

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет економіки та управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

ГНАТЮК Адам Віталійович

**Технології раціональної організації місцевого
самоврядування. / Technologies of rational
organization of local self-government**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУА-41
А. В. Гнатюк

Науковий керівник:
к.е.н., доцент, Л. Б. Круп'як

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

" ____ " _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ **М. М. Шкільняк**

ТЕРНОПІЛЬ - 2025

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. СУТЬ, ОСОБЛИВОСТІ ТА МЕХАНІЗМ РАЦІОНАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕЛИКОБЕРЕЗОВИЦЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ

2.1. Характеристика організації діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування з позиції раціональності

2.2. Аналіз технологій організації діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування та бар'єрів їх реалізації

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ РАЦІОНАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ДОСЛІДЖУВАНОВОГО ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Актуальність теми кваліфікаційної роботи. «На сучасному етапі розбудови України як демократичної соціальної та правової держави з урахуванням, глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики. Європейський вибір населення України актуалізував проблему реалізації ратифікованих угод з країнами ЄС, у тому числі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів країни як важливих складових частин економічної системи України» [18].

Місцеве самоврядування змінюється разом із розвитком суспільства та перетвореннями правового і політичного устрою, що призводить до модифікацій у визначенні цієї інституції. Визначення місцевого самоврядування є змінним і залежить від багатьох факторів. Одним з них є місцеві інтереси, які апріорі можна вважати очікуваннями та прагненнями громади, реалізація яких є юридично захищеною. Розвиток цього поняття міститься в роботі, основною метою якої буде вказати, чи доцільно доповнювати визначення місцевого самоврядування поняттям місцевого інтересу не стільки в контексті його існування, скільки в контексті протиставлення його загальносуспільним інтересам.

Аналіз досліджень та публікацій за темою кваліфікаційної роботи. Дослідження вітчизняного місцевого самоврядування ведуться в різних напрямках. Зокрема, «становлення та розвиток місцевого самоврядування вивчають В.Заблоцький, І.Козюра, В.Пархоменко, А.Ткачук та ін. Фінансово-економічні його складові аналізуються в працях Ю.Дехтяренка, В.Кравченка, О.Лебединської» [2]. Правові аспекти розглядаються «М.Баймуратовим, О.Батановим, П.Біленчуком, В.Кампо, А.Коваленком, М.Корнієнком, В.Кравченком, О.Лазором, М.Орзіхом, В.Погорілком, М.Пухтинським, О.Сушинським та ін. У політичному контексті місцеве самоврядування досліджують В.Борденюк, І.Дробот, В.Ковальчук, М.Пухтинський, С. Рябова,

С.Саханенко, В.Шарий, його управлінський аспект – В.Авер'янов, П.Ворона, В.Куйбіда, Р.Плющ, П.Покатаєв, В.Толкованов, Ю.Шаров» [7]. Територіальний розвиток та управління містом розглядають В.Бабаєв, О.Бобровська, В.Вакуленко, О.Васильєва, О.Ігнатенко, А.Мельник, Г.Монастирський, В.Мамонова.

Мета кваліфікаційної роботи. Метою дослідження є розробка теоретичних і методичних положень, наукових та практичних рекомендацій щодо імплементації технологій раціональної організації місцевого самоврядування.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення наступних завдань:

- вивчення суті та особливостей раціональної організації місцевого самоврядування;
- характеристика організації діяльності органів місцевого самоврядування;
- аналіз організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування з позиції раціональності;
- розробка напрямків удосконалення раціональної організації діяльності органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження виступає раціональна організація місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є методи та організаційні аспекти імплементації раціональної організації місцевого самоврядування.

Методи дослідження: метод системного аналізу - для розгляду діяльності органів місцевого самоврядування як системи; метод структурного аналізу - для здійснення аналізу організаційної структури органу місцевого самоврядування; історичний метод - для дослідження процесу створення нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування; метод порівняння - для співставлення вітчизняного та зарубіжного досвіду застосування технологій раціональної організації місцевого самоврядування.

Практична значущість результатів дослідження полягає у виробленні практичних рекомендацій щодо напрямів впровадження технологій раціональної організації діяльності Великоберезовицької селищної ради.

Апробація. Основні висновки та положення кваліфікаційної роботи доповідалися й обговорювалися на Науково-практичній конференції студентів та молодих вчених «Актуальні проблеми вітчизняної економіки, підприємництва та управління на сучасному етапі» (м. Тернопіль, 2024 рік).

РОЗДІЛ 1

СУТЬ, ОСОБЛИВОСТІ ТА МЕХАНІЗМ РАЦІОНАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В українській науці, визначаючи територіальне самоврядування, мало уваги приділялося безпосередньо місцевим інтересам. Це певним чином відображається в інтерпретації таких понять, як децентралізація або самостійність.

Уже в визначеннях періоду становлення незалежності наголошувалося на виконанні територіальним самоврядуванням державних функцій у межах загального правового порядку, на основі децентралізації, що розумілася як незалежність і самостійність суб'єкта самоврядування, з орієнтацією на реалізацію інтересів і блага громадськості. Вказувалося, що суб'єктом самоврядування є інша, ніж держава, юридична особа, яка є корпоративно організованою соціальною групою, що обирає органи і не здійснює безпосереднього управління. Суть самоврядування також розглядалася через децентралізацію, що розуміється як утримання держави від втручання у сферу певних місцевих питань. Самоврядування – це право вирішувати місцеві питання та виконувати в цьому обов'язку частину державних управлінських функцій, тобто право, якого вимагають громадяни держави, а сама держава визнає це право як таке, що забезпечує існування держави. Підкреслювалося, що безпосередньо зацікавлені особи, об'єднані державою в асоціацію публічного права, виконують місцеві завдання самозбереження (економічні, медичні та культурні), що вимагало від держави утримання від безпосередніх дій у цій сфері.

Сьогодні, визначаючи територіальне самоврядування, також вказують на соціальні групи та їх представників, призначених законом для здійснення функцій державного управління в децентралізованих формах, на власну відповідальність, на засадах незалежності, визначених законом. Все частіше визначення місцевого самоврядування доповнюється поняттям місцевої

громади з демократичною внутрішньою організацією, виділеною законом з метою децентралізованого виконання частини завдань, причому «демократична внутрішня організація» розуміється як така, що забезпечує кожній особі рівну участь у впливі на рішення, що приймаються місцевими органами. Самоуправління також розглядається як демократично організована корпорація мешканців, покликана до самостійного, підлягаючого судовому захисту здійснення державного управління (діяльність на благо суспільства) шляхом широко розуміння задоволення колективних потреб [...], з можливістю їх владного втручання у сферу переданих повноважень виключно у випадках, визначених законом.

У найновіших дослідженнях самоуправління розглядається як механізм відновлення рівноваги у разі порушених конфліктами місцевих відносин, а його майбутнє вбачається, зокрема, у необхідності широкого відкриття можливостей для впровадження інновацій, креативності та гнучкості діяльності структур самоуправління, спрямованих на реалізацію місцевих інтересів.

Наведені вибірково визначення місцевого самоврядування вказують на напрямок еволюції цього поняття. У сучасних визначеннях значно більша увага приділяється не стільки децентралізації, що розуміється як участь місцевого самоврядування у виконанні публічних завдань і пов'язана з цим самостійність, скільки, перш за все, обсягу та формам участі місцевих громад в управлінні місцевими справами. Безперечно, що така участь є необхідною, оскільки вона є *sine qua non* існування місцевого самоврядування.

Загальносуспільний інтерес (іноді синонімічно як загальний) є загальною клаузулою. Не враховуючи тут підняті відмінності між поняттями загального інтересу (загальносуспільного) та спільного блага, можна прийняти, що загальносуспільний інтерес має на меті реалізацію спільного блага. У доктрині вказується, що спільне благо є надзвичайно складним і мінливим поняттям, що охоплює, серед іншого, мету права і держави, що служить усім членам спільноти, першу цінність всього правового порядку,

щастя членів спільноти, благо колективу, благо держави в розумінні, наві'язаному довільно правлячими.

У практиці висловлено думку, що суспільний інтерес визначається як інтерес, який має значення для суспільства в цілому або принаймні для значної частини суспільства. Прикладом цього є забезпечення надходження податкових платежів до бюджету або внесків на соціальне страхування. А.Мельник визначає суспільний інтерес як «інтерес, що охоплює потребу загального (загальносуспільного) характеру, яка з причин, пов'язаних з інтересами суспільства, задовольняється повністю або переважно державою і задоволення якої тісно пов'язане з її інституційною діяльністю, спрямованою на служіння суспільству в цілому» [18].

