

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут новітніх освітніх технологій

Кафедра фінансів, банківської справи та страхування ВННІЕ

ГАЛИЦЬКИЙ Павло Олегович

Організаційно-економічний механізм розвитку місцевого самоврядування

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

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАзм-22
П. О. Галицький

ТЕРНОПІЛЬ - 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	6
1.1. Сутність та роль місцевого самоврядування в системі публічного управління	6
1.2. Організаційні засади місцевого самоврядування.....	16
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	23
2.1. Особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану	23
2.2 Економічні основи місцевого самоврядування в Україні.....	27
2.3. Форми матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.....	32
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	39
ВИСНОВКИ	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	52

ВСТУП

Актуальність теми. У сучасних умовах реформування публічного управління в Україні особливої актуальності набуває питання ефективного функціонування місцевого самоврядування як основи демократичного суспільства. Варто зауважити, що саме органи місцевого самоврядування найближчі до громадян, оскільки безпосередньо відповідають за вирішення щоденних соціально-економічних, екологічних та інфраструктурних проблем на місцевому рівні.

На тлі децентралізаційних процесів, які активно впроваджуються в Україні останніми роками, зростає роль організаційно-економічного механізму як системного інструменту, що поєднує управлінські, фінансові, правові та інституційні засоби впливу на розвиток територіальних громад. Водночас, на практиці цей механізм часто функціонує неефективно через низку проблем, таких як недостатня бюджетна спроможність громад, слабкий кадровий потенціал, обмежена фінансова автономія тощо.

З огляду на зазначене, виникає об'єктивна потреба у глибокому аналізі існуючого організаційно-економічного механізму місцевого самоврядування, виявленні його недоліків та розробленні практичних рекомендацій щодо його вдосконалення. Особливо це важливо в умовах повномасштабних соціально-економічних викликів, пов'язаних з воєнним станом, економічною нестабільністю та необхідністю відбудови територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання становлення, розвитку та ефективного функціонування місцевого самоврядування вже тривалий час перебуває у центрі уваги науковців, які аналізують його як з точки зору теорії державного управління, так і в контексті практичного впровадження децентралізаційної політики. Варто наголосити, що науково-методичні підходи до організації місцевого самоврядування, його правового статусу, компетенцій та економічного підґрунтя детально розглядаються у працях таких провідних вітчизняних і зарубіжних дослідників, як М. Баймуратов, Р. Войтович, Н. Гончарук, А. Єрмолаєв, В. Кравченко, І. Лопушинський, В. Лупацій, М. Орзіх,

С. Серьогін, Т. Смирнова, А. Ткачук, В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, Д.Н. Бахрах, І.Л. Бачило, І.П. Бутко, А.С. Васильєва, Ю.М. Козлов, В.Я. Малиновський, А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський, В.П. Петков, В.Ф. Погорілко, Ю.А. Тихомиров, Ю.М. Тодика, В.В. Цветков та інші. Їхні наукові напрацювання створюють важливе теоретичне підґрунтя для подальших досліджень у сфері публічного управління, зокрема в частині формування організаційно-економічного механізму, що забезпечує ефективне функціонування місцевої влади.

Мета кваліфікаційної роботи полягає у дослідженні теоретичних засад, аналізі сучасного стану та розробці практичних напрямів удосконалення організаційно-економічного механізму розвитку місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети у роботі визначено такі завдання:

- розкрити сутність та визначити роль місцевого самоврядування в системі публічного управління;
- охарактеризувати організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні;
- дослідити специфіку діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, проаналізувати нові виклики та обмеження, що впливають на реалізацію їхніх повноважень;
- проаналізувати економічні основи функціонування місцевого самоврядування, включаючи дохідну базу місцевих бюджетів, джерела формування фінансових ресурсів та їхню стабільність;
- розглянути організаційно-фінансові форми забезпечення автономії місцевого самоврядування;
- оцінити ефективність використання матеріально-фінансових ресурсів місцевих громад;
- обґрунтувати напрями удосконалення організаційно-економічного механізму розвитку місцевого самоврядування, запропонувати практичні заходи щодо підвищення його ефективності, зміцнення фінансової бази та розширення управлінської спроможності громад..

Об'єктом дослідження є система місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є організаційно-економічний механізм функціонування та розвитку місцевого самоврядування.

Методи дослідження. У процесі підготовки кваліфікаційної роботи було застосовано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, які забезпечили системний підхід до аналізу проблематики функціонування організаційно-економічного механізму місцевого самоврядування. Зокрема, для визначення теоретичних засад та концептуальних підходів використано метод аналізу й узагальнення наукової літератури, а також системно-структурний підхід, що дав змогу розглядати місцеве самоврядування як багатокomпонентну систему. З метою дослідження функціонального стану місцевих громад застосовано економіко-статистичні методи, зокрема метод порівнянь, динамічний аналіз і метод середніх величин. Також було використано графічні методи візуалізації даних, що сприяли більш наочному відображенню результатів аналізу.

Інформаційною основою дослідження стали чинні нормативно-правові акти України у сфері місцевого самоврядування, офіційна статистика Держстату, звітні дані територіальних громад, матеріали Міністерства фінансів та Міністерства розвитку громад. Також використано наукові праці вітчизняних і зарубіжних авторів, аналітичні огляди, дані з відкритих джерел та результати соціологічних опитувань, що дозволили забезпечити обґрунтованість висновків.

Практичне значення одержаних результатів. Отримані результати мають прикладний характер і можуть бути використані органами місцевого самоврядування для вдосконалення управлінських рішень, посилення економічної самодостатності громад та підвищення ефективності бюджетного планування. Розроблені рекомендації можуть лягти в основу стратегічних документів розвитку територій, а також бути корисними для викладачів, студентів та фахівців у сфері публічного управління.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел із 53 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сутність та роль місцевого самоврядування в системі публічного управління

Місцеве самоврядування посідає важливе місце в системі конституційного устрою України, будучи однією з основ демократичного розвитку держави. Його функціонування є не лише інструментом управління на місцевому рівні, а й важливим елементом забезпечення балансу між централізованою владою та автономією територіальних громад. Саме через місцеве самоврядування реалізуються принципи народовладдя, участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та формування ефективного управлінського середовища.

У цьому контексті надзвичайно важливо звернутися до конституційного визначення місцевого самоврядування. Так, згідно зі статтею 140 Конституції України, воно розглядається як право жителів відповідної територіальної громади, села, селища чи міста, а також добровільних об'єднань кількох населених пунктів, самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів держави [31]. Це положення створює правову основу для діяльності органів місцевої влади, визначаючи межі їхньої автономії та відповідальності.

З метою кращого розуміння сутнісного змісту поняття місцевого самоврядування, доцільним є узагальнення його визначень, представлених у працях вітчизняних науковців і в законодавчих документах. У таблиці 1.1 наведено порівняльний аналіз дефініцій терміна «місцеве самоврядування», що дозволяє виявити основні ознаки цього явища з різних теоретичних позицій.

Узагальнюючи наведені вище підходи до трактування терміна «місцеве самоврядування», можна зауважити, що хоча формулювання в основних

нормативно-правових актах мають спільні риси, кожне з них має певну специфіку. Зокрема, помітними є відмінності у визначенні суб'єкта цього права: в одних випадках ідеться безпосередньо про населення, яке проживає на певній території, в інших, про уповноважені органи місцевого самоврядування, що діють від імені громади. Крім того, саму сутність місцевого самоврядування різні джерела розкривають через такі поняття, як «право», «право та реальна здатність», або ж «право і спроможність».

Таблиця 1.1

Визначення поняття «місцеве самоврядування» в різних Законах України

№ з/п	Джерело	Сутність терміна «місцеве самоврядування»
1	Конституція України (ст. 140)	Місцеве самоврядування розглядається як гарантоване Конституцією право мешканців відповідної громади, села, селища, міста або їх добровільного об'єднання, самостійно вирішувати питання, що мають локальне значення, у межах чинного законодавства.
2	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2)	Закон визначає місцеве самоврядування як форму участі громади у здійсненні публічної влади, що полягає в реальній можливості самостійно або через виборні органи приймати рішення з питань місцевого розвитку, в межах наданих повноважень та з урахуванням державних гарантій.
3	Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 3)	У Хартії місцеве самоврядування трактується як законне право й здатність органів місцевої влади самостійно управляти значною частиною суспільно важливих справ на відповідній території, керуючись інтересами громади та в рамках національного законодавства.

Складено автором [31; 40; 26]

Особливої уваги заслуговує визначення, що міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування. У цьому документі підкреслюється не лише правовий статус місцевих органів, а й їхня управлінська компетентність – здатність і повноваження самостійно регулювати значну частину публічних справ, діючи на власну відповідальність і в інтересах місцевого населення [26]. Цей підхід виразно відрізняється від національного законодавства, де місцеве самоврядування обмежується вирішенням питань лише місцевого значення, не охоплюючи ширшого кола суспільно важливих завдань.

