управління та місцевого самоврядування. Саме для виконання певних функцій має бути окреслене коло компетенції кожного суб'єкта місцевого самоврядування, встановлено її межі (повноваження), визначено завдання з подальшою їх конкретизацією у функціональних обов'язках посадових осіб місцевого самоврядування.

4. Проведено аналіз становлення базових правових положень ресурсного забезпечення місцевого самоврядування в Україні та здійснено його періодизацію. Використано методологію контент-аналізу, згідно з якою сформовано категоріальну мережу дослідження, контекстуальними одиницями визначено такі поняття та явища: інституційний ресурс місцевого самоврядування – поняття «місцеве самоврядування»; система місцевого самоврядування; функції, компетенція, повноваження органів місцевого самоврядування; матеріально-фінансовий ресурс місцевого самоврядування – фінансово-економічна основа місцевого самоврядування. За результатами контент-аналізу розроблено пропозиції щодо напрямів удосконалення законодавчої бази ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування: групування ресурсів місцевого самоврядування за категоріями; запровадження принципу валютної самоокупності зовнішньоекономічної діяльності територіальних громад; фіксування нейтралітету вищих органів щодо розробки, затвердження й виконання місцевих бюджетів; обов'язковість супроводження делегування повноважень

передаванням відповідних ресурсів за всіма видами в повному обсязі; встановлення норми обов'язкового делегування міською радою та її виконавчими органами певних повноважень районним у місті з районним поділом ради та її виконавчим органам; судовий розгляд компетенційних спорів між органами публічного управління.

5. Охарактеризовано сучасний стан матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Виявлено проблеми, які існують сьогодні в цілому в управлінні комунальною власністю, першочерговою серед них є недосконалість законодавства – Закон про оренду державного та комунального майна 2019 р. встановив, що оренда комунального майна повинна йти через електронні торгові системи, а вони на сьогодні не дуже спроможні; не виписані повноваження щодо власності нових районів і їх взаємодія з новими територіальними громадами, а відповідні методичні рекомендації мають суперечності; недосконалою є система «Прозоро»; наглядові ради на комунальних підприємствах стали непосильним тягарем для них тощо.

Проведене дослідження показало, що чинна законодавча база не є повним переліком документів, які регулюють діяльність органів управління комунальними підприємствами та діяльність самих підприємств. Тому вкрай необхідною є розробка й прийняття нового закону, який би об'єднував усе позитивне, що присутнє в різних законодавчих та інших нормативно-правових актах, більш детально регламентував правові основи управління комунальними підприємствами й урегулював відносини між власниками (територіальними громадами), уповноваженими органами (органами місцевого самоврядування) і суб'єктами господарювання (комунальними підприємствами).

Розкрито сучасні тенденції розвитку місцевих бюджетів в Україні. Незважаючи на збільшення доходної частини місцевих бюджетів завдяки фінансовій децентралізації, динаміка трансфертів з державного бюджету, перш за все, базової дотації, свідчить про низький рівень фінансової

незалежності більшої частини місцевих бюджетів.

6. Проаналізовано діяльність органів місцевого самоврядування щодо організаційного забезпечення надання адміністративних послуг населенню крізь призму теорії сервісної держави. Відзначено, що останніми роками в Україні активно відбувається становлення інституту адміністративних послуг. Цьому сприяло прийняття у 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги», згідно з яким у містах обласного значення та при районних державних адміністраціях почали створювати Центри надання адміністративних послуг. Запровадження такого підходу призвело до паралельного функціонування декількох центрів надання адміністративних послуг в одному територіальному просторі, але з різним переліком послуг, що нерідко викликає непорозуміння серед потенційних одержувачів муніципальних послуг.

Узагальнено результати загальнонаціональних соціологічних опитувань про якість послуг у Центрах надання адміністративних послуг, проведених Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення Центру політико-правових реформ протягом 2014–2019 рр., які свідчать, що рівень задоволеності одержувачів адміністративних послуг зростає, хоча й залишається великий резерв.

7. Визначено концептуальний підхід до управління ресурсним забезпеченням розвитку місцевого самоврядування, який полягає в обґрунтуванні двовимірного підходу: перший вимір стосується управління використанням наявних ресурсів, пошуку й залучення додаткових ресурсів; другий – охоплює проблематику опікування відновлюванням вичерпаних ресурсів, розробленням і освоєнням їх нових видів.

З позицій науки державного управління застосування двовимірного підходу до управління ресурсним забезпеченням розвитку місцевого самоврядування дасть можливість встановити певні закономірності та обґрунтувати методологічний інструментарій управління ресурсним

потенціалом, адекватний кожному його сегменту – окремо для використання потенціалу, окремо – для його нарощення, окремо – для забезпечення регенерації ресурсів тощо.

На підставі систематизації видів ресурсів сформовано ресурсну платформу місцевого самоврядування, яка включає п'ять укрупнених груп ресурсів: природні, технологічні, людські, нематеріальні, фінансові. Наведено стисло характеристику кожної групи та окреслено напрями діяльності органів місцевого самоврядування щодо їх використання.

Удосконалено положення кадрового менеджменту в місцевому самоврядуванні в частині застосування підходу до менеджерських ролей посадових осіб місцевого самоврядування. Акцентовано такі основні якості посадової особи місцевого самоврядування: професійна компетентність і висока відповідальність, наполеглива енергія та працездатність, уважне ставлення до людей та піклування про їх інтереси, інновативність і мобільність при прийнятті рішень, розсудливість та розумова сила, високий рівень політичної й загальної культури, організаторські та адміністраторські здібності тощо.

8. Обґрунтовано підхід до розподілу функцій і повноважень у системі місцевого самоврядування та запропоновано функціонально-компетенційну модель горизонтально-вертикального розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування із центрально-ортогональною роллю територіальної громади, застосування якої має забезпечити чітке розмежування функцій, компетенції і повноважень на засадах домінування принципу функціональності. При цьому розподіл повноважень має здійснюватися з одночасним супроводом адекватних ресурсів, але за принципом субсидіарності, що закріплюється законодавством на постійній або довгостроковій основі.

Уточнено сутність понять «власні (наділені) повноваження», «передані повноваження», «делеговані повноваження».

Проведене дослідження дозволило скристалізувати концепт

формування діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг у контексті теорії сервісної держави, який виходить із сервісної логіки: функціонування органів місцевого самоврядування має бути спрямоване на виробництво (надання) послуг як кінцевого результату їх діяльності.

9. На підставі подальшого розвитку наукових досліджень місцевих фінансів побудовано модель фінансової архітекτονіки на місцевому рівні, для чого використано методологію конструктивістського підходу. Модель фінансової архітекτονіки сформовано із чотирьох секторів: публічне управління, фінанси, фінансовий інструментарій, фінансові інститути. Розкрито елементний склад секторів «Фінанси» і «Фінансовий інструментарій», які тісно взаємопов'язані між собою й не тільки формують фінансовий потенціал місцевого самоврядування, а й створюють можливості для його розширення.

Запропонована модель є узагальненою й дає уявлення про складники фінансової архітекτονіки та зв'язки між ними. Застосування моделі фінансової архітекτονіки дає можливість сформувати фінансовий простір місцевого самоврядування, реалізовувати принцип гнучкості щодо застосування фінансового інструментарію, виходячи з конкретних ситуацій і особливостей кожної територіальної громади. Окреслено потенційні можливості розширення фінансових ресурсів місцевого самоврядування за рахунок джерел, відмінних від бюджетних коштів.

Обґрунтовано пропозиції щодо посилення ролі резервного фонду місцевого бюджету в ресурсному забезпеченні місцевого самоврядування; встановлення порядку розподілу бюджетного призначення резервного фонду бюджету міста, селища, села за рішенням відповідної місцевої ради; розширення напрямів його використання – законодавчо передбачити можливість передачі частини його коштів до загального фонду для фінансування захищених статей (у кризових обставинах) за умови їх повернення не пізніше, ніж у наступному бюджетному періоді тощо.

10. Обґрунтовано теоретико-прикладну конфігурацію поняття «спроможність громади» як поєднання внутрішньої та зовнішньої спроможності. Для внутрішньої спроможності характерне ресурсне забезпечення територіальної громади. Зовнішня спроможність фактично є відбитком державної політики щодо місцевого самоврядування, співвідношення централізації та децентралізації, стану економічного й соціального розвитку країни, наповненості й збалансованості державного бюджету, рівня розвитку громадянського суспільства. Зазначено, що вплив компонентів зовнішньої спроможності на внутрішню спроможність громад може бути як позитивним, так і негативним, причому нерідко цей вплив виявляється значним (наприклад, недосконалість законодавства – негативний вплив, субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад – позитивний вплив тощо).

Доведено, що кількість населених пунктів, які входять до територіальної громади, не забезпечує автоматично її спроможності – потрібна наявність економічного потенціалу, який міг би стати фундаментом не лише для формування місцевого бюджету (за рахунок надходжень від податків, перш за все, на доходи фізичних осіб та на прибуток підприємств, єдиний податок тощо), а й розвитку громади в цілому.

11. З'ясовано можливості застосування корпоративного підходу до управління комунальною власністю. Оскільки в системі корпоративного управління більше уваги приділяють функціям саме тих органів, які захищають інтереси власника, доцільно в подальшому опрацювати практику корпоративного управління, розробляти механізми його застосування при здійсненні управління комунальними підприємствами, що сприятиме підвищенню ефективності функціонування останніх як матеріальної бази місцевого самоврядування. Застосування корпоративного підходу до управління комунальними підприємствами сприятиме не лише вдосконаленню організаційної структури управління в системі місцевого самоврядування, а й уникненню конфлікту інтересів в управлінській

діяльності, підвищенню інвестиційної привабливості та ефективності функціонування комунальної інфраструктури з метою забезпечення потреб територіальної громади.

Уточнено сутність поняття «концесія» як відступлення приватним особам на певний строк і на договірних умовах права місцевої ради засновувати підприємства з відшкодуванням витрат щодо їх організації за рахунок користувача. Визначено шляхи вдосконалення концесійної діяльності в місцевому господарстві як форми застосування державно-приватного партнерства. Розроблено науково-прикладні рекомендації щодо вдосконалення процедури проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права комунальної власності територіальної громади.

12. Зазначено, що потенціал приховує в собі можливості його розширення, найбільш реальними організаційними формами яких для застосування з векторною спрямованістю на інноваційний розвиток є такі: індустріальні парки, кластерні утворення та смарт-спеціалізація, співробітництво територіальних громад та ресурсні пули.

Органи місцевого самоврядування мають активно застосовувати сучасні організаційні форми консолідації фінансових ресурсів, оскільки саме інноваційно-інвестиційний потенціал сприятиме розширенню ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування шляхом припливу інвестицій, створення нових робочих місць, підвищення рівня зайнятості в громаді, збільшення надходжень до місцевого бюджету. Усе це позитивно впливатиме на спроможність місцевого самоврядування, покращення рівня задоволення спільних потреб мешканців територіальної громади тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці. / упоряд. : Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є. та ін. ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
3. Адміністративно-територіальний устрій України станом на 01.01.2015. URL : <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html>.
4. Алексєєв В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади. Чернівці : Технодрук, 2005. 216 с.
5. Альтернативні джерела енергії: Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України. URL : <https://saee.gov.ua/uk/ae>
6. Аналітичні дані щодо розвитку фондового ринку. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. URL : <https://www.nssmc.gov.ua/news/insights/>
7. Ансофф И. Стратегическое управление: сокр. пер. с англ. ; научн. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. М. : Экономика, 1989. 519 с.
8. Асоціація міст України : Офіційний сайт. <https://www.auc.org.ua/>
9. Афанасьєв К.К. Щодо стандартів надання адміністративних послуг. URL: <http://wap.lduvs.forum24.ru/?1-14-0-00000076-000-0-0-1401097757>
10. Бабаєв В., Новікова М. Сучасні підходи до зберігання та нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади . *Публічне управління : теорія та практика*. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр». 2013. Випуск 4 (16). С. 197-201.
11. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. 204 с.
12. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та

державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. Луганськ : 2012. № 1. Ч. 2. С. 59-64.

13. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. С. 14–17.

14. Баймуратов М. О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування (частина друга). *Публічне право*. 2015. № 4. С. 70–75.

15. Байрак С. О. Місцеве самоврядування як інститут демократичної держави. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Л. Українки. Серія : Міжнародні відносини*. 2010. № 26. С. 83–87.

16. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : моногр. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.

17. Балабанов И. Т. Основы финансового менеджмента : учебное пособие 3-е изд., перераб. и доп. М. : Финансы и статистика, 2001. 526 с.

18. Бальцій Ю. Проблемні питання визначення системи місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2010. № 3. С. 23.

19. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юрид. думка, 2010. 656 с.

20. Батанов О. Розвиток конституційного законодавства про статус територіальних громад в Україні: доктринальні та прикладні аспекти. *Віче*. 2015. № 12. С. 18–22.

21. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. Київ : Ін-Юре, 2003. 512 с.

22. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.