Для цілей цього дослідження можна прийняти, що загальносуспільний інтерес – це інтерес, в рамках якого держава (в тому числі державна адміністрація) вживає заходів (надає послуги), метою яких є задоволення потреб суспільства в цілому, або зберігає вирішальний вплив на їх надання, задоволення яких тісно пов'язане з інституційною діяльністю держави і повинно служити суспільству в цілому. Загальний інтерес буде реалізовуватися структурами місцевого самоврядування, однак це може стосуватися насамперед доручених завдань, які повинні виконуватися лише «замість» урядової адміністрації відповідно до правил, властивих такій адміністрації.

Загальносуспільні інтереси в демократичній правовій державі в частині, що стосується регулювання внутрішніх відносин держави, не можуть впливати з інших норм, крім правових. Державна адміністрація, яка виконує публічні завдання, спрямовані на задоволення потреб всього або значної частини суспільства, повинна ґрунтуватися на нормах права. Це впливає з принципу верховенства права, який вимагає, щоб кожна дія органу державної влади мала належну правову основу і не виходила за межі закону. Позаправові акти, політичні програми або інші неформальні акти не можуть бути джерелом

завдань, а тим більше повноважень для будь-якої державної адміністрації, а отже, і джерелом загальносуспільних інтересів.

Окремою категорією є місцеві інтереси, які також, безсумнівно, є інтересами громадськості і часто вписуються в інтереси суспільства в цілому, але можуть також відрізнятися від них. Це інтереси певної місцевої громади, що випливають з її суб'єктності та визнання законом відмінності інтересів цих громад від інтересів суспільства в цілому. Оскільки місцеві інтереси є неодмінною рисою суб'єктності громад, вони не мають довільного характеру, а повинні «вписуватися» в законодавчо визначений обсяг свободи, що дозволяє адаптувати виконання певного завдання до місцевих потреб та очікувань різних громад.

У доктрині зазначено, що місцеві інтереси мають об'єктивний характер. Однак ця об'єктивність має випадковий характер, тобто вона є змінною як стосовно кожної самоуправлінської громади, так і змінною в часі.

Якщо саму суб'єктність самоуправлінської громади можна розглядати як конституційну цінність, то рамки або межі інтересів самоуправлінської громади не визначаються конституційно. З факту надання мешканцям одиниці основного адміністративного поділу країни статусу місцевої громади випливає щонайбільше те, що ці мешканці мають впливати на місцеві справи, але який це має бути вплив і якими інструментами він здійснюється, залежить вже від законодавця.

Врахування місцевих інтересів повинно бути заповненням меж самостійності в умовах децентралізації державного управління. Адаптація умов і способу виконання власних завдань місцевого самоврядування до місцевих потреб і можливостей прямо відповідає місцевим інтересам. Це підтверджує тезу, що місцеві інтереси, так само як і загальносуспільні інтереси, повинні впливати з правової норми.

У разі, якщо члени громади, висловлюючи свої потреби, вказують на такий спосіб виконання публічного завдання, який не вкладається в рамки самостійності, визначені законодавцем, це не є інтересом, що підлягає

правовому захисту, і реалізація такого інтересу не може бути підставою для законних дій місцевого самоврядування.

У доктрині відзначається питання існування місцевого інтересу та можливого протиставлення його загальносуспільному інтересу. Одним із способів вирішення цієї колізії є необхідність знаходження балансу між ними (загальним та місцевим інтересом), що полягає у врегулюванні способів подолання волі місцевої громади (місцевого інтересу) на користь реалізації загального інтересу, з повагою до ідентичності та прав місцевого самоврядування, при цьому місцеве самоврядування повинно мати право на правовий захист своїх інтересів від втручання. По суті, вирішення дилеми щодо межі між цими інтересами визначає реальне становище місцевого самоврядування в державі. Це слушна теза, а отже, додаткове обґрунтування необхідності врахування при визначенні місцевого самоврядування саме меж конфлікту між місцевими інтересами та інтересами суспільства в цілому.

Законодавець, створюючи завдання державного управління, повинен визначити межі їх виконання, що дозволяють адаптувати їх до місцевих умов. З точки зору законодавця, визначення обсягу таких умов вимагає добре знання різноманітної місцевої реальності. Прикладом можуть бути рішення щодо правил встановлення розміру плати за поводження з комунальними відходами. Якщо виконання власного завдання є виключною сферою діяльності органів територіального самоврядування, то там, по суті, не повинно відбуватися порушення загальносуспільних інтересів, а щонайбільше – порушення права. Якщо законодавця доручає виконання певного завдання повністю органам місцевого самоврядування, він повинен встановити такі рамки виконання цього завдання, щоб вони не порушували загальносуспільних інтересів.

У представленому аналізі місцеві інтереси є доповненням до децентралізації, яка передбачає відносну самостійність органів місцевого самоврядування у виконанні завдань.

Основна сфера, в якій виникають розбіжності між місцевими та загальносуспільними інтересами, стосується випадків, коли у виконанні

публічного завдання беруть участь дві сторони: місцевий самоуряд та уряд. Наприклад, власним завданням місцевого самоуряду є ліквідація державних шкіл. Відповідно Закону України «Про освіту», ліквідація школи може відбутися після отримання позитивного висновку інспектора освіти. Відсутність позитивного висновку унеможлиблює ліквідацію державної школи, а отже, становить владне втручання в діяльність місцевого самоврядування. Відмовляючи в наданні такої думки, інспектори освіти посилаються, зокрема, на представлення інтересів громадськості, благо учнів, виконання урядової (державної) політики або врахування інтересів місцевої громади, зацікавленої в збереженні школи. Виникає суперечність між місцевими інтересами, які представляють органи даної громади, та загальними інтересами, які представляє державна адміністрація. У такій ситуації значення має характер завдання та адміністрація, уповноважена на його виконання. Якщо дане завдання є завданням місцевого самоврядування, то органи цього самоврядування представляють місцеві інтереси, джерелом яких є воля самого органу, а в разі суперечності цієї волі з інтересами мешканців, інтереси мешканців будуть інтересами громади лише в тому випадку, якщо вони будуть виражені за допомогою правових інструментів, що є обов'язковими для органів місцевого самоврядування. Таким інструментом є, зокрема, місцеве референдум. Будь-які інші дії місцевої громади (наприклад, шляхом консультацій) повинні враховуватися органами місцевого самоврядування, але не матимуть вирішального характеру. У описаній ситуації уряд не може посилатися на захист місцевих інтересів, оскільки він їх не представляє. Загальні інтереси матимуть перевагу над місцевими інтересами лише в тому випадку, якщо вони будуть включені до конкретних загальнообов'язкових норм. Правове регулювання цього інтересу не повинно полягати безпосередньо у вказівці на захист загальносупільного інтересу або, наприклад, державної політики, а у такій конструкції правових норм, щоб вони містили точні гіпотези, що дозволяють їх об'єктивне тлумачення.

Другий приклад стосується ліквідації громади. Це завдання виконує державна адміністрація, а місцеве самоврядування лише бере в ньому участь, причому ця участь зводиться до висловлення думки. У такій ситуації безсумнівно перевагу має загальносуспільний інтерес, представлений державною адміністрацією, а місцевий інтерес повинен бути гарантований у такому обсязі, щоб його можна було ефективно висловити. Під цим поняттям слід розуміти юридичне гарантування самоуправлінській громаді права висловлювати свою позицію, що становить місцевий інтерес. У такій ситуації перевага повинна надаватися загальному інтересу, що не означає лише фасадність місцевого інтересу, оскільки це призвело б до матеріального позбавлення суб'єктності такої громади. Якщо висловлений громадою інтерес суперечить загальносуспільному інтересу, законодавець повинен зобов'язати урядову адміністрацію в першу чергу шукати рішення, що враховує місцеві інтереси, а якщо урядова адміністрація визнає неможливість узгодити обидва інтереси, то її обов'язком має бути наведення аргументів, що обґрунтовують відмову врахувати місцеві інтереси. Що стосується постанови Кабінету Міністрів України про зміну, наприклад, меж громади, то неврахування негативної думки мешканців даної громади або органів громади, які беруть участь у зміні меж, повинно призвести до обґрунтування рішень, що містяться в проекті постанови, яке б містило передумови для відмови у врахуванні місцевих інтересів.