Таким чином, у європейському розумінні місцеве самоврядування є не лише механізмом локального управління, а й складовою частиною загальної системи публічної влади, відповідальною за задоволення базових соціальних, економічних і культурних потреб громади. Це включає участь у вирішенні таких питань, як місцеве планування, комунальні послуги, освіта, охорона здоров'я, захист навколишнього середовища тощо [26].

Водночас, як зазначають українські дослідники Б. Мельниченко та М. Мідик, місцеве самоврядування в Україні – це не лише гарантоване державою право, а й реальна здатність територіальної громади вирішувати важливі для неї питання, як безпосередньо, так і через обрані органи, в межах законодавства [2]. Такий підхід узгоджується з Конституцією України, яка закріплює засади публічної влади на місцевому рівні.

Підсумовуючи, варто зазначити, що місцеве самоврядування можна розглядати як систему суспільних, не пов'язаних із партійною політикою відносин, у межах якої територіальні громади самостійно приймають рішення з широкого кола питань, які стосуються їхньої життєдіяльності. Ця система реалізується через органи місцевого самоврядування (ради, виконкоми, посадові особи), органи самоорганізації населення, громадські ініціативи та інші інститути громадянського суспільства [40].

На нормативному рівні право громадян брати участь в управлінні державними та місцевими справами закріплено у статтях 5 і 38 Конституції України [40]. Водночас основним принципом функціонування системи публічної влади є розмежування її на державну та місцеву. Так, у структурі публічної влади місцевого рівня чітко виділяються органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації та територіальні органи міністерств) та органи місцевого самоврядування, які представляють волю територіальної громади (рис. 1.1) [31].

Функціональна природа місцевого самоврядування виявляється через виконання широкого спектра завдань, що стосуються життєзабезпечення громади. Зокрема, до основних функцій можна віднести управління об'єктами

комунальної власності, організацію надання житлово-комунальних послуг, розвиток інфраструктури на місцевому рівні, забезпечення громадської безпеки, а також реалізацію заходів у сфері соціального захисту. Таким чином, місцеве самоврядування виступає не лише як інституційна форма управління, а й як механізм безпосереднього задоволення потреб населення.



Рис. 1.1. Структура публічної влади на місцях в Україні
Сформовано за даними [31]

У вітчизняному правовому полі місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади, жителів окремого населеного пункту або об'єднаної громади, самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та чинного законодавства України. Це одна з форм публічної влади, яка має специфічну організаційну структуру, здійснюється через окремі суб'єкти (територіальні колективи та сформовані ними органи) й стосується виключно питань локального значення. Основним матеріальним підґрунтям для реалізації повноважень органів самоврядування виступає комунальна (муніципальна) власність [40].

Важливо підкреслити, що організація місцевого самоврядування може мати як безпосередній, так і представницький характер. Так, територіальні громади сіл, селищ і міст можуть реалізовувати свої повноваження напряду

(шляхом зборів, громадських ініціатив тощо), або через обрані ними органи — сільські, селищні та міські ради і їхні виконавчі структури. На рівні районів і областей повноваження реалізуються через відповідні ради, що представляють спільні інтереси кількох територіальних громад [13].

Поняття «територіальна громада» охоплює постійних мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці, села, селища або міста, які є самостійними утвореннями, а також об'єднання кількох населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр. Водночас адміністративно-територіальна структура охоплює такі одиниці, як область, район, місто, район у місті, селище та село [16].

Першоосновою місцевого самоврядування є територіальна громада, яка виступає носієм публічної влади на місцях і водночас – суб'єктом реалізації управлінських функцій. Представницькою ланкою цієї системи є ради народних депутатів, які ухвалюють рішення від імені громади та здійснюють делеговані повноваження [16].

Організація та діяльність місцевого самоврядування ґрунтується на низці принципів, що відображають його демократичну природу та правову визначеність. До таких принципів належать: верховенство народу, законність, відкритість, колегіальність, поєднання інтересів громади і держави, виборність, правова та фінансова самостійність у межах наданих повноважень, підзвітність перед громадою, державна підтримка і судовий захист прав місцевого самоврядування [11].

Відповідно до чинного законодавства, структура системи місцевого самоврядування включає низку суб'єктів, кожен з яких має окреслене коло функцій. До цієї системи входять: територіальні громади; сільські, селищні та міські ради; відповідні голови; старости; виконавчі органи рад; районні й обласні ради; а також органи самоорганізації населення. Сільські, селищні й міські ради виконують представницьку функцію, діючи в інтересах територіальних громад, які вони представляють, на основі повноважень, визначених Конституцією України та відповідними законами [2; 40].

Систему виконавчих органів місцевого самоврядування в Україні утворюють відповідні виконавчі структури сільських, селищних, міських, а також районних у містах рад (у разі їх створення). До таких органів належать виконавчі комітети, профільні відділи, управління та інші структурні одиниці, що формуються за рішенням ради відповідного рівня. У своїй діяльності ці виконавчі органи підзвітні і підконтрольні радам, які їх утворили, а щодо реалізації делегованих повноважень – підконтрольні також органам державної виконавчої влади [40].

Центральне місце в системі місцевого самоврядування займає сільський, селищний або міський голова – головна посадова особа відповідної територіальної громади. Обрання голови здійснюється шляхом прямих загальних виборів на основі таємного голосування строком на п'ять років, згідно із законодавчо встановленою процедурою. Голова здійснює свої повноваження на постійній основі, очолює виконавчий комітет ради, організовує його роботу та головує на засіданнях ради.

Окремим інститутом у структурі органів місцевого самоврядування є староста – посадова особа, що представляє інтереси жителів окремого села чи селища в об'єднаній територіальній громаді. Староста обирається жителями відповідного населеного пункту на строк повноважень місцевої ради ОТГ. У межах повноважень, визначених законом та Положенням про старосту, він є членом виконавчого комітету та виконує функції зв'язку між населенням і органами місцевого самоврядування.

Законодавством України передбачено можливість надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень, які за своєю суттю належать до компетенції виконавчої влади. У цьому разі вони зобов'язані здійснювати їх під контролем відповідних державних органів. Такий механізм дозволяє забезпечити баланс між автономністю громад та єдністю державної політики на місцях [40].

Повноваження виконавчих органів місцевих рад охоплюють численні сфери, які формують основу життєдіяльності громад. Зокрема, вони

включають:

- 1) соціально-економічний та культурний розвиток (планування, облік, місцеві програми);
- 2) бюджетно-фінансову політику (складання бюджету, контроль за витратами, ціноутворення);
- 3) управління об'єктами комунальної власності;
- 4) сферу житлово-комунального господарства, побутового та торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- 5) будівництво, архітектуру і благоустрій територій;
- 6) освіту, охорону здоров'я, культуру, фізичну культуру і спорт;
- 7) земельні ресурси та охорону навколишнього середовища;
- 8) соціальний захист населення;
- 9) зовнішньоекономічну діяльність та оборону;
- 10) адміністративно-територіальний устрій;
- 11) забезпечення законності, правопорядку, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян [40].

Для кращої структуризації повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування за основними напрямками варто узагальнити їх у таблиці 1.2.

Виконавчі органи сільських, селищних та міських рад наділені широким колом повноважень, які умовно поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Власні повноваження реалізуються безпосередньо від імені територіальної громади в межах її компетенції, тоді як делеговані, передаються органами виконавчої влади з метою забезпечення єдиної державної політики на місцях. Такий розподіл сприяє розмежуванню відповідальності між різними рівнями управління і дозволяє ефективніше координувати дії в межах визначених функцій [40].

Окрему ланку в системі місцевого самоврядування становлять обласні та районні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст на відповідному рівні. Їхні повноваження визначаються як Конституцією, так і спеціальними законами, а також можуть доповнюватися

повноваженнями, делегованими їм нижчими ланками місцевого самоврядування, сільськими, селищними, міськими радами.