23. Безверхнюк Т. М. Еволюція основних ідей та напрямки розвитку ресурсного підходу в теорії регіонального управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2010. № 3 URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_3/files/DU310_03.pdf

24. Безверхнюк Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління:

- теоретико-методологічні засади: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 320 с.
25. Безверхнюк Т.М. Ресурсний режим як інституційний механізм ресурсного забезпечення регіонального управління. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua>
26. Березіна О.Ю. Смарт-спеціалізація для покращення умов життя домогосподарств: європейський досвід. *Економіка і організація управління*. 2018. № 4 (32). С. 35-46.
27. Бобровська Н.В., Чистякова К.С., Матковський Д.В. Теоретичні особливості відновлення ресурсного потенціалу аграрного сектора. *Наукові праці. Економіка*. 2017. Випуск 290. Том 302. С. 109-112.
28. Бобровська О.Ю. Корпоративність місцевого самоврядування як інтегральний чинник його розвитку. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 3. С. 74-85.
29. Бобровська О.Ю. Корпоративне управління в місцевому самоврядуванні : монографія. Дніпропетровськ. : ДРІДУ НАДУ, 2008. 284 с.
30. Бобровська О.Ю., Шумік І. В. Корпоративне управління соціальним розвитком територіальних громад: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2014. 232 с.
31. Богдан О. Що варто знати про соціологію та соціальні дослідження. Київ: Дух і Літера, 2015. 380 с.
32. Боднарчук В. Сутність і зміст поняття «компетенція» в державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 19-26.
33. Бойко Г. В., Камінська Н.В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії. *Архіви України*. 2014. № 4-5. С. 73-83.
34. Бойко Л.І., Кудря С.В. Кластери як одна із ефективних форм співробітництва. *Економічний простір*. 2009. № 1. С. 327-331.
35. Борденюк В.І. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування держави і громадського суспільства в Україні. *Право України*.

2014. № 12. С. 9.

36. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного та політичного режиму. *Вісник Львівського університету*. 2011. Випуск 52. С. 26-27.

37. Бородін Є. І., Тарасенко Т. М. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. №4. С. 55-61.

38. Брундтланд Г. Х. Наше общее будущее. Доклад Комиссии ООН по окружающей среде и развитию. М. : Прогресс, 1988. 50 с.

39. Бугай В.З., Горбунова А.В., Ключова Ю.В. Теоретичні основи формування потенціалу підприємства. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. №1 (9). С. 27-33.

40. Бугайчук К.Л. Співвідношення публічного адміністрування з іншими управлінськими категоріями. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. Вип. 79(4). С. 154-165.

41. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (редакція від 17.09.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

42. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік. / Зубенко В.В., Самчинська І.В., Рудик А.Ю. та ін.; ІБСЕД, Проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. Київ, 2017. 92 с.

43. Варналій З.С., Гармашова О.П. Конкурентоспроможність національної економіки: проблеми та пріоритети інноваційного забезпечення. Київ : Знання України, 2015. 463 с.

44. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. Київ : НІОС. 2002. 608 с.

45. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 123-126.

46. Васильєва О.І., Васильєва Н.В. Стандартизація надання адміністративних послуг в Україні. *Університетські наукові записки*. 2012. № 2 (42). С. 77-81.

47. Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с фр. Л.М. Энтина; Под ред. М.А. Крутоголова. М. : Прогресс, 1973. 512с.

48. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. 1728 с.

49. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун. 2001. 1440 с.

50. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 7-е вид. / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ. Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.

51. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1996. 467 с.

52. Венедиктова І. Юридична природа публічних послуг. *Вісник Харківського національного університету*. 2009. № 841. С. 88-91.

53. Венедіктова І. Публічні послуги в медичній сфері. *Медичне право*. 2009. № 3 (1). С. 7-12.

54. Веретеннікова О.В., Бондаренко Г.В. Концесія як один із шляхів залучення приватних інвестицій в комунальну сферу міста. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2009. № 2. С. 125–130.

55. Вернерфельт Б. Ресурсная трактовка фирмы. *Вестник СПбГУ. Сер. 8*. 2006. Вып. 1. С. 103–118.

56. Верхоглядова Н.І., Письменна О.Б. Класифікація ресурсів та її значення для управління ресурсозбереженням. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 16. С. 27-31.

57. Вишневська О.М. Ресурсний потенціал аграрного сектора економіки України: соціально-економічні та екологічні аспекти : монографія. Миколаїв, 2011. 436 с.

58. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. (поточна редакція).
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text

59. Віліжінський В., Попов М. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування :

моногр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. 182 с.

60. Возняк Г.В. Регіональний розвиток: сутність і методологічна основа. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 34-43.

61. Ворона П.В. Механізм та особливості державного контролю місцевої влади Ізраїлю на прикладі муніципалітетів. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 159–165.

62. Ворона П. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2012. 342 с.

63. Воронов М. Адміністративно-правові аспекти досліджень публічних послуг та їх класифікації. *Юридичний журнал*. 2012. № URL : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3906>

64. Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад»: Офіційний сайт. <http://uaror.org.ua/>

65. Гавкалова Н.Л. Публічне управління: методологічний аспект. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 16-18.

66. Гайко Е. Проблемы украинского законодательства о концессиях. *Государственный информационный бюллетень о приватизации*. 2009. № 1 (197). С. 16–18.

67. Глипка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180-189. http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8866/Hlyпка%20APP_58-18.pdf?sequence=1

68. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – URL : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>

69. Глущенко О.В. Фінансова архітектура: теоретико-методологічний аспект. *Наука й економіка*. 2013. т. 1, Вип. 4. С. 43-52.

70. Голіков В.І. Корпоратизм та корпоративні відносини як основа

- поєднання соціальних інтересів. *Економіка і прогнозування*. 2002. № 2. С. 61-75.
71. Головань М.С. Компетенція та компетентність: порівняльний аналіз понять. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2011. №8. С. 224-233.
72. Городецька М. С. Кримінально-процесуальна компетенція слідчого органів внутрішніх справ : монографія ; за наук. ред. д-ра юрид. наук, доц. Л. М. Лобойка. Дніпропетровськ : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ; Ліра-ЛТД. 2010. 232 с.
73. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV (Редакція від 16.10.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
74. Григораш О. І. Публічні послуги у сфері державного управління: поняття та зміст. *Наук. вісн. Чернів. ун-ту : Правознавство*. 2007. № 385.
75. Гринчишин І.М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Випуск 6 (134). С. 51-56.
76. Гриценко А.А. Институциональная архитектура: предмет, основные законы, методология. *Наукові праці ДонНТУ. Серія «Економіка»*. 2006. № 103–1. С. 31–37.
77. Гриценко А.А. Институційна архітектура бюджетно-монетарного процесу. *Наукові праці НДФІ*. 2004. № 6 (29). С. 56-63.
78. Гриценко В. В. Сутність і категоріальна відмінність понять «інститут» та «інституція». URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vdnuet/econ/2009_4/6.pdf.
79. Грицишин В.О., Ольшанський О. Управління комунальною власністю міста: особливості застосування концесії. *Публічне управління : теорія та практика*. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. Вип. 1. С. 128-133.
80. Грицишин В.О., Ольшанський О.В. Управління підприємствами комунальної власності : правовий аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2008. Вип. 1 (20). Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. С. 191-197.

81. Грищенко І.М. Феномен лідерства в системі місцевого самоврядування: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 320 с.

82. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: доктринальні та прикладні аспекти : монографія. Харків : Зелена хвиля, 2013. 424 с.

83. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юр. наук: 12.00.02. Харків, 2013. 22 с.

84. Громадівська модель самоврядування в Україні : колективна монографія / Кол. авт. ; за заг. ред. проф. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2019. 708 с.

85. Гудіма Т.С., Малолітнева В.К. Особливості реалізації правових засад децентралізації на Сході України. *Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія* / За наук. ред. В.А. Устименка та І.В. Заблудської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. Київ : ТОВ «ВІСТКА», 2018. 210 с. С. 40-54.

86. Гурне Б. Державне управління ; Пер. з фр. В. Шовкуна. Київ: Основи, 1993. 165 с.

87. Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 № 56-93. (Втрата чинності від 01.01.2011). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-93#Text>

88. Дегтярьова І.О. Конкурентоспроможність регіону: стратегічні пріоритети та механізми державного управління : монографія / І.О. Дегтярьова. – К. : НАДУ, 2012. – 368 с.

89. Дейнега О.В. Методологічні аспекти оцінювання конкурентоздатності підприємств. *Наукові праці Вінницького національного технічного університету*. 2008. С. 61-68. URL : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/VNULP/Logistyka/2008_623/10.pdf

90. Державна політика у сфері надання дозвільних послуг. навч. посіб. / уклад. О. Рудік; за ред. В. Лисенка. Запоріжжя: Видавництво «К.І.С.», 2013. 120 с.

91. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки: затв. пост. Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. *Офіційний вісник України*. 2020. № 67. Ст. 2155.

92. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І.І. Бодрова, С.В. Болдирєв, В.О. Величко та ін. ; за ред. С.Г. Серьогіної. 2-ге вид. переробл. та доповн. Харків : Право, 2011. 360 с.

93. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Кол. авт.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. Харків : ХарPI УАДУ, 2002. 492 с.

94. Державний веб-портал бюджету для громадян : open budget. URL : <https://openbudget.gov.ua/>

95. Детальна інструкція щодо підходу до збору та обробки даних для складання Індексу конкурентоспроможності міст 2019- 2020: Програма USAID «Конкурентоспроможна економіка України», Ін-т екон. Досліджень та політ. консульт. Київ, 2020. 26 с.

96. Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад : монографія ; за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, І.А. Чикаренко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 292 с.

97. Децентралізація очима закарпатських науковців (16.08.2018). URL: <https://zrcentre.org.ua/detsentralizatsiya-ochyma-zakarpatskyh-naukovtsiv.html>

98. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ, Москаленко О.М., 2012. 212 с.

99. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/ МПВСР. 2007. 269 с.

100. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати третьої хвилі соціологічного дослідження: Аналітичний звіт. Київ. 2017. 117 с.

101. Децентралізація та територіальна консолідація в Україні: інституційні та фінансово-економічні засади : колективна монографія ; за заг.

ред. О.В. Покатаєвої, Г.Ю. Кучерової. Запоріжжя : КПУ, 2016. 208 с.

102. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розп. Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 688-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#Text>

103. Деякі питання удосконалення системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 № 1029 (Редакція від 14.11.2019). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2017-%D0%BF>

104. Дегтяр А.О., В.М. Бурдун, Г.І. Груба, Корпоративне управління: Навч. посіб. Харків : Вид-во *ХарPI НАДУ* «Магістр», 2006. 280 с.

105. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку : навч. посіб. ; В. Мамонова, Н. Балдич, Н. Гринчук та ін. ; заг. ред. Л. Чорній. Київ : Центр громадської експертизи, Проєкт МЕРМ, 2013. 176 с.

106. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства): консолідована версія станом на 1 січня 2005 року. Конституційні акти Європейського Союзу .Частина I/ Упорядник Г.Друзенко,за загальною редакцією Т. Качки. Київ : Видавництво «Юстініан», 2005 512 с.
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

107. Додаток до проєкту Закону України "Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання" (дата оновлення 25.05.2015). URL : <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9670069b-aaaf-48c2-b507-659813040408&title=ProektZakonuUkraini-proPerelikAdministrativnikhPoslugTaPlatu-administrativniiZbir-ZaYikhNadannia->

108. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія / За наук. ред. В.А. Устименка та І.В. Заблудської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. Київ : ТОВ «ВІСТКА», 2018. 210 с.

109. Дробот І.О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні:

теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.

110. Дробот І.О., Рачинський А.П. Формування відносин з управління комунальною власністю в Україні: організаційно-правовий аспект. *Публічне управління : теорія та практика*. 2011. № 4 (8). С. 149-154.

111. Дудінська І., Цірнер М. Децентралізація публічної влади у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України) : монографія. Ужгород : «Ліра», 2017. 128 с.

112. Евдокимова Л.О. Концепции развития ресурсного потенциала субъектов экономики: сравнительный анализ, методологические решения. *Общество. Среда. Развитие*. 2012. № 3. URL : <http://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsii-razvitiya-resursnogo-potentsiala-subektovekonomiki-sravnitelnyy-analiz-metodologicheskie-resheniya>

113. Економічна енциклопедія. У 3-х т., Т. 3 / Редкол. : С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : Академія, 2002. 206 с.

114. Економічний енциклопедичний словник: у 2-х т. / С. В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко, С. І. Юрій; за ред. С.В. Мочерного. Львів : Світ, 2006. Т. 2. 574 с.

115. Економічний словник / Завадський Й.С., Осовська Т.В., Юшкевич О.О. Київ: Кондор, 2006. 355 с.

116. Експерти проаналізували фінансові показники 806 ОТГ окремо по кожній області (19.03.2020). URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12277>

117. Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.09.2017 р. № 605-р. (Редакція від 18.09.2017). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#n2>

118. Енергоефективність: стратегічний ресурс трансформації виробничо-економічних відносин : монографія / О.М. Алимов, О.О. Демешок, І.А. Ігнатська, В.В. Микитенко та ін.; за наук. ред. В.В. Микитенко. Київ : Київський національний університет технологій та дизайну МОНмолодьспорту

України, 2012. 734 с.

119. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

120. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 5 : Територіальне управління / за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2011. 408 с.

121. Етимологічний словник української мови : т. 2 / уклад. Н. С. Родзевич та ін. Київ : Наукова думка, 1985. 572 с.

122. Європейська хартія місцевого самоврядування : ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. (Редакція від 16.11.2009). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

123. Євтушенко О.Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці. Політичні науки*. Миколаїв : ЧДУ ім. П. Могили, 2009. Випуск 109, том 122. С. 32-37.