Підсумовуючи, можна зазначити, що при визначенні місцевого самоврядування слід звернути увагу на вирішення конфлікту між інтересами певної громади, що суперечать інтересам суспільства в цілому, і спосіб вирішення цього конфлікту буде мати все більшу вагу.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕЛИКОБЕРЕЗОВИЦЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ

2.1. Характеристика організації діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування з позиції раціональності

Предметом дослідження в статті є місцеве самоврядування. Самоврядування у своєму функціонуванні нагадує підприємницьку діяльність, а саме воно стає *квазі-* підприємством, що здійснює діяльність у ринкових умовах. Більшість наукових праць з питань місцевого самоврядування належать до правово-адміністративного, соціологічно-політологічного та окремих економічних аспектів (переважно фінансів та управління). Дотепер було здійснено мало *суто* економічних досліджень, що пояснюють питання господарювання в мезоекономічному масштабі. До основних праць, що розглядають місто та самоврядування в комплексному сенсі, належать роботи, зокрема: J. Regulskiego (1982), A. Ginsberta-Geberta (1984), C. Kosikowskiego (1992), T. Markowskiego (1997), E. Wojciechowskiego (1997, 2012), W. Горжима-Вільковського, А. Мішчука, М. Мішчука, К. Жука (1999), під редакцією Р. Броля (2004), під редакцією А. Залевського (2005), А. Харанчика (2010), Г. Маслоха та Я. Сірака (2013). З цієї перспективи місцеве самоврядування визначається його органами влади (без втручання в їх структуру) та інструментами реалізації місцевої політики розвитку. Найбільший внесок зробили дослідження місцевої економіки в контексті державних фінансів, аналіз окремих аспектів управління, представлення державного управління як системи економічного управління. Питання управління комунальним майном та порівняльна оцінка ефективності суб'єктів (організаційно-правових форм) виконання власних завдань органів місцевого самоврядування розглядалися побіжно. Відносно мало уваги приділялося темі

комунальних підприємств, які відіграють важливу роль у політиці місцевого самоврядування.

Наслідком значення публічних послуг в економіці є глобальний інтерес до проблем ефективності їх виробництва та надання. З економічного погляду, ключове значення має дослідження ефективності діяльності місцевих органів влади та підпорядкованої адміністрації, а також підприємств та установ, що виконують завдання комунального господарства. У цьому плані дослідницький досвід є скромним, оскільки аналіз вимагає дуже глибокого знання функціонування ланок місцевого самоврядування, а в ширшому сенсі – логіки та механізмів дії в цьому вимірі господарювання. Причиною великої стриманості в дослідженні ефективності в державному секторі є малорозвинена методологія, яка не враховує в повній мірі специфіку *public utility*. Більшість власних завдань місцевого самоврядування, визначених законом, мають саме ознаки комунального господарства. Категорія *комунального господарства* визначається як сфера економіки, що має такі ознаки: особливий характер потреб, що задовольняються колективно, монопольне становище на ринку (природний монополіст), інфраструктурна основа діяльності та некомерційна мета діяльності (*non-profit*).

Економічний аспект місцевого самоврядування вимагає іншого погляду на цю державну інституцію. Вона є політичною організацією спільноти мешканців на певній території, що становить сегмент структури держави в цілому. Проте місцеве самоврядування є також державною організацією, що має ознаки типової економічної організації, а точніше – капітальної торгової компанії. Про це свідчить економічна характеристика місцевого самоврядування та логіка господарювання в *мезо*-системах (місцевих та регіональних). Певною мірою йдеться про філософію господарювання в окремих галузях економіки. Науковою метою дослідження є вивчення структури місцевого самоврядування з економічної точки зору, розглядаючи його як особливий суб'єкт господарювання. Твердження, що територіальний самоврядування є особливою формою в організаційно-правовій сфері, є

важливим методологічним припущенням. Тезою дослідження прийнято думку, що самоврядування в цілому керується економічним мисленням та окремою логікою функціонування в господарській діяльності (підприємництві).

Дослідження має пізнавально-теоретичний характер, зосереджуючи увагу на тих елементах і факторах, які надають йому рис підприємницької діяльності. Роздуми проводяться в такій послідовності: структурна відмінність державного сектора (у тому числі у сфері самоврядування), економічні особливості самоврядування, логіка та механізм господарювання та управління, підсумок. Дослідницькі методи включають підхід описового, порівняльного аналізу та індуктивне формулювання синтетичних узагальнень. Виокремлені економічні аспекти та теми можуть бути перевірені емпіричним дослідженням на основі зібраних та доступних фактичних матеріалів.

Особливості функціонування самоврядування в економічній сфері визначаються умовами та способами його діяльності, що відрізняються від діяльності в приватному та громадянській (суспільній) сферах. Ці умови характеризуються рисами, органічно пов'язаними з філософією поведінки місцевого самоврядування в економічній діяльності. Вони мають постійний, інертний характер, що впливає зі структури місцевого самоврядування. Особливість місцевого самоврядування пояснюється окремішністю функціонування всього державного сектора. Ця відмінність потім позначається на якості управління та економіці сектора, а також його підсистем (урядової та самоуправлінської), оскільки державне господарювання, незважаючи на певні спільні риси з приватною сферою (бізнесом), значно відрізняється від підприємництва в умовах ринкової економіки.

У літературі з даного питання відмінностям та подібностям державного та приватного секторів приділено відносно багато уваги, висвітлюючи та описуючи різні аспекти процесу управління.

Нижче будуть представлені спочатку істотні особливості, що вирізняють державний сектор, а потім – особливості, типові для обох досліджуваних секторів економіки. До основних відмінностей державного сектора належать:

- однорідність та надзвичайність мети діяльності,
- монопольне за своєю природою становище місцевого самоврядування та державного управління на ринку,
- організаційно-інституційна неоднорідність,
- інший тип процесу прийняття публічних рішень.

У публічній діяльності існує інша, ніж в інших сферах, ієрархія цілей. У ній домінує соціальна мета, яка полягає в ефективному задоволенні потреб суспільства і держави в цілому. Верховенство соціальної мети в державному секторі аж ніяк не виключає важливості економічних цілей, як це відбувається в підприємстві. У місцевому самоврядуванні та інших центрах прийняття рішень формулюються економічні цілі, що стосуються різних аспектів і рівнів економічної діяльності. Отже, можна сказати, що сукупність економічних цілей веде до соціальної мети, яка стає домінуючою. Загальна мета діяльності впливає з характеру завдань, що виконуються державним та місцевим управлінням. Як зазначалося, вони мають суспільну корисність, що зобов'язує до ефективного виконання власних завдань. Отже, орієнтація на максимізацію прибутку відходить на другий план на користь стабільного виконання завдань шляхом надання загальнодоступних (просторово та економічно) послуг. У структурі цінностей переважну роль відіграють рівність і справедливість у доступі до них. У процесі надання комунальних послуг виникає істотна суперечність цінностей, про яку йдеться в економічній теорії. За Джозефом Е. Стігліцем, вона полягає в негативній залежності між доступом до громадських об'єктів та їх ефективністю. На думку А. Залевського, окрім ефективності, важливою є справедливість, що має на меті забезпечення рівного доступу до послуг для всіх мешканців, незалежно від їхнього матеріального становища. Ефективність є лише інструментом для досягнення публічної та соціальної мети. Тому програмно приймається, що публічна корисність послуг більше

орієнтована на діяльність *неприбуткового характеру*, що не виключає отримання прибутку, нульового результату або незначних (але виправданих) збитків.

Значна частина державного сектору (в тому числі сектору місцевого самоврядування) функціонує в умовах монополії, в яких немає можливості вибору іншого виконавця публічних послуг. Споживачі послуг «приречені» користуватися послугами лише одного постачальника (державного або приватного). У такій ситуації споживачі (одержувачі) послуг обмежені у своїй свободі вибору. Для захисту їхніх інтересів необхідне регулювання діяльності суб'єктів державними адміністративними органами або незалежними установами. Якщо регулюючий орган відсутній, ці функції може виконувати муніципальна адміністрація, а потім орган місцевого самоврядування.

На відміну від приватного сектора, в державному секторі спостерігається гетерогенність його органів та складових елементів. Його гетерогенність полягає в різноманітності центрів влади, структури органів, спеціалізованих адміністрацій, інституцій та виконавчих суб'єктів, що походять з державного, приватного та частково соціального сектора. Приватні підприємства є більш згуртованими в організаційному плані, від простих до дуже складних організаційно-правових форм. З цієї причини управління в державному секторі є більш складним і різноманітним.