Таблиця 1.2

Повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування за галузями

№ з/п	Сфера діяльності	Основні функції виконавчих органів
1	Бюджет і фінанси	Розробка проєктів місцевих бюджетів, затвердження кошторисів, контроль за видатками, планування доходів і витрат
2	Житлово-комунальне господарство (ЖКГ)	Забезпечення надання комунальних послуг, утримання інфраструктури, благоустрій територій, енергозабезпечення
3	Освіта і культура	Управління закладами освіти, бібліотеками, клубами; підтримка освітніх і культурних ініціатив; охорона культурної спадщини
4	Соціальний захист	Організація надання соціальної допомоги, робота з малозабезпеченими та пільговими категоріями населення
5	Охорона здоров'я	Утримання медичних закладів, забезпечення первинної медичної допомоги, участь у програмах охорони здоров'я
6	Земельні ресурси та екологія	Розпорядження земельними ресурсами, здійснення контролю за використанням природних ресурсів, охорона довкілля
7	Транспорт і зв'язок	Організація роботи громадського транспорту, забезпечення транспортної доступності, розвиток комунікацій
8	Будівництво та архітектура	Планування забудови, видача дозволів, контроль за дотриманням будівельних норм, благоустрій
9	Адміністративно-територіальний устрій	Участь у змінах меж громад, створенні старостинських округів, найменуванні об'єктів
10	Забезпечення законності і правопорядку	Співпраця з правоохоронними органами, громадська безпека, захист прав і свобод громадян
11	Зовнішньоекономічна діяльність	Розвиток міжнародного співробітництва, участь у грантових і донорських програмах

Складено автором на основі [40]

Варто зазначити, що найбільш важливі питання діяльності обласних і районних рад вирішуються суто на пленарних засіданнях. До таких питань належать:

1. Ухвалення рішень щодо проведення консультативного опитування, ініційованого територіальними громадами, з питань, що зачіпають їхні спільні інтереси.

2. Реалізація функцій, передбачених законом, у частині організації виборів і референдумів як на національному, так і на місцевому рівні.

3. Затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку районів і областей, а також тематичних (цільових) програм.

4. Прийняття місцевих бюджетів – обласного чи районного, внесення змін до них та затвердження звітів про їх виконання.

5. Розподіл бюджетних трансфертів, зокрема державних субвенцій та коштів вирівнювання між бюджетами громад районного рівня.

6. Вирішення питань, пов'язаних з управлінням об'єктами спільної власності, які належать до компетенції відповідної ради.

7. Прийняття рішень з адміністративно-територіального устрою, відповідно до закону.

8. Обрання голови ради, його заступника, а також прийняття рішення про дострокове припинення їхніх повноважень.

9. Затвердження структури та чисельності виконавчого апарату ради, кошторису витрат на його утримання, на підставі пропозиції голови ради [40].

Голова районної, обласної або районної в місті ради обирається самою радою з числа депутатів на строк її повноважень. Обрання здійснюється шляхом таємного голосування. Голова ради виконує свої обов'язки до моменту обрання нового складу або до дострокового припинення повноважень. Він є підзвітним депутатському корпусу, і в разі вичерпання довіри може бути звільнений з посади двома третинами голосів депутатів від загального складу ради, також шляхом таємного голосування [40].

Особливістю організації влади на регіональному рівні є те, що обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів. Виконання виконавчих функцій покладається на відповідні обласні та районні державні адміністрації, яким делегується частина повноважень рад. Така модель забезпечує взаємодію представницької та виконавчої гілок влади в межах регіонального самоврядування, одночасно дотримуючись принципу підконтрольності органів виконавчої влади органам представницького рівня.

Забезпечення організаційного, правового, матеріально-технічного та інформаційно-аналітичного супроводу діяльності рад і їх органів покладається

на апарат відповідної ради, який формується самою радою. Цей структурний підрозділ виконує важливу координаційну функцію, забезпечуючи ефективну взаємодію представницького органу з територіальними громадами, місцевими державними адміністраціями та іншими суб'єктами публічної влади. Очолює виконавчий апарат ради голова відповідної ради, який організовує його роботу та несе персональну відповідальність за її результативність [48].

У свою чергу, виконавчу владу на регіональному рівні, в областях, районах, а також у містах Києві та Севастополі, реалізують місцеві державні адміністрації. Їх організаційна структура, повноваження і порядок діяльності визначаються спеціальним законом – Законом України «Про місцеві державні адміністрації». При цьому особливості діяльності адміністрацій у столичних містах регламентуються окремими нормативно-правовими актами, що враховують їх спеціальний статус [48].

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. Вони очолюють відповідні адміністрації, формують кадровий склад та відповідають за координацію роботи всіх структурних підрозділів. До їхніх обов'язків входить контроль за реалізацією державної політики на відповідній території, а також координація взаємодії з органами місцевого самоврядування [48].

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій є: забезпечення реалізації Конституції та законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів; підтримка правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання програм соціально-економічного розвитку, охорони довкілля, а також програм національно-культурного розвитку національних меншин; складання та виконання місцевих бюджетів; забезпечення звітності щодо виконання програм і фінансових документів; реалізація делегованих їм повноважень з боку держави та відповідних рад [48].

Варто підкреслити, що голови місцевих державних адміністрацій є відповідальними перед Президентом України і Кабінетом Міністрів. Вони підзвітні й підконтрольні вищим органам виконавчої влади, а також

відповідним обласним або районним радам. Така структура підзвітності забезпечує двосторонній контроль за діяльністю адміністрацій та сприяє підвищенню ефективності управління на місцях.

У разі, якщо рішення голови місцевої державної адміністрації суперечить законодавству України, воно може бути скасоване Президентом України або головою адміністрації вищого рівня згідно із чинною процедурою. Водночас, відповідна обласна чи районна рада має право висловити недовіру голові місцевої державної адміністрації, після чого Президент розглядає підстави для його відставки та надає офіційну відповідь. Якщо за недовіру проголосували не менше двох третин депутатів від загального складу ради, Президент України зобов'язаний ухвалити рішення про відставку голови відповідної адміністрації [48].

Щодо формування представницьких органів регіонального рівня, вибори депутатів районних рад здійснюються за пропорційною виборчою системою: депутати обираються за списками політичних партій або їхніх виборчих блоків у межах багатомандатного округу, який територіально відповідає району. За аналогічним принципом проводяться вибори депутатів обласних рад, де межі виборчого округу збігаються з адміністративно-територіальними межами відповідного регіону [48].

1.2 Організаційні засади місцевого самоврядування

Організаційне підґрунтя функціонування місцевого самоврядування в Україні ґрунтується на засадах демократичного устрою, принципах верховенства права, субсидіарності та децентралізації влади. Воно охоплює широкий спектр інституційних аспектів, від структури та компетенції органів місцевого самоврядування до особливостей їхнього ресурсного забезпечення й взаємодії з органами державної виконавчої влади. Однією з вагомих передумов стало правове визнання місцевого самоврядування як невід'ємної частини

системи публічного управління, що безпосередньо впливає на реалізацію соціально-економічної політики на місцях.

Важливе місце серед принципів організації місцевого самоврядування займає територіальний принцип, що передбачає формування органів на основі поділу України на громади. Саме територіальна громада виступає як основний суб'єкт місцевого самоврядування, наділений правом формувати виборні представницькі органи – раду та голову громади. Ці інституції забезпечують реалізацію рішень, розробляють і втілюють місцеві програми розвитку, координують діяльність комунальних підприємств, а також відповідають за соціально-економічну інфраструктуру громади.

Не менш вагомим є принцип кооперації з державними структурами, який визначає особливості взаємодії місцевих і центральних органів влади. Згідно з ним, органи самоврядування мають автономне право приймати рішення в межах своєї компетенції, однак повинні узгоджувати свою діяльність із загальнодержавною політикою, дотримуючись чинного законодавства. Такий механізм сприяє гармонізації управлінських процесів на різних рівнях влади.

Наступним важливим положенням є принцип фінансової самостійності, який полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинні бути забезпечені достатніми фінансовими ресурсами для виконання покладених на них завдань. Це досягається через формування місцевих бюджетів, надходження державних субвенцій, а також збір місцевих податків і платежів. Така модель дозволяє територіальним громадам ефективніше планувати і реалізовувати місцеву політику, враховуючи специфіку регіонального розвитку.

Окремо слід згадати контрольну функцію місцевих органів влади, яка передбачає здійснення нагляду за дотриманням законності, правопорядку, захисту прав громадян, а також контроль за роботою підпорядкованих підприємств та організацій. Реалізація цієї функції здійснюється через проведення громадських слухань, ініціювання публічних консультацій та впровадження механізмів звітності перед громадою.

Наукове обґрунтування організаційних засад місцевого самоврядування

подає В. Тужик, який підкреслює демократичний характер цього інституту, його політичну, фінансово-економічну і соціальну сутність. Дослідник акцентує на тому, що місцеве самоврядування реалізується на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою та не передбачає вертикальної ієрархії між громадами, їхніми органами та посадовими особами. Він також вказує, що формування громадянського суспільства та демократизація публічного управління є основою для розвитку публічної сфери, яка включає не лише державний сектор, а й недержавні соціальні інституції, громадські організації, установи духовної сфери. Ефективна взаємодія між державним управлінням і місцевим самоврядуванням, на думку автора, має забезпечити повноцінну реалізацію публічної політики в інтересах населення [51].