124. Жовнірчик Я.Ф., Мельник В.М. Зарубіжний досвід і вітчизняні традиції здійснення інноваційного розвитку територіальних громад органами місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 9. С. 92–97.

125. Жук Ю. Поняття послуг у системі державного управління. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 116-122.

126. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI (Із змінами). URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

127. Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2012. Київ : Фонд «Ефективне управління», 2012. 208 с.

128. Звіт про науково-дослідну роботу «Розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо порядку та методики обрахування індексу конкурентоспроможності регіонів»: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова. Харків. 2016. 116 с. URL : <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/01/Zvit-indeks-konkurentnospromozhnosti-regioniv.pdf>

129. Зелена книга Європейського Союзу. URL : http://www.rspenergy.ru/main/static.asp?art_id=1552
130. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. (Редакція від 13.04.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
131. Зомбарт В. Современный капитализм. Л., 1920. 240 с.
132. Іванишин В.В., Стельмашук А.М., Леськів І.Ю. Інституційно-інноваційне забезпечення розвитку спроможних сільських територіальних громад в умовах євроінтеграції. *Сталий розвиток економіки*. 2018. № 1 (38). С. 5-15. URL : <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/580654.pdf>
133. Івахненко О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 171-175.
134. Ільченко Н.М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 1. С. 56-64.
135. Індекс конкурентоспроможності міст 2019/2020. Частина 1. Аналіз результатів дослідження: ГО ІЕД, Програма USAID «Конкурентоспроможна економіка України», Info Sapiens. Київ, 2020. 193 с.
136. Інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1-послуги «Звіт про обсяги реалізованих послуг» (місячна): затв. наказом Державного комітету статистики України від 20.07.2007 р. № 228. *Офіційний Вісник України*. 2007. № 58. Ст. 2327.
137. Інформація про виконання доходів місцевих бюджетів: Мінфін України. URL : <https://www.mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv>
138. Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні: за результатами проведеного Міністерством економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України моніторингу проектів у першому півріччі 2019 р. Київ, 2019. 223 с.

139. Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.01.2020). URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=288da497-975a-4de1-9bb0-7ad77b80fba9&title=InformatsiiaSchodoTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugURegionakhUkraini-stanomNa01-110-2019->

140. Інформаційно-аналітична довідка щодо основних тенденцій соціально-економічного розвитку регіону станом на 01.10.2020. URL: http://loga.gov.ua/oda/about/depart/economy/monitoring_pokaznikiv_socialno_ekonomichnogo_rozvitku_oblasti

141. Карловская Е.А. Методология функционирования и развития сферы государственных услуг : монография. Германия: Lambert Academic Publishing, 2012. 308 с.

142. Кармазіна М., Шурбована О. «Інститут» та «інституція»: проблема розрізнення понять. *Політичний менеджмент*. 2006. № 4. С. 10-19.

143. Катигрובה О.В. Сутнісна характеристика понять «інститут» та «інституція» в теорії інновацій. URL : <https://www.sworld.com.ua/index.php/economy-311/economic-theory-and-history-311/7510-description-of-understanding-sutnsna-qnstitutq-ta-qnstitutsyaq-in-teor-pnovatsy> (Дата звернення 02.12.2020).

144. Катькало В.С. Место и роль ресурсной концепции в развитии теории стратегического управления. *Вестник СПбГУ. Сер. 8*. 2003. Вып. 3. С. 3-17.

145. Катькало В.С., Лукашевич В.В. Стратегическая теория фирмы и инструментарий неоклассики: неопределенность – путь к «порядку»? (предисловие к разделу). *Вестник СПбГУ. Сер. 8*. 2006. Вып. 1. С. 70-81.

146. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування. Теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: Підручник. Київ : КНТ, 2010. 232 с.

147. Кириченко Ю. Система місцевого самоврядування України: теоретичне визначення поняття та основних елементів. *Наше право*. 2010. № 2. ч. 2. с. 33.

148. Кириленко О. П. Дохідна база місцевих бюджетів в умовах

реформування бюджетної та податкової системи. *Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в умовах проведення системних реформ* : матеріали наук. конф. проф.-викл. складу. Тернопіль : Вектор, 2011. С. 6-10.

149. Козюра І. В. Вплив лідерства на реформування адміністративно-територіального устрою: уроки для України. *Держава та регіони : наук.-вироб. журнал*. Серія «Державне управління». Запоріжжя, 2016. № 3. С. 161-167.

150. Козюра І. Процеси децентралізації у сфері надання адміністративних послуг. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2018. Вип. 22. С. 132-139. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2018_22_17.

151. Коліушко І.Б. До конституційного закріплення територіального устрою. *Актуальні проблеми управління територіями в Україні*: матеріали наук.-практ. конф., 26–27 листопада 1992 р. Київ : 1993. С. 74–77.

152. Колодій А.Ф. Публічне врядування і публічне адміністрування. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук.ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 488-491.

153. Колодій А.Ф., Буник М.З. та ін. Демократичне врядування і публічне адміністрування: проблеми вимірювання й аудиту: науково-методичний посібник. Київ : НАДУ, 2011. 52 с.

154. Колосов Р. Послуга як економічна та правова категорія. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 7. С. 67-70.

155. Колтун В.С. Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування: комплементарний підхід : монографія. Київ : «Фенікс», 2015. 368 с.

156. Коментар до Конституції України. Друге видання, виправлене і доповнене / Авер'янов В.Б., Бойко В.Ф., Борденюк В.І., Ворсінов Г.Т. та ін. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. 412 с.

157. Комірна В.В. Пріоритетні завдання державного регулювання економічного розвитку регіонів. *Ефективна економіка*, 2010. №4. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=191> (дата звернення: 06.09.2019)

158. Коммунальное право Украины : учеб. пособ. / Волков В.Д., Бобкова

А.Г., Захарченко Н.А., Устименко В.А. и др. Донецк : ДонГУ, 2000. 304 с.

159. Конкуентоспроможність територій : практ. посіб. / А. Ткачук, В. Толкованов, С. Марковський та ін. Київ : Легальний статус, 2011. 252 с.

160. Кондрацька Н. М. Еволюція системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні / Н. М. Кондрацька // Право і Безпека. - 2015. - № 4. - С. 11-17. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2015_4_4

161. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: документ № 1к/95-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>

162. Конституція України від 28 червня 1996 р. (Редакція від 01.01.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

163. Концепція адміністративної реформи: затв. Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 (редакція від 28.05.2006). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

164. Концепція сталого розвитку населених пунктів: затв. постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359. Офіц. вісн. України. 2000. № 1. Ст. 6.

165. Концуров О. Інституціоналізм як теоретико-методологічні засади сучасних реформ. *Економіка України*. 2011. № 5. С. 15 – 22.

166. Корнієнко М. Місцеве самоврядування: системний аналіз. *Право України*. 2013. № 3-4. С. 348–355.

167. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми. *Місцеве самоврядування в Україні*. Київ, 1994. С. 49–64.

168. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни: визначення основних понять. *Вісник економічної науки України*. 2010. № 2. С. 57-61.

169. Косата І.А. Ресурсний підхід до визначення конкурентоспроможності інтегрованих структур бізнесу. *Проблеми економіки*.

2015. № 3. С. 129- 134.

170. Космідайло І.В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. *Ефективна економіка*. 2012. № 7. URL : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1250>

171. Костенюк Н. Основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2 (37). С. 142-148.

172. Костяна О.В., Ясько В.В. Особливості справляння збору за місця для паркування транспортних засобів на прикладі міста Чугуєва. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. Вип. 16. С. 710-714. URL : <http://global-national.in.ua/archive/16-2017/139.pdf>

173. Котлер Ф. Маркетинг. Менеджмент : анализ, планирование, внедрение, контроль ; пер. с англ. ; Под ред. О. А. Третьяк. 2-е рус. изд. ; 9-е межд. изд. СПб. : Питер, 2000. 896 с.

174. Котлер Ф., Армстронг Г., Сондерс Д. и др. Основы маркетинга ; пер. с англ. М.: Изд. дом «Вильямс», 2006. 942 с.

175. Котлер Ф., Лі Н. Корпоративна соціальна відповідальність. Як зробити якомога більше добра для вашої компанії та суспільства ; пер. з англ. С. Яринич. Київ: Стандарт, 2005. 302 с.

176. Кравченко Т.А. Інноваційні інструменти реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні в Україні. [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/22.pdf)

177. Кравченко Т.А. Реалізація принципу гласності в системі місцевого самоврядування в Україні. *Право та державне управління*. 2017. № 4 (29). Том 2. С. 146-151. http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2017/tom_2/25.pdf

178. Крегул Ю., Батрименко В. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 17-27.

179. Кривий Д. І. Концесія як організаційно-правовий механізм управління комунальною власністю : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 31

жовтня 2007 р.) : у 2-х т. Т. 2. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. С. 56–59.

180. Кузьмин В.М., Сусяк Х.В. Структурування потенціалу територіальної громади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 11. С. 177-180.

181. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. Київ : МАУП, 2004. 432 с.

182. Кульчицький П.П. Стандартизація державних послуг, що надаються органами внутрішніх справ України: організаційно-методичні аспекти : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 27 листопада 2009 р.) ; за заг. ред. Т.О. Проценка. Київ : ДНДІ МВС України, 2009. 231 с.

183. Кульчій І.О. Формування та розвиток системи місцевого самоврядування: досвід країн європейського Союзу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*.

2016. № 6. URL : [http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=975#:~:text=4\)%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%80%D1%96%D0%BF%D0%BB%D1%8E%D1%94%D1%82%D1%8C%D1%81%D1%8F,%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%20%E2%80%93%20%D1%81%D1%82](http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=975#:~:text=4)%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%80%D1%96%D0%BF%D0%BB%D1%8E%D1%94%D1%82%D1%8C%D1%81%D1%8F,%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%20%E2%80%93%20%D1%81%D1%82)

184. Кучай О.В. Компетенція і компетентність – відображення цілісності та інтеграційної суті результату освіти. *Рідна школа*. 2009. № 11. С. 44-48.

185. Лагутін В. Цивілізаційні та інституційні фактори глобальних економічних трансформацій XXI ст. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. № 2. С. 5-19. URL : [http://zt.knute.edu.ua/files/2019/02\(103\)/3.pdf](http://zt.knute.edu.ua/files/2019/02(103)/3.pdf)

186. Ладонько Л. С. Роль та функції місцевого самоврядування в системі публічної влади України / Л. С. Ладонько, А. В. Кунденко, О. В. Михайловська,

Н. В. Філіпова // Теорія та практика державного управління. - 2016. - Вип. 4. - С. 157-162. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2016_4_26

187. Лапін Є. В. Економічний потенціал підприємств промисловості: формування, оцінка, управління. *Вісник СумДУ*. 2007. № 31, Т. 2. С. 63–71.

188. Лахижа М.І. Диджиталізація в Україні: поняття, проблеми, перспективи та завдання публічного управління. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. №2(4). С. 202-213.

189. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. *Державне управління. удосконалення та розвиток*. 2011. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=266>.

190. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.

191. Липов В.В. Институциональная комплементарность как фактор формирования социально-экономических систем. *Журнал институциональных исследований*. 2012. № 1 С. 25–42.

192. Липов В.В. Институциональная комплементарность социально-экономических систем : монография. Харьков : ХНУ им. В.Н. Каразина, 2011. 484 с.

193. Лисенко О. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. *Право України*. 2009. №4. С.132–139.

194. Литвиненко І.Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. № 1. С. 43-49.

195. Литвиненко Н.І. Інституціональні складові соціально-економічного розвитку країни: монографія. Дніпропетровськ: НГУ, 2015. 308 с.

196. Лихачов С.В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні. *Форум права*. 2010. № 2. С. 272–276.

197. Лозинська Т.М. До проблеми вживання термінів «інститут» і «інституція» в контексті інституціонального аналізу. *Бізнес Інформ*. 2014. № 7.

С. 8-13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2014_7_2.

198. Лукьянченко А.А. Трансформация градообслуживающей системы (теория и практика). Донецк, 2004. 238 с.

199. Любченко П. М., Смоляр О.А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип.29. С. 18-31.

200. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.

201. Мамонова В.В., Ольшанський О.В. Комунальне господарство // Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 5 : Територіальне управління ; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 130-132.

202. Мамонова В., Озерова К. Механізми вдосконалення соціальної відповідальності бізнесу в Україні. *Публічне управління : теорія та практика*. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 2. С. 120-124.

203. Мамонова В.В. Проблеми унормування інституційних засад управління містом з районним поділом. *Теорія та практика державного управління*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2020. Вип. 1 (68). С. 152-160.

204. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: Монографія. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 196 с.

205. Мамонова В.В. Організаційний механізм надання адміністративних послуг в громаді в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. № 2 (48). С. 83-92.

206. Мамонова В.В. Публічне управління та адміністрування: співвідношення та суб'єктний склад. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. № 1 (57). С. 29-36.

207. Мамонова В.В. Розвиток місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: проблеми реформування. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної*

економіки: теорія і практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 14 листопада 2014 р.; / за ред. В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка та ін. Запоріжжя : КПУ, 2014. С. 216-218.

208. Мамонова В.В., Ольшанський О.В. Концесія. // Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 5 : Територіальне управління ; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 144-146.