Державний сектор характеризується іншою системою прийняття економічних рішень, що лежить в основі всіх виборів, які здійснюються в умовах обмеженості ресурсів. Це не стосується сутності прийняття рішень, а форми та структури процесу. Він є більш складним і тривалим, про що свідчить велика кількість його учасників та сильно формалізовані процедури. У багатьох випадках процедури є більш прозорими і тривають набагато довше, ніж у бізнесі. Наприклад, сама процедура державно-приватного партнерства є складною і може тривати (як показує практика) навіть до трьох років. Крім того, процес характеризується керуванням механізмами координації, переговорів, отримання громадської думки (консультацій). Це свідчить про

вищу вартість процедури прийняття рішень у державному секторі, у тому числі в місцевому самоврядуванні.

На відміну від підприємства, економіка місцевого самоврядування є більш складною та диверсифікованою. З цієї причини економічні стратегії будуються повільніше та реактивно, на основі загальних принципів економіки. Отже, господарювання видається процесом, складнішим і важчим за управління, особливо з огляду на те, що системи місцевого самоврядування є відносно закритими. К. Облой зазначає, що в такій системі важко здійснювати проактивне управління, оскільки керівники та адміністрація виявляють надзвичайну схильність до помилок. Можна вважати, що вся господарська діяльність громади входить в поняття «комунальна діяльність». Аналіз у рамках теорії публічного вибору показує, що місцеве самоврядування є неефективним, оскільки марнує кошти і схильне до надмірних витрат.

Аналіз місцевого самоврядування з економічної точки зору дозволяє сформулювати наступні висновки та практичні рекомендації.

Місцеве самоврядування з структурних та функціональних міркувань є різноманітним, складним та неоднорідним. Воно становить значну частину державного сектора в контексті децентралізації держави. Вона є організованою спільнотою на певній території, що розвивається в напрямку громадянського суспільства. З іншого боку, територіальна самоуправління, незважаючи на відсутність усвідомлення, поводить подібно до ринкової діяльності, типової для приватних суб'єктів.

Економічна роль місцевого самоврядування впливає з його сутності. Шляхом виконання власних завдань здійснюється надання комунальних послуг. Це відбувається завдяки управлінню органами місцевого самоврядування, спеціалізованим адміністративним апаратом та всіма суб'єктами, залученими до процесу надання послуг. Сам процес має характер типової господарської діяльності з великою участю адміністративного чинника. Надання послуг має трансформаційний характер (перетворення ресурсів у потік благ). Спільним мотивом господарювання є вибір між

конкурентними цілями використання обмежених ресурсів. З точки зору прийняття рішень, це типовий предмет господарювання та економіки.

Місцеве самоврядування може розглядатися як *газовий* суб'єкт господарювання, що керується власною політикою та стратегією розвитку у веденні господарської діяльності, яка полягає у виконанні завдань (послуг) державного значення. Воно формулює конкретні цілі та завдання, обираючи відповідні засоби та методи для їх реалізації. Однак, діючи в ринкових умовах, вона займає в багатьох сферах позицію природного монополіста. Організаційна структура місцевого самоврядування схожа на структуру капітальної компанії з такими самими управлінськими функціями. У місцевому самоврядуванні існує верховенство соціальної мети, якій підпорядковані економічні цілі, а в деяких випадках цілі типу *non-profit*. Тільки така ієрархія забезпечує в самоуправлінні передумови для прийняття раціональних рішень.

Діяльність самоуправління в економічній сфері відбувається в чітко окреслених рамках, що впливають з характеру умов господарювання. Негативний вплив цієї специфіки на раціональність прийнятих рішень не скасовує турботи про ефективне використання ресурсного потенціалу. Це не означає відмову від отримання вимірюваних економічних вигод від кожного підприємства, яке за своїм призначенням може бути прибутковим. В основі реалізації власних завдань лежить розрахунок витрат і вигод, де першими є бюджетні видатки, а другими – вартість продуктів і послуг, що споживаються мешканцями. Економічні вигоди *sensu largo* охоплюють також формування умов розвитку місцевого підприємництва, у тому числі для потенційних нових суб'єктів господарювання та інституцій, а також інвесторів.

Прагматичний висновок адресований керівництву місцевого самоврядування та його ланкам. У центрах прийняття рішень місцевого самоврядування має бути віра і переконання, що виконання публічних завдань за допомогою економічних ресурсів вимагає економічного мислення для прийняття ефективних рішень. В управлінні державними справами

економічне мислення (калькуляційне, абстрактне та творче) є складовою загального мислення. В органах місцевого самоврядування управління цими справами є чимось більшим, ніж просте адміністрування, оскільки вимагає ефективного, спеціалізованого, прозорого підходу з елементами партисипативного управління (елемент соціального контролю).

Нашою метою було поширення економічної тематики місцевого самоврядування та ініціювання публічної дискусії про його роль в економічній діяльності, яка ще не достатньо досліджена. Економічні аспекти та напрямки функціонування та розвитку місцевого самоврядування все ще відстають у важливих напрямках аналізу та оцінки. Управління великими ресурсами праці (зайнятість), фінансовими (бюджети) та майновими (комунальне майно) вимагає погляду на місцеве самоврядування очима економіста. В іншому випадку виконання публічних завдань, що задовольняють колективні потреби мешканців громади, відбувається з невеликою турботою про раціональне (оптимальне) використання фінансових коштів, зафіксованих у балансах. Втрачені таким чином публічні кошти можуть бути використані в інших галузях економіки. З цієї точки зору теза про особливість місцевого самоврядування як суб'єкта господарювання знаходить підтвердження в наведених аргументах. Незважаючи на певну абстрактність, місцеве самоврядування на практиці поводить себе подібно до типового підприємства сфери послуг.

2.2. Аналіз технологій організації діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування та бар'єрів їх реалізації

Органи місцевого самоврядування є ключовим елементом демократичної державної системи, відіграючи важливу роль у формуванні життя місцевих громад. Їхня діяльність підлягає суворому регулюванню. «Політичні перетворення в Україні після 1991 року, посилення процесів глобалізації та інтернаціоналізації економічного життя, зростаючі та мінливі

потреби людини спричинили багато змін в оточенні, функціонуванні та управлінні одиницями сектору державних фінансів. Зміни, що відбуваються, є викликом для всієї економіки, але насамперед для громад, які повинні виконувати завдання ефективно та результативно, відповідно до засад сучасного управління державними фінансами» [26].

Варто детальніше розглянути принципи та особливості функціонування цих одиниць, щоб зрозуміти, як складні структури місцевого самоврядування впливають на розвиток регіонів та задоволеність мешканців.

Органи місцевого самоврядування виконують свої завдання через органи, що приймають рішення та виконавчі органи, які обираються на виборній основі.

Характеризуючи принципи діяльності та особливості функціонування органів місцевого самоврядування, можна виділити такі їхні особливості:

1. Основні принципи діяльності місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування базується на принципі децентралізації влади, що означає передачу частини повноважень від центрального рівня до місцевих органів. Важливим елементом є також фінансова автономія, яка дозволяє органам місцевого самоврядування самостійно розпоряджатися своїми ресурсами.

2. Структура органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування охоплюють різні адміністративні рівні, такі як громада, район або область, залежно від країни. Кожен рівень має свої специфічні повноваження, що відповідають потребам мешканців даної території.

3. Органи місцевого самоврядування. Органи органів місцевого самоврядування — це рада та правління, які спільно приймають рішення щодо напрямків розвитку даної одиниці. Рада, яка обирається мешканцями, виконує законодавчі функції, тоді як правління відповідає за управління та реалізацію місцевої політики.

4. Повноваження та завдання органів місцевого самоврядування. Одиниці місцевого самоврядування мають широкий спектр повноважень, що включають, зокрема, освіту, охорону здоров'я, інфраструктуру та просторове

планування. Вони також зосереджуються на питаннях, пов'язаних з культурою, спортом та охороною навколишнього середовища, адаптуючи свою діяльність до місцевих потреб громади.

5. Громадська участь. Важливим елементом функціонування органів місцевого самоврядування є активна участь мешканців у процесі прийняття рішень. Механізми участі, такі як громадські консультації чи громадянські бюджети, дозволяють врахувати думку місцевої громади при формуванні державної політики.