Актуальність реформування місцевого самоврядування в Україні значною мірою зумовлена системними проблемами у сфері адміністративно-територіального устрою, які перешкоджають ефективному функціонуванню публічної влади на місцях. На думку О. Гордєєвої, однією з важливих проблем є невідповідність адміністративно-територіальних одиниць їх реальному кадровому, організаційному та ресурсному потенціалу. Зокрема, більшість сільських громад мають обмежений доступ до комунальних послуг або перебувають у критичному стані інфраструктурного забезпечення [18].

Серед інших викликів є складність і надмірна фрагментованість існуючої територіальної структури, наявність анклавних та ексклавних утворень, а також неефективна доступність окремих адміністративних центрів. Така ієрархічна невпорядкованість ускладнює реалізацію єдиної управлінської політики та створює бар'єри для збалансованого розвитку регіонів.

Децентралізація, хоч і сприяє підвищенню управлінської автономії, одночасно супроводжується низкою соціально-економічних ризиків. Зокрема, як зазначено у фаховій літературі, вона призводить до посилення диференціації між заможними та малозабезпеченими громадами, створює передумови для нормативно-правової нестабільності, а також загострює проблему відсутності ефективних механізмів контролю за діяльністю місцевих органів влади.

Додатковим ускладненням є брак кваліфікованих лідерів на місцях, що знижує якість управлінських рішень [15].

Нормативна база, що регулює діяльність місцевого самоврядування в Україні, включає низку базових законодавчих актів: Конституцію України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон «Про місцеві державні адміністрації» та інші спеціальні закони. Відповідно до законодавства, місцеве самоврядування визнається формою публічної влади, яка реалізується територіальними громадами безпосередньо або через обрані органи на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування [51].

Правові засади місцевого самоврядування в Україні будуються на кількох фундаментальних принципах, представлених в таблиці 1.3.

Таблиця 1.3

Основні принципи функціонування місцевого самоврядування в Україні

№ з/п	Принцип	Сутність	Форми реалізації
1	Демократизм	Участь громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні	Громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори, відкриті засідання
2	Децентралізація	Передача повноважень від держави до територіальних громад	Самостійне формування бюджету, планування розвитку, управління комунальним майном
3	Територіальність	Охоплення всієї території держави системою громад	Об'єднання населених пунктів у громади з єдиним адміністративним центром
4	Розмежування повноважень	Визначення чітких меж відповідальності органів самоврядування та держави	Закони України, статuti громад, регламенти діяльності органів влади
5	Взаємодія з державною владою	Координація дій між державними та самоврядними структурами	Участь у реалізації державних програм, делегування повноважень
6	Прозорість та відкритість	Забезпечення доступу до інформації та рішень органів самоврядування	Публічні звіти, електронні платформи, доступ до рішень рад
7	Соціальна орієнтованість	Захист вразливих верств населення та забезпечення базових послуг	Програми соцзахисту, доступ до медицини, освіти, ЖКГ

Сформовано за даними [40; 48].

Еволюція інституту місцевого самоврядування відбувалася поступово, із переходом від централізованих до більш гнучких, децентралізованих моделей управління, що відповідали трансформації політичного, соціального та економічного контексту (табл. 1.4). Зміна етапів його становлення зумовлена необхідністю адаптації системи публічного управління до нових викликів, зокрема зростанням ролі громад у процесах прийняття рішень і запровадженням демократичних стандартів у врядуванні.

Таблиця 1.4

Етапи еволюції місцевого самоврядування

№	Історичний етап	Хронологічні межі	Характеристика етапу	Основні тенденції
1	Формування передумов	Давні часи – середина XIX ст.	Початок інституціалізації місцевих громад, домінування традиційних громадських зібрань, залежність від монархічної влади	Обмежена автономія, контроль центру, відсутність формальної правової бази
2	Інституційне становлення	Кінець XIX – поч. XX ст.	Впровадження органів місцевого самоврядування в європейських країнах, закріплення принципів автономії	Розширення прав громад, виникнення виборних рад, розвиток муніципальної власності
3	Централізація влади	1920-1980-ті рр.	У ряді країн (особливо з тоталітарними режимами) спостерігалася жорстка централізація, підпорядкування місцевих рад державі	Послаблення самостійності, формальне існування органів самоврядування
4	Реструктуризація та децентралізація	1980-2000-ні рр.	Активізація реформ у напрямі передачі повноважень на місця, відновлення прав місцевих рад	Законодавче закріплення автономії, формування місцевих бюджетів, зростання ролі громад
5	Сучасний етап інтеграції та цифровізації	2010-донині	Упровадження принципів належного врядування, використання цифрових технологій, глобалізація муніципальної політики	Електронне врядування, участь громадян, прозорість, міжмуніципальне співробітництво, інноваційність

Складено автором на основі джерел [6; 7; 40]

У кінці XIX – на початку XX століття в країнах Західної Європи почали формуватися основи локальної демократії, що проявилось у закріпленні принципів децентралізації та посиленні самостійності органів місцевої влади, яким було передано значний обсяг повноважень щодо вирішення питань місцевого значення. Упродовж XX століття в більшості розвинених країн відбулося розширення повноважень місцевих органів через законодавчі зміни, фінансову децентралізацію та інституційне зміцнення місцевих адміністрацій. Такі процеси стали наслідком прагнення до більшої ефективності управління на територіальному рівні, розвитку громадянської активності та зміцнення демократичних механізмів.

У сучасний період реформування триває в напрямі розширення функціональної, адміністративної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування. В умовах глобалізації зростає значення міжмуніципального співробітництва, що передбачає обмін досвідом, запровадження спільних програм, координацію в реалізації соціально-економічних та екологічних стратегій розвитку. Активне впровадження цифрових технологій трансформують механізми взаємодії «влада – громада»: автоматизуються адміністративні процедури, розвиваються електронні сервіси, що забезпечують оперативність, прозорість та доступність управлінських рішень. Водночас цифровізація сприяє залученню громадян до процесів управління за допомогою інструментів електронної демократії (e-participation), зокрема онлайн-опитувань, петицій, бюджету участі тощо.

Однією з провідних тенденцій сучасного етапу розвитку суспільства є не лише формальне, а й практичне посилення ролі місцевого самоврядування як вагомого та повноцінного елемента системи публічного управління. У зв'язку з цим, на рівні концептуального осмислення та формування ефективної інституційної моделі локального врядування, в науковій та управлінській практиці виокремлюються та домінують дві базові парадигми – англосаксонська і континентальна моделі місцевого самоврядування, які відображено на рисунку 1.2.



Рис. 1.2. Сучасні моделі місцевого самоврядування

Складено автором на основі джерел [6; 7; 40]

У межах нової управлінської парадигми впроваджується концепція «нового публічного менеджменту» (New Public Management), що поєднує ринкові підходи до управління з принципами належного врядування (good governance). У структурному розрізі така трансформація спрямована на підвищення ефективності, прозорості та результативності роботи органів місцевого самоврядування, а також на формування партнерських відносин між громадою, бізнесом і владою.

Центральним інструментом модернізації виступає децентралізація, що передбачає передачу значної частини компетенцій, ресурсів та відповідальності на місцевий рівень. Вона забезпечує не лише автономію територіальних громад, але й створює умови для більш оперативного реагування на потреби населення, стимулює розвиток місцевої ініціативи та дозволяє раціональніше розподіляти фінансові ресурси. Розширення бюджетної автономії місцевих органів дозволяє їм самостійно формувати й реалізовувати фінансову політику, визначати пріоритети розвитку території.

Таким чином, сучасна система місцевого самоврядування формує інституційне середовище для демократичного розвитку громад, реалізації принципів відкритості, підзвітності та ефективності управління на місцях.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

В умовах воєнного стану система місцевого самоврядування постає перед новими викликами, що вимагають адаптації організаційних підходів, перегляду управлінських пріоритетів і мобілізації ресурсів для забезпечення безперервного функціонування територіальних громад. Надзвичайна ситуація, пов'язана з загрозою державному суверенітету та безпеці громадян, зумовлює необхідність оперативного реагування місцевих органів влади на кризові обставини, посилення координації з військовими адміністраціями та органами центральної влади, а також реалізації заходів, спрямованих на підтримку життєзабезпечення населення, охорону публічного порядку та захист критичної інфраструктури. У таких умовах особливо актуалізується роль місцевого самоврядування як найближчого до громади інституту влади, здатного забезпечити ефективне врядування у ситуаціях підвищеного ризику.

Оголошення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року відповідно до Указу Президента спричинило масштабну трансформацію умов функціонування місцевого самоврядування. Цей правовий режим, який продовжує діяти, актуалізував низку системних проблем, зокрема слабкість взаємодії між місцевими адміністраціями та радами, а також недостатню політичну відповідальність обраних представників. Найбільш гостро такі дисбаланси проявилися в умовах активних бойових дій, де ефективність взаємодії між органами влади набувала життєво важливого значення.