209. Мамонова В., Ольшанський О. Корпоративний підхід в управлінні комунальними підприємствами. *Теорія та практика державного управління*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. Вип. 3 (26). С. 130–135.

210. Мамонова В.В., Ольшанський О.В. Розв'язання проблем ресурсного забезпечення місцевого самоврядування: можливості корпоративного підходу. *Менеджмент-орієнтовані підходи до здійснення змін в публічному управлінні* : матеріали наук.-практ. конф., 22 жовт. 2010 р. ; за заг. ред.. Ю.П. Шарова. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. С. 45-47.

211. Мамонова В.В., Ольшанський О.В. Генезис поняття «послуга» як соціально-економічної категорії. *Надання якісних адміністративних послуг* : навчальний посібник ; за заг. ред. д.держ.упр., проф. Ю.О. Куца Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. – 116 с. – С. 5-13.

212. Мамонова В.В., Ольшанський О.В. Фінансова архітектоніка на місцевому рівні: через децентралізацію до нової парадигми. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2018. № 1 (53). С. 72-79.

213. Маниліч Л.І. Правове регулювання відносин у сфері надання публічних послуг в Україні. *Науковий вісник Національного університету Державної податкової служби (економіка, право)*. 2012. № 3(58). С. 172.

214. Мануїлова К.В. Концепт «децентралізація» Право та державне управління. 2017. № 4 (29). Том 2. С. 152-156. http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2017/tom_2/26.pdf

215. Маринів А. Системно-структурна організація місцевого

- самоврядування у Французькій Республіці : монографія. Харків : Право, 2020. 208 с.
216. Марухленко О.В. Кластери як інструмент регіонального розвитку. *Право та державне управління*. 2017. № 4 (29). Том 2. С. 157-162. http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2017/tom_2/27.pdf
217. Мельникова М.В. Вибір стратегій управління ресурсами в проектах розвитку міських агломерацій. *Економіка і організація управління*. 2016. № 4 (24). С. 85-91.
218. Меленюк В.О., Пришляк М.І. Про узгодження інтересів суб'єктів місцевого самоврядування як об'єктивної необхідності в умовах децентралізації. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Том 2. С. 220-225. http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2020/tom_2/36.pdf
219. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2007. 476 с.
220. Мельник А. Управління ресурсами території в контексті європейської та національної політики регіонального розвитку. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2018. Вип. 3. С. 7-22.
221. Мельник А. Підвищення конкурентоспроможності територіальних громад в умовах реалізації нової регіональної політики України. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2019. Вип. 1. С. 21-36.
222. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95-98.
223. Механізми управління розвитком сервісно-орієнтованої держави: теорія, методологія, практика : монографія / за заг. ред О.В. Євсюкової. Київ : ТОВ «Август Трейд», 2019. 336 с.
224. Методика формування спроможних громад : затв. Постановою Кабінету Міністрів України 8 квітня 2015 р. № 214 (Редакція від 31.01.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
225. Методичні матеріали щодо формування та впровадження Програм підвищення конкурентоспроможності територій. Київ : Мінрегіон, 2010. 31 с.

226. Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovil-ne/metodychni-rekomendatsiyi/>

227. Методологія державного управління : словник-довідник / уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. авт. кол.) ; за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 196 с.

228. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід : навч.-практ. посіб. ; за заг. ред. Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ : Deutsche Gesellschaft fu.r Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проєкт «Реформа управління на сході України», 2017. 202 с.

229. Мінняйленко І. В. Просторовий розвиток регіону: еволюція сучасних уявлень щодо сутності категорії. Ефективна економіка. 2013. № 11. <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2518>

230. Місцеві фінанси : підручник ; за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с.

231. Місцеве самоврядування / упоряд.: Ю. П. Битяк, П. М Любченко, С. Г. Серьогіна. Харків : Одіссей, 2009. 616 с.

232. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колект. монографія / ; за заг. ред. Р. М. Плюща. К.: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

233. Місцеве самоврядування в Україні. 2018 рік : навч. посіб. ; за ред. Слобожана О.В. Київ : Асоціація міст України, 2019. 69 с.

234. Місцеві податки і збори. 2016-2017. За підтримки Європейського Союзу. 2017. 12 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/261/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82_-_%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D1%96_%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%B8__%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4__1_.pdf

235. Місцевий економічний розвиток – шлях до процвітання громади : Посібник з основ теорії і практики. Проєкт МЕРМ. 2014. 124 с.

236. Міценко Н.Г., Кумечко О.І. Ресурсний потенціал підприємства: сутність, структура, стратегія використання. *Науковий вісник НЛТУ*. 2010. Вип. 20.9. С. 193-198.
237. Модельний статут територіальної громади міста. / А.С. Крупник, О.Є. Калашнікова, В.В. Кіщенко. Одеса: ПП «Євродрук», 2016. 224 с.
238. Молодожен Ю.Б. Деякі аспекти визначення самодостатності органу місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_22.
239. Молодожен Ю.Б. Самодостатність територіальних громад : системний підхід : монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
240. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>
241. Моргулець О.Б. Менеджмент у сфері послуг : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ : Центр учбової літератури, 2012. 383 с.
242. Мордвінов О.Г. Зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Сер. Держ. упр.* 2012. Вип. 2. С. 169-173.
243. Мордвінов О.Г. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика. *Держава та регіони. Серія Державне управління*. 2011. Вип. 2. С. 45-48.
244. Мочков О.Б. Територіальна громада в реалізації місцевої демократії : монографія / О. Б. Мочков ; за наук. ред. д. держ. упр. П.В. Ворони. Київ : ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. 268 с.
245. Нагорнюк О. Статут територіальної громади в сучасній практиці (26.09.2020). URL : <https://uplan.org.ua/analytics/statut-terytorialnoi-hromady-v-suchasni-praktytsi/>
246. Наконечний В.В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283-289.

247. Національна програма кластерного розвитку до 2017 р. Концепція. Орієнтири розвитку : проєкт. (24.09.2020). URL: <https://www.industry4ukraine.net/publications/proyekt-naczionalnoyi-programy-klasternogo-rozvytku-do-2027/>

248. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки: затв. Указом Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>

249. Нерівність у людському розвитку в 21 столітті : Аналітична записка за країнами, що представлені в Доповіді про стан людського розвитку за 2019 рік. Україна. URL : [http://www.un.org.ua/images/documents/4792/Ukraine%20\(ukr\).pdf](http://www.un.org.ua/images/documents/4792/Ukraine%20(ukr).pdf)

250. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки ; пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 2000. 198 с.

251. Оболенський О.Ю., Борисевич С.О., Коник С.М. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління» : наук. розробка. Київ : НАДУ. 2011. 56 с.

252. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 26 листоп. 2014 р. : у 2 т. ; за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 3-10.

253. Оболенський О.Ю. Розвиток суспільства та публічне управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 3. С. 27-33. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_3_6

254. Обушна Н.І. Особливості категоріального апарату інституціональної теорії у площині державного управління. *МЕНЕДЖЕР*. 2016. № 1 (70). С. 40-48.

255. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44(1). С. 53-63. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44\(1\)__8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44(1)__8).

256. Олійченко І.М. Аналіз інформаційних ресурсів у системі державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 24. С. 85-87.

257. Ольшанський О.В. Ресурсний потенціал місцевого самоврядування: теоретико-прикладний аспект : монографія. Харків: ТОВ «Оберіг», 2020. 400 с.

258. Ольшанський О.В. Управління місцевим господарством: механізм удосконалення : монографія. Харків : Константа, 2008. 158 с.

259. Ольшанський О.В. Підвищення ефективності управління комунальною власністю територіальної громади. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість: монографія. / Ю.О. Куц, В.М. Сінченко. В.В. Мамонова, С.В. Газарян та ін. ; за заг. ред. Ю.О. Куца. Харків: Віровець А.П. «Апостроф», 2011. С. 263-277.

260. Ольшанський О.В., Сердюкова О.Є. Правові засади регулювання концесійної діяльності в Україні: основні проблеми. *Публічне управління : теорія та практика*. 2011. № 2 (6). С. 233-238.

261. Ольшанський О.В. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад. *Публічне управління : теорія та практика*. 2012. Вип. 2. С. 111-115.

262. Ольшанський О.В. Інституціональна складова зміцнення потенціалу території: вплив на конкурентоспроможність. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2013. Вип. 2 (9). С. 104-108.

263. Ольшанський О.В. Консолідація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на засадах децентралізації владних повноважень. *Вісник Академії митної служби України. Серія : «Державне управління»*. 2013. № 2 (9). С. 145-152.

264. Ольшанський О.В. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід. *Публічне управління : теорія та практика*. 2013. Випуск 4 (16). С. 220-225.

265. Ольшанський О.В. Збалансування міського бюджету: сучасні виклики. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4 (47). С. 310-317.

266. Ольшанський О.В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2 (48). С. 92-99.

267. Ольшанський О.В. Надання публічних послуг в громаді: стандарти та критерії. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3 (50). С. 156-162.

268. Ольшанський О.В. Інструментарій муніципальної діяльності в контексті теорії «сервісної держави». *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1 (52). С. 66-71.

269. Ольшанський О.В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 4 (55). С. 162-168.

270. Ольшанский А.В., Сердюкова Е.Е. Энергоэффективность как критерий развития территориальных общин в Украине. *Государственное управление и государственная служба: междунар. научно-аналит. журн.* – Астана: РГКП «Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан», 2016. Вип. 4. С. 53-65.

271. Ольшанський О.В. Генезис правової бази місцевого самоврядування: контент-аналітичне дослідження. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 2 (69). С. 175-182.

272. Ольшанський О.В. Інституційний ресурс місцевого самоврядування: співвідношення ключових понять. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 4 (71). С. 131-138.

273. Ольшанський О.В. Економічні методи управління майном територіальної громади міста. *Стратегія регіонального розвитку : формування та механізми реалізації* : зб. тез щорічної міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовтня 2007 р. У 2-х томах. Т.2. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. С. 115-117.

274. Ольшанський О.В. Становлення інституту комунальної власності територіальних громад в Україні : огляд законодавства. *Університетські наукові записки* : Часопис Хмельницького університету управління та права :

Міжнар. управлінський форум «Управління сьогодні та завтра». 15-16 травня 2008 р. 2008. № 3 (II) спецвипуск. С. 407-409.

275. Ольшанський О.В. Підвищення ефективності діяльності комунального підприємства : проблеми та перспективи. *ЕКОНОМІКА-2008* : зб. тез Другої Всеукр. наук.-практ. конф., 20-21 листопада 2008 р. Сєвєродонецьк : ТІ СНУ ім. В. Даля (м. Сєвєродонецьк). 2008. С. 26–27.

276. Ольшанський О.В. Фінансова основа управління розвитком регіону : проблеми бюджетів. *Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації* : зб. тез підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовтня 2009 р. У 2-х томах. Т. 1. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. С. 104-105.

277. Ольшанський О.В. Запровадження в Україні зарубіжного досвіду організації комунального господарства. *Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади* : зб. тез IV Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 24 листопада 2009 р. Ч. II. Полтава : ПолтНТУ, 2009. С. 71-74.

278. Ольшанський О.В. Підходи до управління комунальною власністю міста: спрямованість на вихід з кризового стану. *Формування ринкової економіки* : зб. наук. праць. Спец. вип. Державне антикризове управління національною економікою: світовий досвід та проблеми в Україні. Київ : КНЕУ, 2010. С. 400-402.

279. Ольшанский А.В. Муниципальный менеджмент в информационном обществе: проблемы Украины. *Информационные технологии в образовании, науке и производстве* : Мат-лы междунар. научно-практической конференции. 28 июня – 2 июля 2010 г. В 2-х частях. Ч. 2. Серпухов, 2010. С. 483-486.

280. Ольшанський О.В. Матеріальна основа місцевого самоврядування: проблеми комунального сектору. *Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи* : зб. тез наук.-практ. конф.; за заг. ред. проф. Бардачова Ю.М. Херсон : Олді-плюс, 2010. С. 47-48.

281. Ольшанський О.В. Партнерство «місцева влада-бізнес»: проблеми та перспективи взаємодії. *Державне регулювання соціального підприємництва та*

соціально-відповідального бізнесу : зб. тез Третьої міжнар. наук.-практ. конф., 25 листоп. 2011 р. ; за заг. ред. Амосова О.Ю. Харків : С. А. М., 2011. С. 220-223.

282. Ольшанський О.В. Мобілізація ресурсів для забезпечення конкурентоздатності місцевої економіки. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. тез XII Міжнародного наукового конгресу, 29 березня 2012 р. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр»: 2012. С. 68-69.

283. Ольшанський О.В. Перспективи ресурсного забезпечення розвитку територій. *Кластери як інструмент регіонального розвитку* : зб. тез наук.-практ. семінару, м. Феодосія, 16–20 липня 2012 р. ; за ред. проф. В.В. Мамонової. Харків : ХарPI НАДУ, 2012. С. 56-60. URL : http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2012-5/2012_05.pdf

284. Ольшанський О.В. Формування управлінських якостей менеджера в місцевому самоврядуванні. *Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи* : зб. тез наук.-практ. конф. ; за заг. ред. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, О.А. Тертишної. Херсон : Гринь Д.С., 2012. С. 185-187.