6. Виклики для органів місцевого самоврядування. З огляду на сучасні виклики, такі як кризи, війни, урбанізація, кліматичні та демографічні зміни, органи місцевого самоврядування повинні ефективно адаптуватися до нових реалій. Необхідність ефективного управління ресурсами, підтримка інновацій та побудова міжсекторальних партнерств стають ключовими елементами їх функціонування.

Органи місцевого самоврядування потребують ефективного впровадження інструментів контролінгу та управлінського обліку, які будуть адаптовані до сучасних вимог соціальної економіки. «Реалізація вищезазначених засад сучасного управління державними фінансами можлива, зокрема, завдяки використанню інструментів управлінського обліку. У зв'язку з цим, в результаті змін в управлінні громадами, зростає роль бухгалтерського обліку як інформаційної системи, яка стає інструментом, що дозволяє керівникам громад підвищити ефективність та результативність управління цими суб'єктами» [16].

У роботі вирішено дослідити ці аспекти, розглянувши як загальні принципи, так і конкретні рішення, що застосовуються органами місцевого самоврядування. Аналізуючи їхню роль, компетенції та реакцію на сучасні виклики, буде видно вплив органів місцевого самоврядування на якість життя мешканців та розвиток місцевих громад.

Впровадження системи контролінгу в органах місцевого самоврядування є важливим елементом ефективного управління ресурсами,

державними фінансами та розвитком місцевих громад. Керівництво органу місцевого самоврядування стоїть перед необхідністю прогнозування економічної діяльності, визначення ефективності, виявлення причин відхилень фактичних витрат від запланованих, коригування цих відхилень у відповідний час та оптимізації взаємозв'язку між запланованими та фактичними результатами діяльності.

Контролінг у контексті місцевого самоврядування має на меті підвищення ефективності управління, оптимізацію ресурсів та забезпечення сталого розвитку територіальних громад:

- Система контролінгу дозволяє ефективно контролювати витрати та використання коштів місцевого бюджету. Застосування методів бюджетування та аналізу допомагає уникнути фінансового ризику та неналежного використання коштів;
- У сфері планування та стратегічного управління контролінг допомагає розробляти стратегії розвитку місцевих громад, визначати пріоритети та планувати заходи для досягнення цілей;
- Крім того, система контролінгу надає інструменти для аналізу результатів діяльності місцевого самоврядування, виявлення слабких місць та розробки заходів, спрямованих на підвищення ефективності;
- Застосування інформаційних технологій та аналізу даних забезпечує оперативний доступ до необхідної інформації для прийняття управлінських рішень;
- Контролінг може сприяти зміцненню партнерства між владою та громадянами, забезпечуючи більшу прозорість та відкритість в управлінні.

У дослідженні [6] було розглянуто питання застосування контролінгу в 45 громадах, отримано відповіді щодо обізнаності та розуміння контролінгу в досліджуваних громадах. З проведеного дослідження випливає, що відсутність знань керівників громад щодо сутності та функцій контролінгу є істотною перешкодою для впровадження цього інструменту в практику державного управління.

У статті [21] контролінг представлено в практичному аспекті в контексті діяльності лікарень. Обґрунтовано, що контролінг має на меті підвищення ефективності управління, оптимізацію ресурсів та забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Згідно з дослідженням, контролінг у муніципалітетах застосовується фрагментарно, часто не пов'язаний з елементами управлінських та управлінських процесів, не має загальноновстановленого циклу та чітко сформульованих моделей. У діяльності органів місцевого самоврядування спостерігається незначна домінанта та розуміння поняття контролінгу, а також необхідності створення відділів контролінгу та використання його інструментів.

Проведено аналіз практичних аспектів впровадження окремих інструментів контролінгу та управлінського обліку.

У роботі [3] розглянуто питання аналізу та ефективної реалізації інвестицій у громадах Львівської області. Для оцінки ефективності управління фондами ЄС у громаді було враховано інвестиції, що отримали фінансування з коштів Європейського Союзу.

Важливу роль у дослідженні фінансової діяльності громад, на думку Вакули [2], відіграє раціоналізація фінансових ресурсів у органах місцевого самоврядування в умовах обмежених фінансових ресурсів при необмежених соціальних потребах. Керівники громад зосереджують свою увагу на витраті коштів відповідно до ліміту, не замислюючись над тим, чи принесе дана витрата конкретний ефект і чи буде завдання ефективно виконано. З метою зміни такого способу діяльності Вакула пропонує впровадити сучасні методи управління та використання інструментів управлінського обліку в діяльності громад, зокрема, запровадити бюджетування за завданнями та облік витрат.

У статті [14] розглянуто складну ситуацію органів місцевого самоврядування, яка створює необхідність пошуку нових рішень у сфері їх функціонування і, перш за все, управління державними коштами. Авторка зазначає, що процес традиційного бюджетування, який є основою фінансового

управління, стає недостатнім у ситуації, коли суб'єкт розпоряджається обмеженими державними коштами, які не дозволяють виконувати доручені завдання. Він не дає можливості раціоналізувати витрати через відсутність інформації про одиничні витрати на виконання завдань та відсутність вказівки, які завдання мають пріоритетний характер, а які з них не приносять бажаних результатів або не реалізують поставлених цілей. У статті проведено порівняльний аналіз традиційного та завданням бюджетування в органах місцевого самоврядування. Визначено їхні недоліки та переваги, а також вплив на функціонування самоврядування. Також показано, що наслідком впровадження бюджетування, заснованого на завданнях, є модифікація бухгалтерського обліку та запровадження завданням контролінгу.

З дослідження [19] випливає проблема відсутності впровадження в громадах бюджетів за завданнями. «Основним інструментом планування в досліджуваних громадах є традиційний бюджет, який не сприяє процесу прийняття рішень керівниками громад, а служить лише для адміністрування підрозділу та контролю ліміту витрат. Недостатня корисність цього інструменту в процесі прийняття рішень пояснюється відсутністю зв'язку між витратами та цілями і завданнями, а також відсутністю частини, що інформує про ефективність виконання завдань місцевого самоврядування протягом декількох років. Крім того, традиційний підхід до бюджету є мало прозорим, не містить чіткої інформації про видаткову політику громади, що в результаті» [19].

Проблематика впровадження інструментів контролінгу в недержавних організаціях широко обговорюється в зарубіжній літературі, особливо в контексті державних реформ та управління державними фінансами. Дослідження охоплюють різноманітні аспекти, такі як адаптація механізмів підзвітності та аудиту, специфічні адаптації управлінського обліку та бюджетування, а також вплив інструментів контролінгу на ефективність адміністративних заходів. Також відзначається низький рівень впровадження контролінгу в органах місцевого самоврядування в Україні та обмежене

розуміння цього поняття керівниками. Це є результатом відсутності знань про суть і функції контролінгу, що є однією з перешкод у практичному застосуванні цього інструменту.

Крім того, дослідження зосереджуються на аналізі ефективності інвестиційних заходів, використанні інструментів управлінського обліку в управлінні проектами та раціоналізації фінансових витрат в органах місцевого самоврядування. Вони вказують на необхідність впровадження сучасних методів управління, таких як BSC, бюджетування за завданнями та облік витрат, щоб поліпшити ефективність управління та використання державних коштів. Існує потреба в подальших дослідженнях щодо впровадження інструментів контролінгу в державному секторі та необхідність навчання керівників з метою підвищення обізнаності та розуміння ролі контролінгу в ефективному управлінні діяльністю органів місцевого самоврядування.

У роботі розглянуто сутність органів місцевого самоврядування як ключових елементів демократичної державної системи, які відіграють значну роль у житті місцевих громад. Звернуто увагу на їх функції та значення для суспільства, підкресливши труднощі, з якими вони стикаються у процесі впровадження сучасних методів контролінгу. Органи місцевого самоврядування базуються на принципі децентралізації влади та фінансової автономії, що дозволяє їм самостійно розпоряджатися своїми ресурсами.

Структура органів місцевого самоврядування включає різні адміністративні рівні, такі як громада, район чи область, кожен з яких має специфічні повноваження, що відповідають потребам мешканців даної території. Органи місцевого самоврядування, такі як рада та правління, спільно приймають рішення щодо напрямків розвитку даної одиниці. Важливим елементом функціонування органів місцевого самоврядування є активна участь мешканців через механізми громадської участі, що дозволяє врахувати їхню думку в процесі прийняття рішень.