Попри наявність успішних прикладів налагодженого співробітництва між місцевим самоврядуванням і виконавчою владою у прифронтових районах, багато регіонів продемонстрували низьку ефективність управління. Обласні

ради часто працюють формально, зтягуючи ухвалення важливих рішень, а їх утримання потребує значних бюджетних витрат, що є критичним за умов обмеженого фінансового ресурсу під час війни. Представники громад, у свою чергу, позбавлені реальних інструментів впливу на діяльність місцевих рад.

Хоча глибоких реформ у воєнний період реалізувати складно, очевидним є те, що ознаки кризових явищ у системі місцевого врядування існували ще в мирний час. Воєнні обставини лише посилили ці проблеми. На цьому тлі особливо актуальним виглядає питання законодавчого закріплення механізмів громадського контролю за діяльністю рад, що мало би бути впроваджено ще на ранніх етапах реформи децентралізації.

Крім того, потребує осучаснення сама організація публічної служби в органах місцевого самоврядування, особливо в громадах нижчого рівня. Забезпечення кадрами з належним рівнем підготовки й мотивації стало б передумовою для ефективного вирішення завдань місцевого управління.

Серед загальнонаціональних викликів, що ускладнюють розвиток місцевого самоврядування, варто виокремити низький рівень політичної культури, слабку комунікацію органів виконавчої влади з громадськістю, а також відсутність дієвого законодавства щодо організації місцевих референдумів. Останній чинник унеможлиблює належну участь громадян у прийнятті рішень і гальмує формування повноцінного демократичного простору на місцях.

До початку повномасштабної агресії Російської Федерації в Україні активно впроваджувалась реформа децентралізації, спрямована на трансформацію системи публічного управління в бік її підпорядкування інтересам громадян. Вагомими напрямками цієї реформи були: підвищення якості та доступності публічних послуг, удосконалення механізмів прийняття управлінських рішень та розвиток форм прямого народовладдя. Основоположним документом стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схвалена Кабінетом Міністрів України у квітні 2014 року.

У подальшому було затверджено План дій з реалізації реформи, що передбачав прийняття низки нормативно-правових актів, серед яких – закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», а також зміни до Бюджетного та Податкового кодексів задля фінансової децентралізації. Зазначені заходи спрямовувались на впровадження принципу субсидіарності та чіткого розподілу повноважень між місцевими радами і виконавчими структурами, що дозволяло зміцнити управлінський потенціал на місцях [32].

Напередодні вторгнення у 2022 році в Україні було затверджено новий базовий адміністративно-територіальний устрій: сформовано 1469 територіальних громад і 136 районів замість 490 попередніх. Крім того, у 2020 році відбулися зміни до виборчого законодавства і проведено чергові місцеві вибори. У Верховній Раді також перебували на розгляді законопроекти, спрямовані на подальше вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування.

Після початку повномасштабної війни органи місцевого самоврядування були змушені адаптувати свою діяльність до нових умов. У центрі уваги опинилось забезпечення сталого функціонування економіки громад, належного рівня публічних послуг, життєзабезпечення населення. У цих умовах особливого значення набув процес локального економічного розвитку, що передбачає взаємодію органів самоврядування з громадським сектором, підприємництвом і мешканцями громад.

У контексті загальнонаціональної децентралізаційної реформи та викликів, пов'язаних із воєнним станом, вагомим фактором стало посилення економічної спроможності територіальних громад. Для комплексного розуміння стану місцевого самоврядування доцільно проаналізувати основні кількісні показники, що характеризують його розвиток у 2024 році. Зведена інформація наведена в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Основні показники розвитку територіальних громад України, 2024 рік

№	Показник	Значення
1	Кількість територіальних громад (ОТГ) в Україні	1 469
2	Ступінь фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад	70,1 %
3	Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України	17,8 %
4	Надходження до загального фонду місцевих бюджетів	451 млрд грн

Складено за даними [43-45; 23]

Наведені в таблиці дані свідчать про стабільне функціонування системи місцевого самоврядування навіть в умовах воєнного стану. Кількість об'єднаних територіальних громад залишається сталою – 1 469, що демонструє завершення першого етапу адміністративно-територіальної реформи. Водночас ступінь фінансової спроможності громад, який досяг 70,1 %, є свідченням зростання автономності на місцях та покращення їх здатності забезпечувати базові публічні послуги за рахунок власних ресурсів.

Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України становить 17,8 %, що підтверджує актуальність децентралізації як інструменту перерозподілу фінансових ресурсів у бік місцевих рівнів управління. Загальні надходження до місцевих бюджетів у 2024 році склали 451 млрд грн, що є важливим фінансовим ресурсом для реалізації інфраструктурних, соціальних і гуманітарних ініціатив у громадах, зокрема тих, які постраждали внаслідок військових дій.

Воєнні умови зумовили появу нових викликів, зокрема, необхідність інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та релокованого бізнесу. Важливим інструментом стали індустриальні парки, які передбачають створення спеціальних територій із відповідною інфраструктурою для розміщення підприємств. Підприємства, які переїхали до таких парків, отримали податкові та митні пільги, зокрема: звільнення від податку на прибуток на 10 років (за умови реінвестування прибутку), а також від ПДВ і мита на обладнання, яке ввозиться для виробництва [43; 44].

Органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень можуть надавати податкові пільги: зменшення або звільнення від сплати податку на

землю та на нерухомість. Водночас вони відіграють важливу роль у підтримці ВПО, забезпечуючи доступ до комунальних медичних, освітніх і соціальних послуг, а також сприяючи їх зайнятості та соціальній інтеграції [45].

Для реалізації цих завдань громади активно співпрацюють із громадськими об'єднаннями, благодійними й міжнародними організаціями. Така взаємодія реалізується у формі спільних проєктів, консультацій, інформаційної підтримки та комунікації з потенційними роботодавцями.

2.2. Аналіз фінансової спроможності органів місцевого самоврядування

Фінансова спроможність органів місцевого самоврядування є ваговою умовою їхньої ефективної діяльності та реалізації делегованих і власних повноважень. У сучасних умовах, особливо в період воєнного стану та після початку масштабної децентралізації, питання ресурсного забезпечення територіальних громад набуває стратегічного значення. Фінансова автономія дозволяє громадам оперативно реагувати на потреби населення, забезпечувати надання базових послуг, реалізовувати інфраструктурні проєкти та сприяти сталому розвитку. Саме тому аналіз фінансової спроможності місцевих бюджетів, оцінка динаміки їхніх доходів і видатків, а також співвідношення між власними та трансфертними ресурсами є необхідним для розуміння реального потенціалу органів місцевого самоврядування у забезпеченні економічної стабільності на місцях.

У межах реформи децентралізації одним із головних завдань стало формування фінансово спроможних територіальних громад, які могли б самостійно вирішувати питання місцевого розвитку. Задля досягнення цієї мети було встановлено низку вимог до новостворених громад: забезпечення територіальної цілісності, наявність необхідної соціальної інфраструктури, критичної чисельності населення та доступу до базових адміністративних

послуг. Такий підхід дозволив закласти підґрунтя для формування дієздатних органів місцевого самоврядування, спроможних на якісне виконання функцій управління [28].

Поступовий аналіз фінансових показників діяльності громад свідчить про зростаючу їхню економічну стійкість (рис. 2.1). Зокрема, спостерігається позитивна динаміка у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, що підтверджує ефективність запроваджених інструментів фінансової децентралізації та свідчить про зміцнення власної дохідної бази громад.

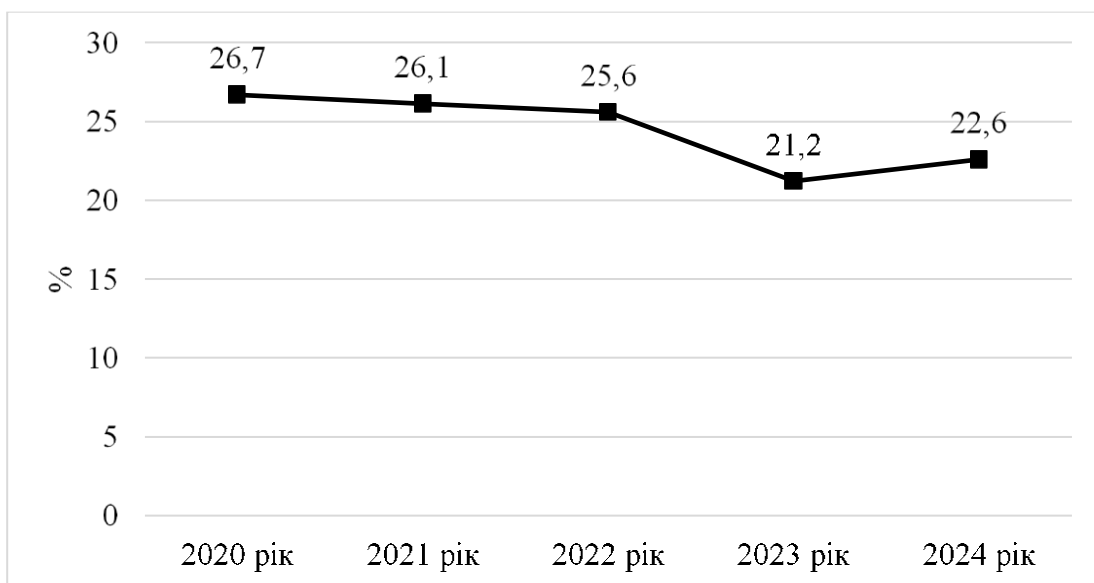


Рис. 2.1. Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд) за 2020-2024 рр., %