285. Ольшанський О.В. Проблеми розширення фінансового потенціалу територіальної громади. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні* : зб. тез II всеукр. наук.-практ. конф. 7 грудня 2013 р. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. С. 136-139.

286. Ольшанський О.В. Роль держави у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. *Соціально-економічні проблеми функціонування фінансових систем в умовах інтеграційних процесів* : зб. тез VII Симпозіуму, 13 листопада 2014 р. Харків : ХІФ УДУФМТ, 2014. С. 201-202.

287. Ольшанський О.В. Необхідність удосконалення механізмів бюджетних видатків соціального спрямування. *Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф., 16–17 квітня 2015 р. ; за заг. ред. В.П. Садкового. Харків, 2015. С. 131-133.

288. Ольшанський О.В. Надання публічних послуг громаді: досягнення

європейської практики. *Сучасні суспільні комунікації: проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах* : зб. тез міжнар. наук.-практ. конфер., 27 листопада 2015 р., Польща : україномовний варіант / за заг. ред. О. Є. Бухтатого, О. В. Радченка. Хелм : Вид-во ВШМВСК, 2016. С. 82-86.

289. Ольшанський О.В. Об'єднання територіальних громад: проблеми забезпечення фінансової спроможності. *Трансформація конституційних засад публічного управління та адміністрування* : зб. тез круглого столу, 23 червня 2016 р. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-4/doc/11.pdf>

290. Ольшанський О.В. Формування спроможних громад у контексті реалізації концепції децентралізації в Україні. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : зб. тез IV Міжнар. наук.-практ. конф. 18 листопада 2016 р. ; за ред. В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2016. С. 280-282.

291. Ольшанський О.В. Сталий розвиток територій: внутрішня спроможність громад. *Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення* : зб. тез VII міжнар. наук.-практ. конф., 21 жовтня 2016 р. ; за заг. ред. О.Ю. Бобровської. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 244-246.

292. Ольшанський О.В. Проблеми правового забезпечення фінансової спроможності громад у контексті децентралізації. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф., 8 грудня 2016 р. : у 2 ч. Полтава : ПУЕТ, 2016. Ч. 1. С. 175-178.

293. Ольшанський О.В. Децентралізація влади як чинник сталого розвитку територіальних громад. *Стратегії сталого розвитку : на шляху до сильнішої громади* : зб. тез наук.-практ. конф., 21 жовтня 2016 р., ; укл. Семененко І.М. Сєверодонецьк : вид-во Східноукр. нац. ун-ту ім. В. Даля, 2016. С. 140–141.

294. Ольшанський О.В. Земельні відносини в сфері житлово-

комунального господарства: правові проблеми та шляхи їх вирішення. *Розвиток будівництва та житлово-комунального господарства в сучасних умовах*: зб. тез Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., 22.03–23.03.2017 р. Сєверодонецьк: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2017. С. 13-15.

295. Ольшанський О.В. Вплив децентралізації публічного управління на надання адміністративних послуг. *Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності* : зб. тез щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 26 травня 2017 р. : у 5 ч. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, А.П. Савкова, С.В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2017. Ч. 2. С. 87-89.

296. Ольшанський О.В. Співробітництво громад як потенціал підвищення спроможності. *Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад* : зб. тез наук.-практ. конф. 30 жовтня – 29 листопада 2019 р., м. Дніпро. URL: http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu.htm

297. Ольшанський О.В. ДПП в розвитку громади: огляд здійснення в Європі та Україні. *Публічне управління XXI століття: портал можливостей*: зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2020. С. 137-140.

298. Ольшанський О.В. Функції місцевого самоврядування як його інституційний ресурс. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика*: зб. тез VIII Міжнар. заоч. наук.-практ. конференції 27 листопада 2020 р. ; за ред. В. М. Огаренка, О. В. Покатаєвої та ін. Запоріжжя : КПУ, 2020. С. 325-327.

299. Ольшанський О.В. Механізм управління комунальною власністю / *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.: Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5. С. 167-169.

300. Ольшанський О.В. Місцеве господарство *Енциклопедія державного управління*: у 8 т.; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.: Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5. С. 185-186.

301. Ольшанський О.В. Стандарти і критерії надання публічних. *Надання*

якісних адміністративних послуг : навч. посіб. / Ю.О. Куц, О.В. Решевець, В.В. Мамонова, С.В. Газарян та ін. Харків : ХарПІ НАДУ, 2017. С. 48-53.

302. Офіційний сайт World Economic Forum : Reports. URL : <https://www.weforum.org/reports>

303. Офіційний сайт Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD). URL : <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

304. Офіційний сайт Проекту «Доступна та якісна правова допомога в Україні/ URL : <http://qala.org.ua/uk/>

305. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг. URL : <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jjidjijjhrghkj.htm>

306. Павлюк А.П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети. Серія : Економіка*. 2016. № 1. С. 137-146.

307. Парфіненко А.Ю., Босенко К.І. Кластеризація як напрям рекреаційно-туристичного розвитку Подільського регіону України. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм»*. 2018. Вип. 7. С. 122-129.

308. Патицька Х.О. Стратегія смарт-спеціалізації в контексті підвищення конкурентоспроможності регіону: теоретичний аспект. *Ефективна економіка*. 2019. № 11. URL : http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2019/55.pdf

309. Перелік об'єднаних територіальних громад, створених добровільно у 2015-2020 рр. URL : https://decentralization.gov.ua/gromada?area_id=12®ion_id=&otg_type_id=&year=&sort_by_square=&sort_by_population=&sort_by_count=

310. Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні. Париж: Видавництво ОЕСР. 2018. 351 с. URL: <https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/9789264301481-uk#page1>

311. Пітцик М. Децентралізації може завадити політичне середовище,

яке не хоче змін (13.05.2016). URL : <https://decentralization.gov.ua/news/2357>

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

313. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. (Редакція від 17.09.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

314. Покатаєв П. С., Козаченко Ю.П. Організаційно-економічні аспекти сучасного стану місцевого самоврядування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 11. С. 116-120.

315. Покатаєв. П.С. Організаційно-функціональний напрям реалізації органів місцевого самоврядування в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2012 р. № 2 (38). С. 183-189.

316. Політологічний енциклопедичний словник : навч. посіб. для студентів вузів. Київ : Генеза, 1997. 400 с.

317. Полтавець В.Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції. Досвід та уроки. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 214-218.

318. Портер Майкл Э. Конкуренція : пер. с англ. М. : Изд. дом «Вильямс», 2000. 495 с.

319. Портер Майкл Э. Международная конкуренция: Конкурентные преимущества стран : пер. с англ. ; под ред. Щетинина В.Д. М.: Международные отношения, 1993. 896 с.

320. Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення : монографія ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. О.Ю. Бобровської. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 362 с.

321. Похильченко О.А., Крикавський Є.В. Конкуренентоздатність: ознаки та чинники формування. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2009. № 5. Т. 3. С. 267-270.

322. Практика створення кластера (с. Снітків Мурованокуриловецького району Вінницької області). URL : <http://sg.vn.ua/news/praktyka-stvorennya->

klastera-s-snitkiv-murovanokurylovetskogo-rajonu-vinnytskoyi-oblasti/

323. Практичні аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку : монографія / В. М. Бабаєв, М. М. Новікова, С. І. Чернов та ін.; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : Друкарня Мадрид, 2019. 238 с.

324. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Видання друге; Проєкт USAID ДІАЛОГ. К.: АМУ, 2016. 46 с.

325. Прахалад К.К., Хамел Г. Ключевые компетенции корпорации. *Вестник СПбГУ. Сер. 8 : Менеджмент*. 2003. Вып. 3. С. 18–46. URL : <http://www.vestnikmanagement.spbu.ru/archive/?id=17>

326. Предеін А. М. Роль ресурсів у стратегічному управлінні підприємствами. *Бізнес Інформ*. 2012. № 9. С. 318-325.

327. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI (Редакція від 11.01.2019). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>

328. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. (Редакція від 25.09.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>

329. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII (ред. від 24.02.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

330. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII (Редакція від 01.01.2017). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text>

331. Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII (Редакція від 01.01.2017).URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text>

332. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і

районних державних адміністрацій : Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>

333. Про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку на 2020 рік : Рішення сесії Краснокутської селищної ради від 10 липня 2019 р. № 1143-VII. URL : <http://krasnokutska-rada.gov.ua/diialnist/dokumenty/mistsevi-podatku-ta-zbory/622-zemelnyi-podatok-na-2020-rik>

334. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI (Редакція від 25.10.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

335. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.04 № 1875-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 47. Ст. 514.

336. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки: Закон України від 24.06.2004 р. № 1869-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 46. Ст. 512.

337. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 18. Ст. 470.

338. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

339. Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 р. №639. *Офіційний вісник України*. 2000. № 15. С. 79.

340. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг : Наказ Міністерства економіки України від 12.07.2007 р. №219 (Втрата чинності від 23.12.2013). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219665-07#Text>

341. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад : Указ Президента України від 30.12.1995 № 1194/95 (втрата чинності від

17.01.1999). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1194/95#Text>

342. Про затвердження Положення про роботу Військово-цивільної адміністрації міста Северодонецьк Луганської області : розпорядження керівника Військово-цивільної адміністрації м. Северодонецьк Луганської обл. від 10 серпня 2020 р. № 4. URL: <https://sed-rada.gov.ua/rozporyadzhennya-kerivnika-vca-no4>

343. Про концесію : Закон України від 03.10.2019 р. № 155-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text>

344. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 932. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п>

345. Про затвердження Принципів корпоративного управління : Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України від 11 грудня 2003 р. № 571 (Втрата чинності від 22.07.2014). <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr571312-03#Text>

346. Про затвердження Принципів корпоративного управління : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 22.07.2014 № 955. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr955863-14#Text>

347. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-XII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>

348. Про заходи щодо розвитку корпоративного управління в акціонерних товариствах: Указ Президента України від 21 березня 2002 р. № 280/2002. URL : [http://www.rada.gov.ua.;](http://www.rada.gov.ua;)

349. Про здійснення запозичення до бюджету Вінницької міської об'єднаної територіальної громади : Рішення 41 сесії 7 скликання міської ради від 31.05.2019 №1769. URL : <https://www.vmr.gov.ua/Branches/ContentLibrary/76ef3c70-ac25-4094-a121-61e3bd05fbaa/92/%D0%A0%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1>

%8F%20%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%2031.05.2019%20%E2%84%961769.pdf

350. Про здійснення запозичення до бюджету Вінницької міської об'єднаної територіальної громади : Рішення 45 сесії 7 скликання міської ради від 01.11.2019 №2015. URL : <https://www.vmr.gov.ua/Branches/ContentLibrary/76ef3c70-ac25-4094-a121-61e3bd05fbaa/92/%D0%A0%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%2001.11.2019%20%E2%84%962015.pdf>

351. Про здійснення запозичення до бюджету міста Харкова : Рішення 33 сесії Харківської міської ради 7 скликання від 26.02.2020 №2002/20. URL : <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/684902>

352. Про здійснення запозичення до міського бюджету м. Львова : Ухвала 21 сесії 7 скликання Львівської міської ради від 19.09.2019 № 5429. URL : [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/34B059FC73414BEBEBC225847F00520C46?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/34B059FC73414BEBEBC225847F00520C46?OpenDocument)

353. Про здійснення запозичення до міського бюджету у 2020 році: рішення 36 сесії 7 скликання Івано-Франківської міської ради від 24.01.2020 р. № 22-36. URL : <http://www.namvk.if.ua/dt/427062/>

354. Про здійснення запозичення : Рішення XI сесія VIII скликання Київської міської ради від 03.09.2020 № 439/9518. URL : https://kyivcity.gov.ua/nra/pro_zdiysnennya_zapozichennya/

355. Про здійснення місцевого запозичення до бюджету міста : Рішення 28 сесії 7 скликання Запорізької міської ради від 26.04.2018 р. № 43. URL : <https://zp.gov.ua/uk/sessions/91/resolution/27980>

356. Про концесії : Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV (Втрата чинності від 20.10.2019). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14#Text>

357. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (Редакція від 16.07.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

358. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. (Редакція від 07.11.2018). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>

359. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 грудня 1994 р. № 335/94-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1995. № 4. Ст. 28.

360. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III (Редакція від 01.01.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

361. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону № 2217а від 01.07.2015. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

362. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону № 2598 від 13.12.2019. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

363. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон України від 07.12.1990 № 533-XII (редакція від 07.12.1990, втрата чинності від 12.06.1997). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207>

364. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26.03.1992 № 2234-XII (Втрата чинності від 12.06.1997). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>

365. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 № 1654-X (Редакція від 20.06.2012). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

366. Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 р. № 2167-XII (Втрата чинності від 12.06.1997). URL :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text>

367. Про положення про місцеву державну адміністрацію : Указ Президента України від 14.04.1992 р. № 252 (Втрата чинності від 27.01.1999). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252/92#Text>

368. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 р. № 3917-XII (Втрата чинності від 12.06.1997). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12#Text>

369. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України від 06.08.1994 р. № 430/94 (Втрата чинності від 27.01.1999). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94#Text>

370. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 03.10.2019 р. № 157-IX (Редакція від 17.09.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text>

371. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України від 21 жовтня 2010 № 2624-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 11. С. 71.

372. Про приватизацію державного майна : Закон України від 04.03.1992 р. № 2163-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 24. Ст. 348.