У контексті практики контролінгу в органах місцевого самоврядування було відзначено його важливу роль у підтримці ефективності управління,

оптимізації ресурсів та забезпеченні сталого розвитку місцевих громад. Система контролінгу дозволяє контролювати витрати та використання фінансових ресурсів, планувати в стратегічній та оперативній перспективі, а також аналізувати результати діяльності, що сприяє більш ефективному управлінню державними ресурсами.

Аналіз літератури з даного питання, як іноземної, так і вітчизняної, показує різноманітні підходи та практики у сфері впровадження системи контролінгу в органах місцевого самоврядування. У проведених дослідженнях було звернено увагу на соціальні, політичні, культурні відмінності та специфіку діяльності органів місцевого самоврядування в різних країнах, що впливає на методологію та результати впровадження. Висновки з огляду літератури вказують на недостатній рівень розуміння потреб та потенціалу системи контролінгу в органах місцевого самоврядування в Україні. Відсутність єдиного підходу та домінування традиційних методів управління становлять виклик для ефективного використання інструментів контролінгу в практиці місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ РАЦІОНАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ДОСЛІДЖУВАНОВОГО ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Локальність – це територіальна визначеність спільноти. Термін «місцевий» відноситься до певного місця в просторі, території, виділеної географічної області, автономії та суб'єктності місцевих спільнот, що проживають на цій території в економічному та соціальному плані. Важливе значення при кваліфікації місцевої громади мають зв'язки між членами цієї громади. Ці зв'язки більш ідентифіковані в сільських середовищах та парафіяльних громадах. Міста, особливо великі, в яких існує велика анонімність, не сприяють побудові соціальних зв'язків, що ідентифікують місцеві громади.

Локальність також можна віднести до самоуправлінської громади. Самоврядна громада є спільнотою цінностей, інтересів та поглядів на суспільні справи в місцевому вимірі, обмеженому територією громади, і водночас ставить перед собою певні соціальні та економічні цілі, серед яких найважливішою є «добре життя». Отже, це територіальна група, а людей цієї групи об'єднують справи та взаємозалежності, тобто спільні інтереси, пов'язані зі спільним проживанням на певній території. На думку Т. Шевця, слід розрізняти поняття «самоврядна громада» та «місцева громада», що впливає з визначень, наведених у словнику української мови. Автор зазначає, що спільнота означає «сукупність людей певного соціального середовища, сукупність осіб, об'єднаних як члени в одне органічне ціле, сукупність жителів країни, пов'язаних між собою загальними звичаями, спільними інтересами та відносинами», а про спільноту можна говорити тоді, коли є «виражені спільні риси, спільне володіння чи користування чимось, група осіб, пов'язаних між собою чимось спільним, наприклад, походженням, культурою, інтересами, власністю». Порівнюючи ці визначення, автор робить висновок, що перше з

цих понять має соціологічний характер через посилення на соціальні та культурні зв'язки, тоді як спільнота означає об'єднання на основі певної спільної риси, причому ця риса може бути майже будь-якою.

Зазначені термінологічні відмінності не мають значення для завдань місцевого самоврядування у сфері забезпечення місцевої безпеки. Безпека є елементом більш широкого поняття громадської безпеки, а уточнення «місцева» вказує на її територіальний обсяг. Воно також є відображенням функціонування органів держави та органів місцевого самоврядування. Благополуччя безпеки на рівні району, регіону та країни є результатом безпеки в громадах та їх допоміжних одиницях. З цієї причини через призму місцевої безпеки формуються настрої місцевих громад та їх ставлення до органів влади всіх рівнів, включаючи органи місцевого самоврядування. М. Мачинський справедливо зазначає, що: «Як би не розумілося поняття місцевої безпеки, його розквіт, безсумнівно, є прямим наслідком практичної реалізації концепції децентралізації держави та її публічної сфери [...]». Безпека перестала бути виключно прерогативою держави.

На рівень місцевої безпеки впливають: правова інфраструктура; діяльність служб, інспекцій та охорони, що входять до складу державної адміністрації; активність та діяльність органів місцевого самоврядування; діяльність неурядових організацій; надання послуг у сфері безпеки та громадського порядку комерційними суб'єктами, а також свідомість і ставлення суспільства, тобто, використовуючи термін законодавця, – самоуправлінських спільнот. Сама система диференційованих суб'єктів, компетентних у сфері громадської безпеки або місцевої безпеки, дозволяє розглянути це питання з суб'єктивної точки зору. Однак тут важливе значення мають загрози місцевій безпеці, і, як уже зазначалося, це загрози, що походять від людини (наприклад, злочинність), а також незалежні від неї (наприклад, стихійні лиха).

Суб'єкти, що виконують публічні завдання у сфері місцевої безпеки, які входять до структури громад.

Матеріали, що стосуються безпеки, є статутними завданнями громад та районів. До сфери діяльності громади належать усі публічні справи місцевого значення, не зарезервовані законами для інших суб'єктів. Закріплене в цьому положенні правило презумпції компетенції громади вказує на громаду як орган, компетентний у всіх справах, які не були віднесені до компетенції інших суб'єктів. Завдання громади не є вичерпними, а мають прикладний характер. Серед перелічених завдань громади є питання громадського порядку та безпеки громадян, а також протипожежної та протипаводкової охорони, включаючи обладнання та утримання протипаводкового складу. Громаді також можуть бути доручені законами завдання у сфері державного управління. Громада може також виконувати завдання у сфері державного управління на підставі угод з органами цього управління. Крім того, громада може виконувати завдання району та самоврядування воєводства на підставі угод, укладених з цими органами. Це стосується також завдань у сфері безпеки та громадського порядку. Слід лише зазначити, що хоча поняття громадського порядку та громадської безпеки не є тотожними, вони пов'язані між собою. Адже в багатьох випадках порушення громадського порядку призводить до загрози безпеці.

З метою забезпечення громадського порядку та безпеки громадян, а також протипожежної та протипаводкової охорони, громада може застосовувати технічні засоби, що дозволяють реєструвати зображення (моніторинг) у громадському просторі, з урахуванням, звичайно, законодавчих обмежень. Прийняття цього положення підтвердило повноваження громад щодо здійснення відеоспостереження. Це не означає, що раніше міські та громадські системи відеоспостереження функціонували без законодавчого уповноваження. Таке право випливало з відкритого переліку власних завдань громади, що включав, зокрема, питання громадського порядку та безпеки громадян, а також протипожежної та протипаводкової охорони, а також з положень Закону про муніципальну охорону.

Рада громади може видавати розпорядження, якщо це необхідно для захисту життя або здоров'я громадян та для забезпечення порядку, спокою та громадської безпеки. Видання такого роду розпоряджень можливе тоді, коли такого роду регулювання не містяться в законах та інших загальнообов'язкових нормативних актах.

Важливим повноваженням ради громади є можливість створення «муніципальної поліції». Громадська охорона – це муніципальна уніформована структура, створена для охорони громадського порядку на території громади. Бенефіціаром діяльності цих муніципальних структур, окрім місцевих громад, є поліція, яка значною мірою була звільнена від функцій з підтримання громадського порядку. Саме поліція повинна бути головним пропагандистом функціонування в місцевому просторі самоуправлінських формувань, що випливає із Закону від 6 квітня 1990 року про поліцію, який встановлює, що за стан безпеки та громадського порядку в державі відповідає саме поліція.

Завдання в цій сфері, що впливають із закону та планів кризового управління, він виконує за допомогою організаційної структури органу самоуправління громади з питань кризового управління та допоміжного органу, яким є комунальна група кризового управління. Незалежно від зазначених суб'єктів кризового управління в громадах може бути створено комунальний центр кризового управління. У більшості громад суб'єктами, які можуть виконувати суттєві завдання у сфері кризового управління, є добровільні пожежні команди.

Виконуючи завдання у сфері місцевого безпеки, органи місцевого самоврядування співпрацюють з поліцією. Ця співпраця проявляється не тільки через діяльність муніципальної охорони, але й у законодавчо визначеній можливості фінансової підтримки поліції, наприклад у вигляді покриття інвестиційних, модернізаційних або ремонтних витрат, а також витрат на утримання та функціонування організаційних підрозділів поліції, а також придбання необхідних для їх потреб товарів і послуг або збільшення

кількості штатних посад поліції в районних відділках і поліцейських дільницях на території району або громади.

Не менш важливим для забезпечення місцевої безпеки є також право ради району, подібно до ради громади, видавати районні нормативні акти.