Побудовано за даними [23]

У динаміці частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за період 2020-2024 років простежується тенденція до зниження, що свідчить про послаблення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Якщо у 2020 році цей показник становив 26,7%, а у 2021 – 26,1%, то у 2022 році він знизився до 25,6%. Найбільш істотне падіння спостерігалось у 2023 році – до 21,2%, що пояснюється наслідками повномасштабного вторгнення Російської Федерації, спрямуванням значних державних ресурсів на оборонний сектор та

загальним зниженням економічної активності.

Попри складні умови, у 2024 році зафіксовано незначне зростання частки до 22,6%, що може свідчити про часткову стабілізацію ситуації та відновлення окремих елементів фінансової спроможності громад. Проте цей рівень залишається помітно нижчим порівняно з довоєнним періодом. Загалом така динаміка підтверджує важливість перегляду підходів до міжбюджетного розподілу ресурсів і запровадження механізмів підтримки громад в умовах війни та у процесі повоєнного відновлення.

Оцінка структури надходжень до загального фонду місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад за 2024 рік свідчить про домінуючу роль податку на доходи фізичних осіб. Саме цей загальнодержавний податок формує найбільшу частку місцевих надходжень, що підкреслює його ключове значення для фінансового забезпечення територіальних громад. Варто зазначити, що до місцевих бюджетів зараховується лише 60% ПДФО, тоді як решта 40% надходить до державного бюджету, що відображено на рисунку 2.2 [31].

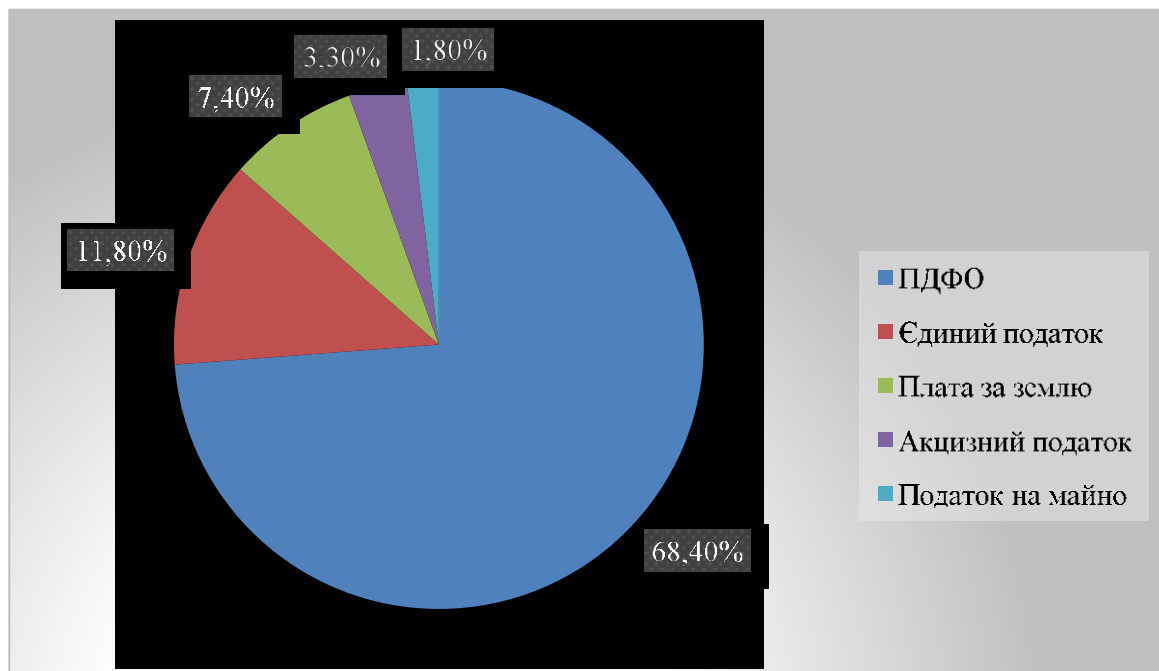


Рис. 2.2. Структура надходження податків до загального фонду місцевих бюджетів ОТГ за 2024 рік, %

Побудовано за даними [23]

На рисунку 2.2 представлено структуру надходжень податків до загального фонду місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад України за 2024 рік. Найбільшу частку у цій структурі займає податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) – 68,4%, що ще раз підкреслює його домінуючу роль у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. Це свідчить про сильну залежність фінансів громад від цього джерела, навіть попри те, що лише 60% ПДФО зараховується на місцевому рівні.

Другою за вагомістю статтею надходжень є єдиний податок, який становить 11,8%, що свідчить про активність малого і середнього бізнесу на території громад. Плата за землю забезпечує 7,4% надходжень, що демонструє значення раціонального використання земельних ресурсів у системі місцевих фінансів.

Менші частки припадають на акцизний податок (3,3%) та податок на майно (1,8%), що вказує на певний резерв наповнення місцевих бюджетів, який можна реалізувати через підвищення ефективності адміністрування цих податків та оновлення нормативно-грошової оцінки майна.

Загалом структура надходжень свідчить про необхідність диверсифікації джерел наповнення місцевих бюджетів та зменшення надмірної залежності від ПДФО, особливо в умовах воєнного стану та зниження ділової активності в окремих регіонах.

Для більш ґрунтовного аналізу фінансової спроможності громади доцільно розглянути не лише загальні ще доходів і видатків, а й структуру доходів (власні надходження – трансферти), роль вагомих податкових джерел (зокрема ПДФО), а також видатковий профіль: видатки на одного мешканця і частка капітальних витрат. Вирахування дефіциту/профіциту бюджету дає змогу оцінити фінансову стабільність громади. Для прикладу візьмемо Вінницьку міську територіальну громаду. Включення цих показників у таблицю дозволить сформуванню аналітичний портрет фінансового стану громади за 2022-2024 років (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Фінансово-бюджетні показники Вінницької МТГ, 2022-2024 роки

Рік	Доходи бюджету (млн грн)	Власні доходи / закріплені (млн грн)	Видатки бюджету (млн грн)	Профіцит/дефіцит
2022	5 493,66	3 500	5 767,06	273,40 (дефіцит)
2023	5 189,65	5 056,0	5 657,00	467,35 (дефіцит)
2024	6 354,678	5 600 млн грн	6 551,732	197,05 (дефіцит)

Складено за даними [23]

На основі аналізу показників бюджету Вінницької міської територіальної громади за 2022-2024 рр. можна виокремити кілька основних тенденцій, що відображають поточний рівень фінансової спроможності громади.

Перш за все, варто відзначити поступове зростання обсягів доходів бюджету: якщо у 2022 році дохідна частина бюджету становила 5 493,66 млн грн, то у 2024 році вона зросла до 6 354,68 млн грн, що свідчить про активізацію фінансових потоків та стабілізацію економічної ситуації в громаді. Попри тимчасове скорочення доходів у 2023 році (до 5 189,65 млн грн), громада продемонструвала здатність швидко відновити зростання вже наступного року, що є позитивним сигналом з точки зору бюджетної динаміки.

Другою важливою тенденцією є зміцнення частки власних і закріплених доходів у структурі бюджету громади. Так, якщо у 2022 році ці надходження становили близько 63,7% усіх доходів, то вже у 2023 році – понад 97%, а у 2024 році – близько 88%. Це свідчить про поступове зміцнення фінансової автономії місцевого самоврядування, а також про зменшення залежності бюджету громади від зовнішніх трансфертів.

Попри зазначені позитивні зрушення, у всіх трьох роках фіксується дефіцит бюджету, хоча його динаміка є помірно оптимістичною. У 2022 році дефіцит становив 273,40 млн грн, у 2023 – зріс до 467,35 млн грн, але вже у 2024 році зменшився до 197,05 млн грн, що свідчить про поступове вирівнювання бюджетного балансу, що стало можливим завдяки ефективнішому адмініструванню доходів та стриманішій видатковій політиці.