373. Про Програму розвитку туризму і курортів у Полтавській області на 2021–2025 роки : Рішення 2 сесії 8 скликання Полтавської обласної ради від 19.12.2020 р. № 49. URL : <http://www.oblrada-pl.gov.ua/ses/8/2/49.pdf>

374. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

375. Про стандартизацію : Закон України від 05.06.2014 р. № 1315-VII (Редакція від 17.06.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18#Text>

376. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

377. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в

Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. (Редакція від 20.09.2017). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>

378. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. (Редакція від 26.09.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>

379. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. *Офіційний Вісник України*. 2006. № 7. Ст. 376.

380. Про теплопостачання: Закон України від 02.06.05 № 2633-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 28. Ст. 373.

381. Про ціни і ціноутворення: Закон України: Закон України від 3 грудня 1990 р. № 507-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 52. С. 650.

382. Програма економічного і соціального розвитку Луганської області на 2020 рік : затв. розп. голови обласної державної адміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 21.12.2019 р. № 1062. URL : <http://loga.gov.ua/sites/default/files/golova-acts/1912211062.pdf>

383. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» (2679 від 26.12.2019 р.). URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67789

384. Проект Закону про адміністративний збір (4380 від 16.11.2020). URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70434

385. Проект Закону про адміністративну процедуру (3475 від 14.05.2020). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

386. Проект Закону про перелік адміністративних послуг (№ 3319 від 12.10.2015). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56815

387. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування» (25.06.2020). URL : <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-misceve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-deyakyh-inshyh-zakonodavchyh-aktiv-ukrayiny-shhodo-decentralizacziyi-ta-rozmezhu/> (дата звернення 15.11.2020 р.)

388. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо делегування повноважень)» (4615 від 05.06.2009). URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF3K700A.html

389. Проект Закону України «Про делеговані повноваження» (1472-1 від 15.02.2008). URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF14W01A.html

390. Проект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (1472 від 01.02.2008). URL : <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/12726.html>

391. Проскура В.Ф. Особливості ефективного управління регіональним розвитком. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки.* 2015. Вип. 39(2). С. 36-41.

392. Проспект емісії облігацій внутрішніх місцевих позик, щодо яких прийнято рішення Львівської міської ради про публічне/приватне розміщення у 2018 р. URL : <https://pfts.ua/images/files/2018/Lviv.pdf>

393. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності : Європейський Союз; Протокол, Міжнародний документ від 02.10.1997 (редакція від 01.01.2005). *Конституційні акти Європейського Союзу.* Част. I ; упор. Г. Друзенко; за заг. ред. Т. Качки. Київ : Видавництво «Юстініан», 2005 р. 512 с. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641#Text

394. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и

зарубежный опыт) : Сборник ; под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М. : Волтерс Клувер, 2007. 256 с.

395. Публічне управління : термінол. слов. ; уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ. 2018. 224 с.

396. Раджеш Тьягі. Інновації у сфері послуг: Шість сигма для сервісної організації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://innovations.com.ua/page.php?ua/articles/13450/temp>

397. Рамелт Р. П. К стратегической теории фирмы. *Вестник СПбГУ. Сер. 8.* 2006. Вып. 1. С. 83-102. URL : <http://www.vestnikmanagement.spbu.ru/archive/?id=29>

398. Регіональна політика та місцеве самоврядування : підр.; Ю.О. Куц, В.В. Мамонова, В.В. Наконечний, О.В. Ольшанський ; за заг. ред. д.держ.упр., проф. В.В. Мамонової. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2018. 208 с.

399. Регіональна цільова програма з підтримки місцевого самоврядування та створення спроможних об'єднаних територіальних громад в Луганській області на 2017-2019 роки : затв. розп. голови обласної державної адміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 18.05.2017 р. № 308. URL : <http://loga.gov.ua/sites/default/files/golova-acts/201228936.pdf>

400. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 10.09.2020. URL : <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>

401. Реєстр індустріальних (промислових) парків : Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL : <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=6463d3ba-aa13-4e54-8db9-0f36642c43d9&tag=IndustrialniParkiVUkraini>

402. Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» : Постанова Верховної Ради України від 15.12.2005 р. № 3227-IV. URL :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-15/conv#Text>

403. Ресурсний потенціал регіону : навч. посіб. / авт.-упоряд. : М.К. Орлатий, С.А. Романюк, І.О. Дегтярьова та ін. ; за заг. ред. М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2014. 724 с.

404. Рогозян Ю.С. Соціально-економічні передумови формування об'єднаних територіальних громад на Сході України. *Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія* ; за наук. ред. В.А. Устименка та І.В. Заблудської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. Київ: ТОВ «ВІСТКА», 2018. С. 156-167.

405. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія ; О.В. Берданова, В.М. Вакуленко, М.Д. Василенко та ін. ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. Ужгород : Патент, 2003. 192 с.

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

407. Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління. Київ : ТОВ «УВПК «ЕксОб», 2001. 415 с.

408. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. 380 с.

409. Сисоєва С. Різниця понять. Чи постраждає зміст закону? http://naps.gov.ua/ua/press/about_us/726/#:~:text=%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F%2C%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%82%D0%B8%D0%BC%20%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%B8%D0%BC%20%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%D0%BC,%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%2D%D0%BD%D0%B5%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%8C%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D0%B7%D0%B4%D1%96%D0%B9%D1%81%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%87%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%8C (Дата звернення 03.12.2020).

410. Семенов Ю., Колесніченко Н. Основні поняття децентралізації

освіти: публічно управлінський контекст. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 3(42). С. 111-120.

411. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. №4. С. 111-120.

412. Сидоров Я. Державна політика розвитку кластерів як складова частині формування інноваційної моделі сільського господарства: аграрно-правовий погляд. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 115-120.

413. Сизоненко О.В. Проблеми формування спроможних територіальних громад в умовах процесу децентралізації. *Експериментальні та теоретичні дослідження в сучасних науках* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 5 серпня 2018 р., м. Суми Т. 2. С. 92-95. URL: http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/2114/1/05.08.2018_Tom_2-93-96.pdf

414. Системно-комплексне оцінювання потенціалу сталого розвитку України / О.М. Алимов, В.В. Микитенко, І.М. Лицур та ін. Київ : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. 88 с.

415. Скибенко Т.Б., Розвадовська О.О. Роль туристичного збору у фінансуванні регіонів. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2013. № 2 (58). С. 315–319.

416. Скороход О.П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. *Стратегічні пріоритети*. 2010. №1. С. 41-46.

417. Скрипнюк О. Теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. *Юридична Україна*. 2010. № 1. С. 10-15.

418. Слобожан О.В. Асоціація міст України як важливий чинник змін у місцевому самоврядуванні. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : зб. тез Третьої щорічної всеукраїнської наук.-практ. конфер., 06 грудня 2019 р. Київ: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019. С. 10-16.

419. Слобожан О. Куди зникають гроші територіальних громад?! URL: http://gazeta.dt.ua/internal/kudi-znikayut-groshi-teritorialnih-gromad-abo-chomu-nevpinno-znizhuyetsya-yakist-zhittya-v-naselenih-punktah-ukrayini_.html.

420. Словник української мови в 11 томах. Т. 2 : Г-Ж ; ред. тому: П.П. Доценко, Л.А. Юрчук. Київ : Наук. думка, 1971. 550 с.

421. Словник української мови: в 11 томах. Том 8; ред. тому В. О. Винник та ін. Київ : Наук. Думка, 1977. 927 с.

422. Соколов А.В. Передумови та особливості реалізації моделі «сервісної» держави у системі державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 1. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=898>

423. Сонячна енергетика в Україні. (02.08.2019). URL: <https://avenston.com/articles/solar/>

424. Сороко В.М., Вишневський А.В., Рогожин О.Г. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : монографія ; за ред. Ю.О. Привалова. Київ : НАДУ, 2007. 180 с.

425. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2008. 104 с.

426. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів : національна доповідь ; за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. 776 с. URL : http://www.nbu.gov.ua/sites/default/files/nas_dop_2015.pdf

427. Ставнійчук А. Місцевий референдум як форма безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою : монографія. Харків : Фактор, 2020. 240 с.

428. Стан децентралізації. URL : http://loga.gov.ua/oda/about/depart/lawdep/stan_decentralizaciyi

429. Стан здійснення ДПП (22.01.20) : Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2->

8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini

430. Статистичний щорічник України за 2014 рік. Київ: Державна служба статистики України, 2015. 586 с.

431. Статут Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціації міст України». <http://2.auc.org.ua/page/statut-vseukrainskoi-asotsiatsii-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-asotsiatsii-mist-ukraini>

432. Статут Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад». http://uaror.org.ua/?page_id=48

433. Стрижак О.О. Поняття інституту: основні підходи до визначення суті і змісту. *Економіка та держава*. 2016. № 8. С. 38-43.

434. Структурні трансформації у світовій економіці: виклики для України. Аналітична доповідь ; В. Сіденко (керівник проєкту) та ін. Київ: Заповіт, 2017. 182 с.

435. Сэй Жан-Батист. Трактат по политической экономии. Бастиа Фредерик. Экономические софизмы. Экономические гармонии : сост.: М. Бункина, А. Семенов. М.: Дело, 2000. 232 с.

436. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : монографія Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян За заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Віровець А П. “Апостроф”, 2011. 340 с.

437. Територіальна громада: засоби забезпечення спроможності : монографія / Ю.О. Куц, В.В. Мамонова, С.В. Газарян, В.В. Наконечний та ін.; за заг. ред. Ю.О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. 476 с.

438. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ : НІСД, 2016. 61 с.

439. Територіальна організація влади в Україні : підручник / Ю.О. Куц, В.В. Мамонова, В.В. Наконечний, О.В. Ольшанський ; за заг. ред.. д.держ.упр., проф. В.В. Мамонової. 2-ге вид., випр. і доп. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. 260 с.

440. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіж. досвід і пропоз. для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.

441. Тимошук В.П., Кірмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. Київ : Факт, 2005. 88 с.

442. Тимошук В. Адміністративні послуги : посібн. ; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.

443. Ткачук А. Населення чи громада? Або як впливати на місцеву владу. Київ : Ін-т громад. сусп-ва, 2001. 80 с.

444. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та зарубіжний досвід. Київ : Заповіт, 1997. 386 с.

445. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство : навч. модуль. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

446. Ткачук А.Ф., Дацишин М. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади? (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 152 с.

447. Трощинський В.П. Публічне управління. *Енциклопедичний словник з державного управління* ; уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 605.

448. Туристичний кластер «Гоголівські місця Полтавщини». URL : <http://dspace.uccu.org.ua/bitstream/123456789/3417/1/%D0%A2%D0%A3%D0%A0%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%98%D0%A7%D0%9D%D0%98%D0%99%20%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%A2%D0%95%D0%A0%20%C2%AB%D0%93%D0%9E%D0%93%D0%9E%D0%9B%D0%86%D0%92%D0%A1%D0%AC%D0%9A%D0%86%20%D0%9C%D0%86%D0%A1%D0%A6%D0%AF%20%D0%9F%D0%9E%D0%9B%D0%A2%D0%90%D0%92%D0%A9%D0%98%D0%9D%D0%98%C2%BB.pdf>

449. Туристичний кластер задля розвитку громади. (27.09.2018). URL : <https://decentralization.gov.ua/news/9751>

450. Ульянченко О.В. Формування та використання ресурсного потенціалу в аграрній сфері : монографія. Харків : Харк. НАУ, 2006. 357 с.

451. Управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування та розвитку міжмуніципального співробітництва. Навчальний посібник/За заг. редакцією Шкільняка М.М., Толкованова В.В., Журавля Т.В. – Київ. 2019. – 345 с. URL : https://smartregion.pl.ua/storage/municipal_cooperation/2/uF8hbWBxUqTVYyWR5JfMUAdYuK0zpo7UybsjUQqJ.pdf

452. Управління сучасним містом : підруч. ; за ред.: В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2008. 632 с.

453. Урсул А. Д., Урсул Т. А. Становление и сущность устойчивого развития // Введение в теорию устойчивого развития : курс лекций. ; под ред. Н. М. Мамедова. М. : 2002. 687 с.

454. Федоренко В.Л., Чернеженко О.М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні : монографія ; за ред. В.Л. Федоренка. Київ: Вид-во Ліра-К, 2017. 288 с.

455. Фролов О.О. Правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування: зарубіжний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 30. С. 40-48. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12187/1/Frolov_40-48.pdf

456. Хорт І. Методологічні проблеми дослідження функцій місцевого самоврядування. *Віче*. 2015. № 12. С. 27-29.

457. Цивільний кодекс України від 16 січні 2003 р. (Редакція від 21.07.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

458. Ціннісно-орієнтоване управління реалізацією ресурсного потенціалу торговельного підприємства : монографія ; М. В. Чорна та ін. Харків : ХДУХТ, 2015. 373 с.

459. Чигринець О. А. Кластерна модель підвищення конкурентоспроможності підприємства. *Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту*. Сер.: Економіка і

управління. 2013. Вип. 23-24. С. 366-373.

460. Чернов С. І., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спец. 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»). Харків : Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова, 2014. 97 с.

461. Чижова Т.В. Імплементация зарубіжного досвіду справляння туристичного збору у вітчизняну практику. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Економічні науки*. 2020. Вип. 38. С. 74-81. URL: <http://ej.journal.kspu.edu/index.php/ej/article/view/653/644>

462. Шамрай Н.В. Формування мультиплікативного ефекту в організації діяльності Центрів надання адміністративних послуг. *Аналітика і влада*. 2014. № 9. С. 274–280.