У районах, як одиницях основного територіального поділу, розташовані органи об'єднаної та не об'єднаної державної адміністрації, у тому числі районні служби, інспекції та охорони, які значною мірою впливають на місцеву безпеку. Одиниці районної урядової адміністрації, що входять до складу об'єднаних органів влади, це: міські та районні управління поліції; районні управління державної пожежної служби; районні інспекції будівельного нагляду. У районах також розташовані одиниці урядової адміністрації, що не входять до складу об'єднаних органів влади, такі як районні інспекції ветеринарної інспекції.

Як справедливо зазначає К. Сенкевич-Малийюрек, «Залучення місцевих органів влади до процесу формування громадської безпеки та взаємодія в цій сфері з поліцією, пожежною охороною та іншими службами є важливим елементом вирішення соціальних проблем. Тим більше, що місцеві органи влади зобов'язані виконувати власні публічні завдання, які прямо або опосередковано пов'язані з безпекою».

На місцеву безпеку також значний вплив мають неурядові організації, що діють у формі фондів та асоціацій. Наступною групою суб'єктів, що впливають на місцеву безпеку, є діяльність комерційних суб'єктів, які здійснюють господарську діяльність у сфері охорони осіб та майна, детективних послуг, а також таких суб'єктів, як внутрішні служби охорони та служби порядку та інформації організаторів масових заходів. Підприємці, які здійснюють комерційну діяльність у сфері охорони осіб та майна, в повсякденній мові називаються «приватними поліціями» через право застосовувати засоби прямого примусу та вогнепальну зброю. В останні кільканадцять років стандартом стала добровільна фізична охорона та технічна охорона об'єктів від злочину та крадіжок. Це стосується не тільки

об'єктів, що є власністю підприємців, але й об'єктів, що знаходяться у розпорядженні фізичних осіб.

Погляд на громадську безпеку крізь призму діяльності багатьох органів, формувань та суб'єктів з різним правовим статусом можна підсумувати влучною заувагою шановного ювіляра: «Кожна дія інституцій, що виконують завдання у сфері громадської безпеки та охорони громадського порядку, через втручання у сферу громадянських свобод і прав людини, викликає дуже різну оцінку і, таким чином, породжує різне ставлення суспільства до цих інституцій та їх діяльності. Особливо правові заходи репресивного характеру, що застосовуються в передбачених законом фактичних ситуаціях, викликають амбівалентне ставлення».

На безпеку в цілому, а отже, і на місцеву безпеку, слід дивитися не тільки з суб'єктивної точки зору, але й, а може, насамперед, з урахуванням загроз цій безпеці. До цих загроз належать стихійні лиха, а також тероризм і кібератаки. Важливе значення тут має фактор передбачуваності. Тут слід процитувати влучне зауваження ювіляра, що: «ряд цих загроз, що впливають, наприклад, з цивілізаційного прогресу, технічних винаходів тощо, можна запобігти шляхом розробки відповідних нормативних актів, що стосуються, зокрема, будівельних конструкцій або організації дорожнього руху. Деякі з них, такі як технологічні процеси, людина значною мірою контролює за допомогою пристроїв, що ними керують [...]. Натомість, поза межами навіть передбачення залишаються стихійні лиха, спричинені силами природи, місце появи, динаміку та напрямок руху яких, а також масштаби наслідків, які вони спричиняють, неможливо повністю передбачити [...]. Отже, їхньою спільною рисою є надзвичайність стосовно стану безпеки та громадського порядку, які розглядаються як бажаний і природний стан». Кліматичні зміни, які ми спостерігаємо в останні роки, спричиняють зростання частоти та інтенсивності екстремальних погодних явищ, таких як повені, посухи, урагани, градобої та пожежі. Крім того, з'являються нові явища, спричинені вірусами, що ми відчули у 2020 році під час пандемії. У зв'язку з цим органи місцевого

самоврядування повинні вживати все більш інтенсивних заходів для зменшення ризику виникнення стихійних лих та обмеження їх наслідків. До найважливіших заходів, безсумнівно, належать розробка планів кризового управління, моніторинг та прогнозування загроз, а також інвестиції в протипаводкову інфраструктуру. Надзвичайно важливим, але часто недооціненим заходом є освіта та навчання мешканців з метою підготовки їх до надзвичайних ситуацій. Місцеві органи влади також зобов'язані надавати допомогу особам, які постраждали в результаті стихійних лих, яка може включати, серед іншого, фінансову, матеріальну та психологічну допомогу.

XXI століття – це період дуже швидкого розвитку цифрових технологій. Зростаюча кількість пристроїв, підключених до Інтернету, збільшує ризик кібератак. Кібертероризм – це терористична діяльність, яка використовує інформаційні та комунікаційні технології з метою заподіяння шкоди або залякування. Органи місцевого самоврядування особливо вразливі до такого роду загроз, оскільки вони мають у своєму розпорядженні великі обсяги персональних, фінансових та інфраструктурних даних, які можуть стати ціллю для кібертерористів. До найпоширеніших загроз кібертероризму в місцевому самоврядуванні належать:

- атаки на інформаційні системи, зокрема веб-сайти, електронну пошту, бухгалтерські та інші критичні системи. Метою таких атак може бути отримання доступу до конфіденційної інформації, порушення роботи органу влади або заподіяння фінансових збитків;

- атаки на критичну інфраструктуру, включаючи системи водопостачання, енергетики та транспорту. Атаки на інфраструктуру такого типу можуть мати серйозні наслідки для громадської безпеки та спричинити значні матеріальні збитки;

- дезінформаційні атаки, включаючи поширення неправдивої інформації та дезінформації в соціальних мережах та інших каналах комунікації. Метою таких атак може бути підрив довіри до органів місцевого самоврядування або спричинення соціального хаосу.

З метою зменшення ризику кібертероризму, органи місцевого самоврядування повинні впровадити відповідні заходи безпеки, включаючи: впровадження політики інформаційної безпеки, яка визначає правила поводження з конфіденційною інформацією, регулярне оновлення програмного забезпечення, включаючи операційні системи, додатки та бази даних, використання надійних паролів та багатофакторної автентифікації, навчання працівників у сфері кібербезпеки, а також співпраця з правоохоронними органами з метою реагування на інциденти безпеки.

З огляду на зазначені загрози для місцевої безпеки, місцева влада не може забувати і про інші, що виникають щодня. Це соціальні загрози, пов'язані з бідністю, соціальною ізоляцією, злочинністю, а також демографічними змінами. Старіння суспільства та зростання кількості іммігрантів спричиняють зміни в соціальній структурі та вимагають від місцевих органів влади надання соціальних послуг, які допоможуть запобігти соціальній ізоляції та злочинності. При здійсненні таких заходів необхідно враховувати, що місцеві органи влади відповідають за забезпечення безпеки всіх жителів, незалежно від їхнього походження, освіти чи соціального статусу. Бідність є одним з головних факторів ризику соціального виключення та злочинності. Люди, які живуть у бідності, часто не мають доступу до основних послуг, таких як освіта, охорона здоров'я чи зайнятість. Це може призвести до соціальної ізоляції, фрустрації та почуття безпорадності, що може збільшити ризик ризикованої поведінки, такої як порушення закону.

Соціальне виключення означає ситуацію, в якій особи або соціальні групи не можуть повною мірою брати участь у соціальному та економічному житті. Соціальне виключення може бути наслідком різних факторів, таких як бідність, інвалідність, психічні захворювання, відсутність освіти чи навичок. Виключені особи більш схильні до насильства, включаючи домашнє насильство, злочини та інші загрози. Тому тут важливі різні заходи втручання: соціальний захист, психологічна допомога або терапія залежності.

Вжиття таких заходів є викликом ХХІ століття, і в цьому не може бути сумнівів. Звичайно, це вимагає додаткових витрат, а місцеві органи влади часто мають обмежені ресурси, що ускладнює їм забезпечення безпеки на найвищому рівні. Окрім витрат, важливу функцію виконують превентивні заходи, освітні кампанії, спрямовані на підвищення обізнаності суспільства про нові соціальні загрози.

ВИСНОВКИ

На підставі наведених аргументів можна вказати на обґрунтованість необхідності доповнення визначення місцевого самоврядування межами прийнятності місцевих інтересів.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що місцеве самоврядування – це визнана законом демократична спільнота з окремою суб'єктністю, створена з метою ефективної реалізації інтересів даної спільноти в межах і на основі визначених законами, з правом на судовий захист.