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що Вінницька міська територіальна громада демонструє поступове зростання фінансової спроможності завдяки зростанню власних доходів, покращенню збалансованості бюджету та здатності адаптуватися до складних умов воєнного часу. Разом із тим, наявність хронічного дефіциту свідчить про необхідність подальшого вдосконалення фінансового управління, зокрема в частині оптимізації видатків, розширення дохідної бази та зменшення бюджетної залежності.

2.3. Форми матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування

Форми матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування є вагомим інструментом забезпечення спроможності громад до самостійного вирішення питань місцевого значення. Вони відображають практичні механізми реалізації принципів децентралізації, зокрема в частині управління ресурсами, планування розвитку, фінансування публічних послуг і залучення громадськості до управлінських процесів. У сучасних умовах, коли територіальні громади функціонують у складному середовищі, зокрема в умовах воєнного стану, особливої актуальності набуває формування ефективної системи інституційної, організаційної та фінансової автономії. Саме здатність місцевих рад, виконавчих органів, комунальних підприємств та інших інституцій діяти незалежно в межах закону є основою сталого місцевого розвитку, зміцнення демократії та забезпечення публічного добробуту на місцях.

Матеріально-фінансова самостійність органів місцевого самоврядування, гарантована законами України, становить одну з базових передумов їх ефективного функціонування. Завдяки цій самостійності органи місцевого самоврядування набувають права самостійно розробляти та впроваджувати

програми соціального, економічного, житлово-комунального, культурного й інфраструктурного розвитку територій, підвищувати якість надання публічних послуг та стимулювати конкуренцію між громадами щодо умов життя. Одночасно ця автономія супроводжується відповідальністю за прийняті управлінські рішення.

На міжнародному рівні Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що наявність у місцевих органів влади власних фінансових ресурсів є передумовою їхньої автономії: це дозволяє їм не лише використовувати кошти на потреби відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а й отримувати доходи від об'єктів комунальної власності та формувати інфраструктуру.

Однак, як показують результати оцінок експертів програми U-LEAD з Європою, в Україні реалізація цих принципів здійснюється недостатньо: державний нагляд має надто широкий характер, власні повноваження місцевого самоврядування вузькі, а межа між власними та делегованими повноваженнями нечітка. Багато функцій дублюються або не фінансуються належним чином; здатність місцевих органів генерувати власні доходи обмежена, і більшість ресурсів становлять державні трансферти. До того ж, статус таких податків як податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) залишається неясним: чи може орган місцевого самоврядування використовувати свою частку на власні цілі або тільки на виконання делегованих державою функцій. [52]

Дослідники В.С. Колтун та О.В. Радченко у своєму дослідженні вказують на існування істотного розриву між завданнями автономії та її реальним функціонуванням. Зокрема відзначають, що не дотримується належний баланс між автономією громад і захистом державних інтересів, що ускладнює реалізацію принципу пропорційної автономії. [30]

Однією з суттєвих перешкод на шляху повноцінного використання матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування є брак ефективного контролю за реалізацією повноважень. Проблема полягає як у недостатності інституційного нагляду з боку держави, так і в обмеженій участі мешканців територіальних громад у моніторингу діяльності місцевих органів

влади. Оскільки реалізація власних (самоврядних) повноважень здійснюється через представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, які наділені широкими дискреційними повноваженнями, відсутність ефективних механізмів громадського контролю створює ризики ухвалення рішень, що не відповідають інтересам громади. У таких умовах не виключається прояв управлінської безвідповідальності або прийняття рішень під впливом вузькогрупових інтересів, що підриває принцип підзвітності та прозорості місцевої влади [30].

Міжнародні стандарти, закріплені в актах Ради Європи, передбачають низку засад для формування повноцінної матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Основні засади матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування за міжнародними стандартами

Принцип	Зміст
Податковий суверенітет	Частина доходів має формуватись за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких громади встановлюють у межах закону.
Гнучкість і адаптивність фінансової системи	Фінансова система має бути диверсифікованою і пристосованою до реального зростання витрат на виконання функцій.
Бюджетне вирівнювання	Горизонтальні й вертикальні механізми вирівнювання повинні компенсувати нерівномірність ресурсів без обмеження автономії.
Консультації щодо фінансування	Перед ухваленням змін до системи фінансування необхідно проводити консультації з органами місцевого самоврядування.
Нецільовий характер дотацій	Дотації не повинні обмежувати свободу громад у реалізації політики, а мають зміцнювати їхню інституційну спроможність.

Складено за матеріалами Ради Європи та Європейської хартії місцевого самоврядування

Як видно з таблиці 2.3, міжнародні підходи до формування матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування базуються на принципах податкової незалежності, функціональної гнучкості та інституційної відповідальності. Впровадження зазначених стандартів є запорукою

підвищення ефективності місцевого управління, збалансованості бюджетної системи та розвитку демократичних інститутів на місцевому рівні.

Усі перелічені вище положення були закріплені в національному законодавстві, зокрема в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Окрім того, механізми фінансової підтримки місцевих бюджетів через дотації та субвенції регламентуються додатками 5 та 6 до Закону України про Державний бюджет України, які ухвалюються на кожен бюджетний рік.

До фундаментальних характеристик системи місцевого самоврядування належать чотири основні види автономії: правова, організаційна, матеріальна та фінансова (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Фундаментальні види автономії системи місцевого самоврядування

Вид автономії	Зміст
Правова автономія	Органи місцевого самоврядування наділені власними, чітко визначеними Конституцією та законами повноваженнями, які мають бути повними та виключними. Вони мають право на судовий захист своїх повноважень та свободу прийняття рішень у межах компетенції.
Організаційна автономія	Місцеві органи самостійно формують внутрішню структуру управління, враховуючи особливості громади. Вони не підпорядковуються іншим органам, а державний контроль здійснюється лише з метою дотримання законності.
Матеріальна автономія	Право володіння, користування та розпорядження майном, що належить територіальній громаді (земля, об'єкти комунальної власності, інфраструктура тощо) для виконання функцій місцевого самоврядування.
Фінансова автономія	Передбачає наявність у громад достатніх фінансових ресурсів, співмірних з повноваженнями, а також право самостійно управляти цими коштами для задоволення потреб населення без втручання з боку держави.

Складено на основі [1; 27]

Як свідчить таблиця 2.4, ефективність функціонування системи місцевого самоврядування безпосередньо залежить від рівня реалізації основних видів автономії – правової, організаційної, матеріальної та фінансової. Кожна з них забезпечує певний вимір незалежності громад у процесі прийняття рішень, управління ресурсами та реалізації повноважень. Їх гармонійне поєднання є

основою для побудови дійсно самодостатньої, демократичної та відповідальної моделі місцевого врядування.

Також важливою складовою є забезпечення місцевих органів фінансуванням для виконання делегованих повноважень, з урахуванням реальних витрат на їх реалізацію. Сприяння держави у зміцненні спроможності громад генерувати власні доходи має виступати невід'ємною частиною політики підтримки місцевого самоврядування. Крім того, передбачається надання органам місцевого самоврядування частини загальнодержавних доходів у вигляді нецільових трансфертів, розподілених за прозорими, справедливими та об'єктивними критеріями. Водночас передбачається запровадження механізмів фінансового вирівнювання, які мають компенсувати нерівномірність у дохідних можливостях громад, без обмеження їх самостійності. Усі фінансові рішення, які можуть вплинути на місцеве самоврядування, мають узгоджуватись із представниками відповідних органів, включно з питаннями перерозподілу бюджетних ресурсів [52].

Матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування формують: рухоме та нерухоме майно, місцеві бюджети й інші фінансові ресурси, земля, природні ресурси, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад (сіл, селищ, міст, районів у містах), а також об'єкти спільної власності, які перебувають в управлінні обласних і районних рад [40].

Науковий дискурс у сфері самоврядування звертає увагу на нечіткість термінологічного апарату, зокрема щодо вживання понять «самостійність», «автономія», «незалежність». Така плутанина, на думку дослідників, обумовлена відсутністю чіткої нормативно-правової дефініції цих термінів. Наприклад, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади йдеться лише про «самостійність» у формуванні бюджетів і створенні представницьких органів на місцях. У зв'язку з цим у межах даного дослідження доцільно оперувати категорією «матеріально-фінансова самостійність органів місцевого самоврядування», як найбільш точною щодо

аналізованої тематики.

Рівень матеріально-фінансової самостійності є важливим індикатором загальної незалежності територіальних громад. Він визначає їхню здатність до сталого соціально-економічного розвитку, ефективного використання ресурсів і реалізації демократичних принципів місцевого врядування. Як зазначає Г.Б. Поляк, існує обернено пропорційна залежність між рівнем фінансової самостійності громади та часткою трансфертів у структурі її бюджету. Чим більшою є частка власних доходів, тим вищий рівень реальної автономії та економічної зрілості місцевої влади [37].