463. Шаповалова О.В. Правові проблеми концесійного використання природних ресурсів. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. № 6 (74). С. 248 – 259.

464. Шарий В.І. Проблеми реалізації державної політики України органами місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 31. С. 359-364. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2012_31_47.

465. Шаров Ю.П. Потенціал та інструменти співробітництва спроможних громад в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 102-110. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_15

466. Шваб К. Четверта промислова революція. Формуючи четверту промислову революцію: пер. з англ. Н. Климчук. Київ, 2019. 416 с.

467. Шереметьєва Л.А., Беца І.І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>

468. Шнипко О.С. Економічна влада США: історія та сучасність. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 15. С. 22-26. URL : http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2011/8.pdf

469. Шпикуляк О.Г. Інституції аграрного ринку. Київ : ННЦ «ІАЕ»

УААН, 2009. 479 с.

470. Шульга М.А., Коновалова М.В. Інновації в державному управлінні як умова розбудови сервісної держави. *Вісник Київського національного ун-ту ім. Т. Шевченка. Державне управління*. 2014. № 1. С. 97-100. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vknud_2014_1_30

471. Юрій С.М., Ключевська М.В. Суть місцевих бюджетів та їх вплив на соціально-економічний розвиток регіону. *Економічні науки*. 2011. Вип. 7. С. 35–43.

472. Якість надання адміністративних послуг в Україні: думка громадян, оцінка фахівців та зміни за 5 років. 4 вересня 2019 р. URL: <https://dif.org.ua/article/yakist-nadannya-administrativnikh-poslug-v-ukraini-dumka-gromadyan-otsinka-fakhivtsiv-ta-zmini-za-5-rokiv> (дата звернення 15.12.2020).

473. Becattini G. The Marshallian industrial district as a socio-economic notion. *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy* / G. Becattini, F. Pyke, W. Sengenberger. Geneva: International Institute for Labour Studies. 1990. P. 37-51.

474. Becattini G. Dal 'settore' industriale al 'distretto' industriale. Alcune considerazioni sull'unità d'indagine dell'economia industriale. *Rivista di Economia e Politica Industriale*. 1979. vol. 5. No. 1. P. 7-21.

475. Beer A., Haughton, G. and Maude, A. *Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development*. Bristol : Policy Press, 2003.

476. Bilyk R. Role of the Local Authorities in Implementing of Reforms in Ukraine and Ensuring Economic Security of Territories. *Intellectual Archive*. 2017. Vol. 6. № 2. P.10-22.

477. Borzel T. Subsidiarity and Constitutional Premise «Regional Governance» in Europe. URL: http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/boerzel_2003.pdf

478. Dafflon B., Madies T. Decentralization: a few principles from the theory of fiscal federalism. June 2011. Agence Francaise de Developpement, Paris. Notes and Documents, № 42.

479. Faguet Jean-Paul, Decentralization and Local Government Performance, Technical Consultation on Decentralization, London School of Economics, Working Group 6: Decentralization and Natural Resources Management, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute. 1997. P. 5.

480. Foray D. Smart specialisation : opportunities and challenges for regional innovation policy. *Abingdon: Routledge.* 2015. URL : <https://www.routledge.com/Smart-Specialisation-Opportunities-and-Challenges-for-Regional-Innovation/Foray/p/book/9781138776722>

481. Foray D., Van Ark B. Smart specialisation in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D to Europe. Available at: http://ec.europa.eu/invest-inresearch/pdf/download_en/policy_brief1.pdf

482. Gauthier, I. and Vaillancourt, F., Déconcentration, délégation et dévolution: nature, choix et mise en place, mimeo. World Bank Institute, Washington. 2002.

483. Gronroos C. Service Management and Marketing : A Customer Relationship Management Approach. West Sussex, UK: John Wiley and Sons, 2000. 134 p.

484. Gryshchenko, Iryna Mykolaivna; *Kulaiets*, Mariia Mykhailovna. Розвиток спроможності територіальних громад. *Науковий вісник Полісся*, [S.l.], v. 1, n. 2(14), p. 98-104, Aug. 2018. URL : <http://nvp.stu.cn.ua/article/view/140240>

485. Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3) Luxemburg, 2012 Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf

486. Human Development Report 2019. By the United Nations Development Programme 1 UN Plaza, New York, NY 10017 USA. 366 p. URL: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>

487. Keeling D. Management in Government. (1972), London: Allen & Unwin. 210 p.

488. Krippendorff K. Content Analysis: An Introduction to Its Methodology. Sage Publications, Inc. 2nd ed. 412 p.

489. Lewandowski S. Nowoczesna administracja, wygoda dla klienta. *Biuletyn zporr.* 2006. № 2. S. 114-115.
490. Local Economic Development. Primer A. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans / World Bank. – Washington, D.C., 2003.
491. Mamonova V., Olshansky A. More efficient use of the material basis of local government: the introduction of concession relations. *Public Policy and Administration*: Kaunas University of Technology; Mycolas Romeris University. Kaunas: Technologija, 2011. No 10 (1). P. 103-114.
492. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10 Aufl. Muenchen, 1995. 216 p.
493. Mintzberg H. The Nature of Managerial Work. New York: Harper and Row, 1973. 298 p.
494. North D. Institutions, institutional change and economic performance. New York : Cambridge University Press, 1990. 152 p.
495. Olshanskyi O. How to combine community and business resources for local development: is there an interest in vocational education. *Association agreement: from partnership to cooperation* : collective monograph ; ed. by Maryna Dei, Olha Rudenko. Hamilton, Ontario: Accent Graphics Communication & Publishing, 2018. P. 236-240.
496. Porter Michael E. Competitive Advantage of Nations. Free Press, 1998. 896 p.
497. Porter M. E. On Competition. Boston: HBS Press, 1998. 542 p.
498. Prahalad C.K., Hamel G. The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*. 1990. Vol. 68. N. 3. P. 79-91.
499. Review of the European PPP Market in 2018: European PPP Expertise Centre. January 2019. URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf
500. Rondinelli D. A., & Cheema G. S. Implementing Decentralisation Policies: An introduction. In G. S. Cheema, & D. A. Rondinelli (Eds.),

Decentralisation and development: Policy implementation in developing countries: Beverly Hills, CA: Sage Publications. 1983.

501. Rondinelli D. A., McCullough J. and Johnson R. W. Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: *A Political-Economy Framework, Development and Change* 20. 1989. № 1. P. 57–87.

502. Rondinelli D., Nellis J. R and Cheema G. Sh. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. Washington, D.C.: World Bank. 1984.

503. Rumelt R.P. Towards a Strategic Theory of the Firm // *Competitive Strategic Management* / Ed. By R.B. Lamb. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1984. P. 556-570.

504. Schwab K. The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond. (14 Jan 2016). URL: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>

505. Smart Guide to Cluster Policy. - Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Unit F.2: Clusters, Social Economy and Entrepreneurship, 2016 – 60 p. URL: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Smart+Guide+to+Cluster+Policy/fd0f16b9-0759-43ca-b950-ec0192e220c8>

506. Smart Specialisation Platform. URL : <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>

507. The Concept of Clusters and Cluster Policies and their Role for Competitiveness and Innovation: main statistical results and lesson learned. – European Commission Directorate-General for Enterprise and Industry, Commission Staff Working Document SEC (2008) 2637. Annex to the Communication from the Commission "Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy" COM(2008)652 final of 17.10.2008. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. 84 p. (16.12.2008). URL : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c15445bd-8203-4d15-b907-56ea17a9876e>

508. The Global Competitiveness Report 2019. URL :

http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

509. Trousdale W. Strategic Planning for Local Economic Development. The Manual. Volume I: Concepts & Process / UN-Habitat and Ecoplan International Inc., 2003.

510. Walberg H., Paik S., Komukai A., & Freeman K. Decentralisation : An international perspective. *Educational Horizons*. 2000. № 78(3). P.155–166.

511. Wernerfelt B. The Resource-Based View of the Firm : Ten Years Later. *Strategic Management Journal*. 1995. Vol. 16. № 3. P. 171–174.

512. Wernerfelt B.A. Resource-Based View of the Firm. *Strategic Management Journal*. 1984. Vol. 5. № 2. P. 171–180.

513. White Paper on services of general interest (Last updated: 24.08.2004).
URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A123013b>

514. Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowak M. Włydyka Wiedza o społeczeństwie. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003.

ДОДАТКИ

Додаток А



ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСНА РАДА

вул. Жовтєва, 45, м. Полтава, 36014, тел. (0532) 56-19-57, факс (0532) 56-21-70
E-mail: info@oblrada.pl.ua, Web: oblrada.pl.ua, Код ЄДРПОУ 22530614

18.11.2015 № 04-29/940

на № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Ольшанського Олександра Вікторовича
за темою «Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування»

Результати дисертаційного дослідження Ольшанського О.В. за темою «Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування мають науково-прикладне значення та впроваджено у діяльність органів місцевого самоврядування Полтавської області.


Зокрема, використано:

– пропозиції щодо активізації участі громадськості в процесі створення спроможної об'єднаної територіальної громади – саме через інтенсивний діалог з громадою здійснюється уточнення параметрів майбутніх адміністративно-територіальних одиниць в області, визначаються деталі формування нових органів влади в об'єднаних громадах;

– пропозиції щодо доповнення переліку показників, що характеризують населені пункти, територіальні громади яких бажають добровільно об'єднатися і які відображаються в паспорті спроможних територіальних громад, що дало можливість оцінити виробничий потенціал майбутньої спроможної громади, майбутні доходи її об'єднаного бюджету та фінансові можливості громади.

Крім того, вважаємо цінними пропозиції автора щодо передачі функцій з розробки проекту перспективного плану добровільного об'єднання територіальних громад, які згідно з чинною методикою здійснюють обласні державні адміністрації, органам місцевого самоврядування майбутнього адміністративного центру об'єднаної громади із залученням представників територіальних громад та громадських організацій, а також аргументацію стосовно необхідності врегулювати на законодавчому рівні питання управління землею, що знаходиться поза межами населених пунктів.

Окрім того, вважаємо цінними пропозиції автора стосовно публічних послуг органів місцевого самоврядування у контексті сервісної держави, критеріїв та організаційного забезпечення їх надання.

Заступник голови Полтавської обласної ради,  В.П. Микійчук



У К Р А І Н А
Харківська область
ВАЛКІВСЬКА РАЙОННА РАДА



63002, м. Валки, вул. Харківська, 16 (II поверх)
E-mail: 25471433@mail.gov.ua

тел. (05753) 5-10-59, (05753) 5-19-68
<http://www.valki.kharkov.ua>

E-mail: vrrada@i.ua

№ 01-14/165 від 12.06.2020 року

ДОВІДКА

про впровадження результатів наукового дослідження
по докторській дисертації
Ольшанського Олександра Вікторовича
на тему «Теоретико-методологічні засади
ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування»

Практичне застосування результатів дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня доктора наук з державного управління кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Ольшанського Олександра Вікторовича здійснюється під час виконання Програми розвитку місцевого самоврядування у Валківському районі на 2016-2020 роки, затвердженої рішенням VI сесії VII скликання від 10.06.2016 р. № 124-VI у частині використання пропозицій щодо систематизації ресурсів території шляхом формування ресурсної платформи задля матеріально-технічного оснащення і фінансово-ресурсного забезпечення діяльності районної та місцевих рад району для ефективної реалізації повноважень, наданих Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Голова Валківської районної ради



В. Оноша



СЄВЄРОДОНЕЦЬКА МІСЬКА РАДА

вул. Леніна, 32, м. Северодонецьк, Луганської обл., 93400, Україна,
Тел.: (06452) 4-40-31, 4-03-20. Факс: (06452) 2-73-41
E-mail: ispolkom@soviet.sed.lg.ua

28 БЕР 2014

№ 2035

На № _____ від _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ результатів дисертаційного дослідження Ольшанського Олександра Вікторовича

за темою «Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування»

Видана Ольшанському О.В. у тому, що результати його дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління «Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування» є актуальними для розвитку місцевого самоврядування та знайшли своє відображення у практичній діяльності Северодонецької міської ради Луганської області.

Рекомендації автора щодо обґрунтування механізму проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права комунальної власності територіальної громади враховано у Положенні про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права комунальної власності територіальної громади м. Северодонецька, які надаються у концесію, затвердженому рішенням 53-ї сесії Северодонецької міської ради шостого скликання від 20.12.2012 р. № 2315.

Пропозиції автора щодо покращення процесу надання адміністративних послуг використано при розробці стандартів надання адміністративних послуг Фондом комунального майна Северодонецької міської ради (з видачі дозволу на оренду комунального майна; проведення аукціонів, конкурсів з продажу об'єктів комунальної власності та ін.), затверджених рішенням виконавчого комітету Северодонецької міської ради «Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються Северодонецькою міською радою» від 22.03.2011 р. № 386.