У такому визначенні підкреслюється нормативний характер демократичної спільноти з окремою суб'єктністю, що включає як заснування її функціонування на принципах вибору органу, що приймає рішення, органу місцевого самоврядування мешканцями, так і забезпечення інших форм демократичного впливу мешканців спільноти, як і саме поняття громади, що розглядається як законодавчо виділена група осіб, які проживають на певній території. Це прямо посилається на зміст Конституції України і не виключає можливості вказати, що окрему суб'єктність має як орган місцевого самоврядування, так і сама громада, що розуміється як її мешканці. Це різні форми суб'єктності.

Наступна частина цього визначення підкреслює необхідність створення громади з метою ефективної реалізації інтересів даної громади в межах і на основі визначених законами. Існування власних інтересів громади може вказувати на межі її самостійності. Однак підкреслюється пріоритет місцевого інтересу в сфері завдань місцевого самоврядування. Щодо інших завдань, спрямованих на громаду, місцеві інтереси завжди повинні враховуватися та братися до уваги в межах загальних інтересів, а в разі неможливості їх прийняття орган державного управління повинен обґрунтувати причини відмови в їх врахуванні.

У представленому підході місцеві інтереси не виконують лише функції децентралізації та пов'язаної з нею самостійності самоврядування.

Децентралізація гарантує певний обсяг самостійності самоврядування у сфері власних завдань, але без чіткого зазначення, що ця самостійність дозволяє реалізовувати місцеві інтереси. Акцент на ефективній реалізації місцевих інтересів визначає чіткий пріоритет цих інтересів у власних справах самоврядування та необхідність їх врахування в інших справах, що стосуються самоврядування. Таке прийняття законодавцем напрямку правового регулювання означало б вихід місцевого самоврядування з періоду «молодості» у стан «зрілості», тобто реальної відповідальності за власні завдання.

Місцеві органи самоврядування разом з багатьма органами державного управління, відповідають за створення умов для підвищення рівня місцевої безпеки. Поліцейські функції громад та районів – це комплекс заходів органів влади обох цих одиниць та підпорядкованих їм організаційних підрозділів, що вживаються з метою захисту таких благ, як життя, здоров'я, майно, безпека громадян, охорона навколишнього середовища та природи від різних загроз. Дуже важливе значення тут має система відносин між органами влади громад та районів. Особливе значення в цьому випадку, з огляду на значну самостійність органів місцевого самоврядування, має належна взаємодія у досягненні поставлених цілей. Це можливо за умови відповідних взаємин, заснованих не тільки на нормах права, але й на повному розумінні ситуації партнера по взаємодії та його впливу на досягнення цілей угоди. Помітна в останні роки поляризація відносин між органами одного рівня та між органами різних рівнів не сприяє досягненню спільної мети, якою має бути місцева безпека. Політизація місцевих громад призвела до поділу суспільства не тільки за партійними орієнтаціями, але й за багатьма іншими поглядами та цінностями, яких дотримуються окремі соціальні групи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

REFERENCES

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : Кол.монографія / ред.: В. Кравченко, М. Баймуратов, О. Батанов. Київ : Атіка, 2007. 864 с.
2. Алтуніна О. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. Форум права. 2009. № 3. С. 8–13. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09aomomc.pdf>. (дата звернення: 11.04.2024).
3. Ахмеров О. Система місцевого самоврядування окремих країн ЦСЄ: інституціональний вимір. Актуальні проблеми політики. 2018. № 62.
4. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2. С. 51–57.
5. Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2000. 20 с.
6. Бисага Ю.М., Рогач О.Я., Бачинська А.В. Муніципальне право України. Ужгород : Ліра, 2008. 338 с.
7. Білик П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 2001. № 1. С. 144–149.
8. Бодрова І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. № 7. С. 62–73.
9. Боярський В. Міжнародний компонент у діяльності органів місцевого самоврядування України. Часопис Київського університету права. 2020. № 4. С. 122–130.
10. Висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування -

Інститут громадянського суспільства. Інститут громадянського суспільства.
URL: <http://www.csi.org.ua/www/?p=2364> (дата звернення: 26.10.2024).

11. Ворона П. Теоретичні аспекти ефективності роботи органів місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2009. № 2.

12. Гаврюшенко Г. В. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах фінансової децентралізації. ВІСНИК СХІДНОУКРАЇНСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ імені Володимира Даля. 2021. № 1(265). С. 214–221. URL: <https://doi.org/10.33216/1998-7927-2021-265-1-214-221> (дата звернення: 27.11.2024).

13. Гайтан В. В. Транскордонне співробітництво в контексті децентралізації місцевого самоврядування: політико-правовий аспект. Актуальні проблеми політики. 2021. № 66. С. 43–49. URL: <https://doi.org/10.32837/app.v0i66.706> (дата звернення: 27.11.2024).

14. Гуменюк Л., Сарафанюк О. Стратегічне планування територіального розвитку: порівняльна характеристика в країнах Євросоюзу та України. Вісник студентського наукового товариства факультету права, публічного управління та адміністрування. 2022. Т. 1. С. 31–37.

15. Гуторов О. Розвиток сільських територій в умовах децентралізації. Миколаївський національний університет імені В.О. сухомлинського. 2014. С. 820–823.

16. Дорош У. Можливості імплементації європейського досвіду децентралізації влади в Україні. Місцеве самоврядування. 2019. № 1 (69). С. 108–112.

17. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 01.09.2024).

18. Євтушенко О., Лушагіна Т. Місцеве самоврядування в Україні : теорія та практика становлення. Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 316 с.

19. Жук І. Фінансовий потенціал регіонів в умовах децентралізації влади. Державне управління та адміністрування, сфера обслуговування, економіка та міжнародні відносини як рушійні сили економічного зростання держав XXI століття (1st ed.). 2020. С. 111–123. URL: <https://doi.org/10.36074/paaaseeirdfegcc.ed-1.08> (дата звернення: 27.11.2024).

20. Історія місцевого самоврядування в Україні – Вікіпедія. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Історія_місцевого_самоврядування_в_Україні (дата звернення: 12.10.2024).

21. Кислий В. Забезпечення самодостатності територіальних громад як необхідна умова сталого розвитку місцевого самоврядування в Україні. Вісник сумського державного університету. серія економіка. 2017. № 3. С. 68–72.

22. Ковалів М., Крикавська І. Територіальна громада як носій функцій місцевого самоврядування. Науковий вісник ХДУ. 2018. Т. 1, № 2. С. 155–158.

23. Колпакова В., Ковбас І., Крайній П. Європейські принципи місцевого самоврядування та проблеми їх законодавчого закріплення в Україні. Науковий вісник УНУ. 2020. № 1 (60). С. 113–118.

24. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 18.05.2024).

25. Куйбіда В., Толкованов В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : зб. науково-аналіт. та навчальнометод. матеріалів, норм.-прав. актів. Київ : ТОВ "Полігр. Центр Крамар, 2010. 258 с.

26. Bień E., Łysoń M. (2023), *Skuteczność zarządzania dostępnymi funduszami unijnymi a konieczne inwestycje w gminie*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie, 1, s. 93-111.

27. Bracci E., Mouhcine T., Ran, T., Wickramasinghe D. (2022), *Risk management and management accounting control systems in public sector*

organizations: a systematic literature review, Public Money & Management, 42(6), pp. 395-402.

28. Cyburt A., Gałęcka A. (2020), *Rola nadwyżki operacyjnej w budowaniu stabilności finansowej i potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, 23(72), s. 1732.

29. Czempas J. (2017), *Dysproporcje dochodów i skłonności do inwestowania [na przykładzie gmin i powiatów województwa Śląskiego]*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 339, s. 17-34.

30. Dimitropoulos P., Kosmas I., Douvis I. (2017), *Implementing the balanced scorecard in a local government sport organization: Evidence from Greece*, International Journal of Productivity and Performance Management, 66(3), pp. 362-379.

31. Dynowska J., Lelusz H. (2016), *Wiedza o controllingu w gminach w świetle badań ankietowych*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 2/2(80), s. 337-347.

32. Ferry L., Eckersley P. (2015), *Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: act three 'accountability and audit arrangements'*, Public Money & Management, 35(3), pp. 203-210.

33. Ferry L., Eckersley P. (2022), *Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: Actfour - risk management arrangements*, Public Money & Management, 42(6), pp. 365-367.

34. Firkowska-Jakobsze Z. (2019), *Zakres wykorzystania narzędzi rachunkowości zarządczej w gminach w województwie łódzkim*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, 102(158), s. 55-68.

35. Firkowska-Jakobsze Z. (2020), *Zintegrowany model pomiaru dokonań gminy, Uwarunkowania - potrzeby - koncepcje*.