Міський голова

В.В. Казаков



**ЧУГУЇВСЬКА МІСЬКА РАДА ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ**

вул. Карла Лібкнехта, 35а, м. Чугуїв, Харківська область, 63503, тел. (05746) 2-35-03, 2-43-46
тел/факс (05746) 2-23-05

E-mail: mrada.chuguev@gmail.com, mrada.chuguev@ukrpost.ua
ДСТУ ISO 9001:2009 Реєстр Укр.СЕРПРО від 14.04.2011 № UA.2.003.05901-11

21.02.2014 № 02.02.37/409
на № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Ольшанського Олександра Вікторовича
за темою «Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку
місцевого самоврядування»

Цією довідкою підтверджується, що результати дисертаційного дослідження Ольшанського О.В. за темою «Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління мають практичне значення та використані у діяльності органів місцевого самоврядування м. Чугуєва Харківської області. Окремо – положення щодо корпоративного управління комунальними підприємствами як основними елементами житлово-комунальної інфраструктури міста та оптимізації системи надання комунальних послуг із залученням потенціалу громадської активності населення, що враховано у ході виконання Програми розвитку і реформування житлово-комунального господарства м. Чугуєва на 2010-2014 роки, затвердженої рішенням LXXIII сесії Чугуївської міської ради V скликання від 25.12.2009 № 3092-V. Це надасть можливість сформувати дієздатну систему обслуговування та утримання житла, яка зменшить фінансове навантаження на міський бюджет, надасть можливість зберегти та попередити руйнацію існуючого житлового фонду, створити конкурентне середовище у даній сфері.

Міський голова

Г.М. МІНАЄВА



ЛУЦЕНКІВСЬКА СІЛЬСЬКА РАДА
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ

вул.Центральна 10, с.Луценки, Лохвицький район, Полтавська область, 37210,
тел.(05356) 92731 Код ЄДРПОУ 21048637, р/р31422000500251
МФО 831019 ГУДКСУ в Полтавській області

03.02. 2014 р. № 02-37/52

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Ольшанського Олександра Вікторовича
за темою «Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення
розвитку місцевого самоврядування»

Цією довідкою засвідчується, що результати дисертаційного дослідження Ольшанського О.В. за темою «Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування» мають практичне значення та використані у діяльності Луценківської сільської ради Лохвицького району Полтавської області, а саме – положення щодо підвищення ролі органів самоорганізації населення в реалізації громадських ініціатив, удосконалення механізмів їх діяльності, що дозволить населенню істотно впливати на вирішення питань місцевого значення, брати участь у реалізації місцевих програм соціально-економічного й духовно-культурного розвитку села. Зокрема, запровадження розроблених автором пропозицій щодо взаємодії органів самоорганізації населення і соціальних служб, а також проведення громадської експертизи використання бюджетних коштів сприятиме більш справедливому використанню наявних фінансових ресурсів сільського бюджету.

Сільський голова



С.В. Максютенко

Додаток Б

Характеристика територіальних громад Луганської області [428]

№	Назва територіальної громади	Адміністративний центр	К-сть рад, що увійшли	К-сть н/п, що увійшли	Площа, км. кв	К-сть населення, осіб
1	Алчевська міська	м. Алчевськ	18	35	768,147	185768
2	Антрацитівська міська	м. Антрацит	13	26	634,37	95061
3	Біловодська селищна	смт Біловодськ	14	33	1597	23163
4	Білокуракинська селищна	смт Білокуракине	11	38	1125,57	15569
5	Білолуцька селищна	смт Білолуцьк	6	18	640,37	9354
6	Гірська міська	м. Гірське	6	11	262	34108
7	Довжанська міська	м. Довжанськ	17	54	1226,64	117946
8	Зимогір'ївська міська	м. Зимогір'я	8	22	452,744	38011
9	Кадіївська міська	м. Кадіївка	15	35	794,335	220682
10	Коломийчеська сільська	с. Коломийчиха	5	20	390	3009
11	Красноріченська селищна	смт Красноріченське	6	11	505	9169
12	Кремінська міська	м. Кремінна	3	11	533,441	22558
13	Лисичанська міська	м. Лисичанськ	7	17	440	117543
14	Лозно-Олександрівська селищна	смт Лозно-Олександрівка	6	25	531,937	4449
15	Луганська міська	м. Луганська	10	30	805,611	450273
16	Лутугинська міська	м. Лутугине	11	39	832,738	48115
17	Марківська селищна	смт Марківка	9	34	1166	14435
18	Міловська селищна	смт Мілове	8	29	971	14992
19	Молодогвардійська міська	м. Молодогвар-дійськ	10	29	544,587	40174
20	Нижньодуванська селищна	смт Нижня Дуванка	6	17	563,096	5156
21	Нижньотеплівська сільська	с. Нижньотепле	5	12	492	6900
22	Новоайдарська селищна	смт Новоайдар	13	32	1344,87	20981
23	Новопсковська селищна	смт Новопсков	11	21	982,71	23549
24	Попаснянська міська	м. Попасна	4	13	454,97	25337
25	Ровеньківська міська	м. Ровеньки	8	24	598,92	66681
26	Рубіжанська міська	м. Рубіжне	6	12	403	62322
27	Сватівська міська	м. Сватове	11	21	1038	28012
28	Северодонецька міська	м. Северодонецьк	8	20	700	128922

29	Сорокинська міська	м. Сорокине	13	44	918,873	90511
30	Станично-Луганська селищна	смт Станиця Луганська	4	14	509,23	25353
31	Старобільська міська	с. Старобільськ	11	25	752	29766
32	Троїцька селищна	смт Троїцьке	14	46	1080,495	16432
33	Хрустальненська міська	м. Хрустальний	14	44	849,98	136170
34	Чмирівська сільська	с. Чмирівка	7	22	511,75	12887
35	Широківська селищна	с-ще Широкий	6	14	581,84	6309
36	Шульгинська сільська	с. Шульгинка	4	12	336	4678
37	Щастинська міська	м. Щастя	4	10	416	20734
УСЬОГО			332	920	26755,22	2175079

Додаток В
Європейська хартія місцевого самоврядування про сферу компетенції
місцевого самоврядування [122]

<i>Стаття 4. Сфера компетенції місцевого самоврядування</i>	
1.	Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.
2.	Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.
3.	Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.
4.	Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.
5.	Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.
6.	У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Додаток Г

Фрагмент матриці контент-аналізу становлення базових правових положень ресурсного забезпечення місцевого самоврядування в Україні

Категоріальна мережа	Контекстуальні одиниці		
	Поняття «місцеве самоврядування», склад системи місцевого самоврядування	Функції, компетенція, повноваження органів місцевого самоврядування	Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування
ЗУ «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ (у ред. від 07.12.1990)	<p><i>Місцеве самоврядування</i> – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази.</p> <p><i>Система місцевого самоврядування</i> включає:</p> <ul style="list-style-type: none"> - сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування; - органи територіального громадського самоврядування (комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та інші органи); - місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, інші форми безпосереднього волевиявлення населення, передбачені законодавством (ст. 2). <p><i>Об'єднання</i> – однойменні адміністративно-територіальні одиниці, які мають спільний адміністративний центр... шляхом референдуму (ст. 1)</p>	<p>Органи місцевого самоврядування базового рівня наділяються власною компетенцією, яка не може бути змінена інакше як законом або договором (ст. 4).</p> <p>Функції Рад (ст. 20), виконавчого комітету (ст. 52).</p> <p>Загальна компетенція Рад (ст. 21).</p> <p>Компетенція Ради базового рівня по галузях (част. 2 розд. III, ст. 22-34).</p> <p>Компетенція районної в місті, районної, обласної Ради (част. 3 розд. III, ст. 35-37).</p> <p>Виключна компетенція Ради (ст. 38).</p> <p>Повноваження постійних комісій (ст. 45-47).</p> <p>Повноваження виконавчого комітету (ст. 52).</p>	<p>Принципи місцевого самоврядування – ... <i>економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення...</i> (ст. 3)</p> <p>Фінансово-економічну базу місцевого самоврядування становлять:</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>природні ресурси</i> (земля, її надра, рослинний і тваринний світ), розпорядження якими відповідно до законодавства здійснюється сільськими, селищними і міськими Радами народних депутатів; <i>місцеве господарство</i>, комунальна та інша власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території; <i>фінансові ресурси</i>, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів, валютних фондів місцевих Рад народних депутатів, а також коштів органів територіального громадського самоврядування (ст. 5).
ЗУ «Про місцеві Ради	Територіальна самоорганізація громадян	Функції.	- <i>Природні ресурси</i> (земля, її надра,

<p>народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ (у ред. Закону від 26.03.1992 № 2234-ХІІ)</p>	<p>для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази.</p> <p><i>Система місцевого самоврядування</i> включає сільські, селищні, міські Ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян (громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети) і форми безпосереднього волевиявлення населення - місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян). Районні в містах Ради народних депутатів є складовою частиною міського самоврядування.</p> <p><i>Систему регіонального самоврядування</i> становлять районні і обласні Ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей.</p>	<p>Компетенція:</p> <ul style="list-style-type: none"> - загальна компетенція, - галузева компетенція. <p>Повноваження, делеговані державою.</p>	<p>води, ліси, рослинний і тваринний світ), розпорядження якими відповідно до законів України здійснюється сільськими, селищними і міськими Радами народних депутатів;</p> <p>- <i>міське господарство, комунальна власність</i>, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території;</p> <p>- <i>фінансові ресурси</i>, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів, валютних фондів Рад народних депутатів та інших органів місцевого самоврядування.</p>
<p>ЗУ «Про Представника Президента України» від 05.03.1992 № 2167-ХІІ (із змінами)</p>		<p>Представник Президента України: -</p> <ul style="list-style-type: none"> - не має права вирішувати питання, що належать до відання органів місцевого і регіонального самоврядування, за винятком тих питань, які пов'язані із здійсненням ним функцій виконавчо-розпорядчого характеру, що передаються відповідними Радами народних депутатів МДА; - організує розробку проектів бюджету, програм економічного і соціального розвитку відповідної 	

		<p>території, місцевих екологічних програм, подає їх на затвердження відповідної Ради, забезпечує виконання бюджету і цих програм; забезпечує підготовку на розгляд відповідної Ради необхідних матеріалів з питань регулювання земельних відносин, управління комунальною власністю, з інших питань економічного і соціального розвитку території та виконання прийнятих Радою рішень.</p> <p>Органи місцевого і регіонального самоврядування не мають права вирішувати питання, що належать до відання Представника Президента України.</p> <p>Голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських Рад несуть відповідальність перед відповідним Представником Президента України за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій.</p> <p>На пропозицію не менш як двох третин від загальної кількості обраних депутатів відповідної Ради Президент України вирішує питання про увільнення свого Представника.</p>	
<p>Указ Президента України «Про Положення про місцеву державну адміністрацію» від 14.04.1992 № 252</p>	<p>Представникам Президента України утворити на базі виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів, їх відділів, управлінь та інших структурних підрозділів державні адміністрації областей, міст Києва і Севастополя,</p>	<p>Місцева державна адміністрація є правонаступником виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів щодо прийнятих ними рішень, узятих зобов'язань та покладених на них законодавством</p>	

	районів, районів міста Києва та припинити у зв'язку з цим діяльність виконавчих комітетів	обов'язків	
Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03.02.1994 р. № 3917-ХІІ (із внесенням змін 28 червня 1994 р.)	Відновлення в органах самоврядування на регіональному і субрегіональному рівнях виконавчих комітетів Рад народних депутатів (скасування інституту місцевих державних адміністрацій)	Повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій, мали передаватися головам і виконавчим комітетам відповідних Рад народних депутатів. Голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та очолювані ними виконавчі комітети здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади	
Конституційний договір про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України № 1к/95-ВР.	Місцеве самоврядування – гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Президент України призначав головами місцевих державних адміністрацій осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад.	Визначено компетенцію органів місцевого самоврядування. Обсяги власних повноважень органів місцевого самоврядування визначаються окремим законом. Повноваження обласних, Київської та Севастопольської міських, районних Рад передавались відповідним обласним, Київській, Севастопольській міським та районним державним адміністраціям. За обласними, міськими в містах Києві та Севастополі, районними, районними у містах Києві та Севастополі Радами закріплювалось 3 види повноважень.	Фінансово-економічну основу місцевого самоврядування становлять комунальна власність і фінансові ресурси села (сільради), селища, міста, джерелом яких є доходи місцевих бюджетів та позабюджетні надходження.

Додаток Д

Кількість створених Центрів надання адміністративних центрів у регіональному розрізі (станом на 01.01.2020 р.)*

Регіон	Кількість, од.			
	ЦНАП	територіальні підрозділи	віддалені роб. місця	мобільний. ЦНАП
Вінницька	38	6	7	-
Волинська	32	-	-	-
Дніпропетровська	54	10	16	3
Донецька	31	-	3	-
Житомирська	37	-	-	-
Закарпатська	22	-	-	-
Запорізька	37	5	-	1
Івано-Франківська	27	3	-	-
Київська	46	-	8	-
Кіровоградська	26	-	-	-
Луганська	20	-	15	2
Львівська	38	7	-	-
Миколаївська	26	-	-	-
Одеська	38	3	-	-
Полтавська	41	-	14	2
Рівненська	25	-	-	-
Сумська	31	2	2	-
Тернопільська	30	-	16	-
Харківська	40	10	-	-
Херсонська	29	-	16	-
Хмельницька	36	1	11	2
Черкаська	34	-	6	-
Чернівецька	22	-	2	-
Чернігівська	30	-	44	-
м. Київ	11	4	-	-
УСЬОГО	801	45	153	10

* Таблицю складено за даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства [139]