Оцінка рівня матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування може здійснюватися через аналіз сукупності кількісних та якісних індикаторів, які відображають рівень автономії в управлінні ресурсами та виконанні повноважень. Зокрема, Л.О. Міронова пропонує оцінювати фінансову самостійність місцевої влади за такими ключовими критеріями: рівень втручання з боку центральних органів влади; ступінь автономності місцевої влади від державних структур; достатність фінансування делегованих повноважень; рівень незалежності дохідної бази місцевих бюджетів; самостійність у розпорядженні доходами, включно з переданими ресурсами; податкова ініціатива; а також ступінь залежності від трансфертів з державного бюджету.

Інші науковці, зокрема Т.О. Бутурлакiна і Н.Я. Братків, наголошують на важливості оцінки таких показників, як право на самостійне формування та виконання місцевого бюджету; можливість установлювати місцеві податки та збори; створення позабюджетних і резервних фондів; регулювання тарифів на послуги комунальних підприємств; залучення кредитних ресурсів; застосування фінансових санкцій; управління комунальним майном і прибутками від діяльності муніципальних підприємств.

Ю.О. Напалкін та А.В. Мейш підкреслюють значення макропоказників: частки доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП та в загальнодержавному бюджеті, а також частки трансфертів у доходах місцевих органів влади. На

їхню думку, чим вищий рівень централізації у фінансовій системі країни, тим нижча реальна фінансова спроможність місцевих бюджетів. Для України, де структура міжбюджетних відносин характеризується високим рівнем централізації, це означає несправедливий розподіл фінансових ресурсів, що унеможлиблює задоволення потреб населення на місцевому рівні.

У поточних умовах, особливо в контексті війни, обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема освітньої субвенції, базової та реверсної дотацій, зазнав зниження, що ускладнює фінансову спроможність територіальних громад. Зменшення фінансової підтримки з боку держави об'єктивно підвищує навантаження на бюджети громад, змушуючи їх шукати нові інструменти мобілізації власних доходів. Водночас на тимчасово окупованих територіях функціонування фінансової автономії є фактично неможливим.

З урахуванням адміністративно-територіального устрою в Україні доцільно говорити про два рівні матеріально-фінансової автономії: перший охоплює громади міст, селищ, сіл та районів у містах; другий – обласні ради, що мають інституційну спроможність оперувати більшими бюджетами та реалізовувати регіональні політики.

Отже, варто зазначити, що матеріально-фінансова самостійність органів місцевого самоврядування має низку особливостей. По-перше, вона забезпечує виконання як власних, так і делегованих повноважень. По-друге, джерелом фінансування виступають самостійні бюджети, що не входять до складу Державного бюджету, й формуються за рахунок власних і закріплених доходів. По-третє, ресурси місцевих бюджетів мають цільове призначення, а розпорядниками виступають органи місцевого самоврядування, які несуть відповідальність за їх ефективне використання. Крім того, матеріально-фінансова автономія забезпечує здатність швидко реагувати на нагальні потреби громади, здійснювати перерозподіл ресурсів відповідно до пріоритетів та визначених завдань. Для повноцінної реалізації автономії необхідне нормативно-правове забезпечення її обсягу, меж та інструментів.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Аналіз проблемних аспектів вдосконалення механізму місцевого самоврядування у системі публічного управління породжує низку суттєвих запитань, без відповіді на які неможливо адекватно окреслити його сутність, місце та роль у ієрархічній структурі державної влади, а також характер компетенцій. Зокрема, важливим є з'ясування того, чи слід розглядати органи місцевого самоврядування як складову державної влади, автономну підсистему політичної системи чи як інститути громадянського суспільства. У контексті цього питання також не існує єдиного наукового погляду на визначення основних інститутів самоврядування та місцевих органів публічного управління.

У сучасних умовах українська система місцевого самоврядування переживає комплекс глибинних перетворень, як в організаційній структурі самих органів влади, так і у характері їхнього взаємовпливу з державними інституціями. Підставою таких змін виступає, зокрема, коригування принципів територіальної організації місцевого самоврядування, перегляд компетенцій органів місцевої влади, а також необхідність адаптації матеріально-фінансової бази різних рівнів територіального управління. У сукупності це означає перехід до нової моделі самоврядування, що передбачає комплекс державних і регіональних заходів правового, організаційного та інституційного характеру – реалізація яких покликана забезпечити новий рівень ефективності функціонування на місцях.

У законодавстві України, зокрема в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено визначення місцевого самоврядування як гарантованого державою права і реальної спроможності територіальної громади, мешканців села чи добровільного об'єднання кількох сіл, селища або

міста, самостійно або через відповідні органи та посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [40]. Ця норма засвідчує розуміння самоврядування як форми влади, що не може бути просто нав'язана зверху, оскільки її реалізація відбувається безпосередньо громадою.

Водночас формується нова правова реальність, у рамках якої система місцевого самоврядування набуває нових рис і спрямована на вирішення надважливих завдань. До них належать: вдосконалення правового забезпечення інститутів самоврядування через запровадження адекватного комплексу державних законодавчих актів; чітке визначення обсягу компетенцій територіальних громад та місцевих органів влади з урахуванням принципів розмежування повноважень; усунення дисбалансу між ресурсним потенціалом органів місцевого самоврядування і обсягом покладених на них завдань; оптимізація внутрішньої структури органів місцевого самоврядування, в якій центральне місце посідають представницькі органи; а також деталізація та вдосконалення механізмів взаємодії між державним і муніципальним управлінням з урахуванням диференціації імперативів і встановлення меж їх повноважень.

Аналіз практики організації місцевого самоврядування на регіональному рівні передбачає врахування того, що чинна модель функціонування місцевого самоврядування фактично відтворює адміністративно-територіальний устрій, сформований ще для централізованої системи влади. Як наслідок, трансформації у сфері муніципального управління породили низку нових викликів, не характерних для дореформеного періоду, серед яких, передусім проблеми взаємовідносин між територіальними громадами та органами місцевого самоврядування. У цьому контексті одним із вагомих завдань виступає пошук оптимальних форм співпраці між територіальними громадами та створеними в їх межах самоврядними структурами. У певних областях України вже накопичено позитивний досвід у вирішенні таких питань, де основою взаємовідносин стають договори, які регламентують розмежування

повноважень, власності та доходних джерел, а також визначають взаємодію з державними органами, податковими службами, казначейством тощо. Втім, на практиці подібні домовленості часто не виконуються у повній мірі, що дозволяє стверджувати: законодавче регулювання цих взаємодій могло б значно підвищити їхню ефективність.

Так, І. Ковтун у своїх дослідженнях не ототожнює поняття «місцеве самоврядування» з «самоврядуванням на регіональному рівні», трактуючи останнє як одну із форм прояву місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях. Вона вважає, що під самоврядуванням на регіональному рівні слід розуміти право і здатність усіх територіальних громад регіону через обрані ними органи самоврядування вирішувати спільні для них питання місцевого, регіонального чи державного значення в межах, встановлених Конституцією та законами України [29]. Основною метою такого самоврядування має бути забезпечення реалізації загальнодержавних, регіональних і місцевих рішень з метою підвищення рівня життя населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці та розширення можливостей громад у реалізації своїх конституційних прав.

Отже, уникнення постійних колізій у сфері розмежування повноважень і ресурсів між органами місцевого самоврядування різних рівнів потребує ухвалення цілеспрямованих рішень, орієнтованих саме на вирішення цих проблем. Водночас варто враховувати, що чітке визначення меж територій громад і їхніх повноважень також сприяє досягненню однієї з стратегічних цілей, зменшенню соціально-економічної диференціації територій, розвитку інфраструктури та економічної самодостатності громад. У зв'язку з цим саме соціально-економічні показники виступають основними індикаторами самодостатності органів місцевого самоврядування.

До того ж, серед викликів розвитку ОМС виділяються питання, пов'язані з делегуванням державою окремих повноважень місцевим органам влади. На практиці передача таких повноважень часто ускладнена бюрократичними перепонами, що обмежує здатність громад реалізовувати матеріально-

фінансову самостійність. Таким чином, якісне реформування муніципальної сфери, створення самоврядування як повноцінного й ефективного інституту публічної влади, передбачає не лише закріплення правових основ і визначення економічних засад, але й реальну державну підтримку та активну участь усіх суб'єктів громадянського суспільства. Цей процес хоч і важко піддається звичному плануванню, але має бути узгодженим із основними стратегічними цілями та завданнями, які повинні розуміти всі учасники цієї трансформації.

Існування організаційної самостійності дозволяє трактувати місцеве самоврядування як інституцію, що володіє певною автономією в межах публічної влади, а не як елемент, повністю виокремлений із загальнодержавної системи управління. У вітчизняній практиці нерідко використовують термін «місцева автономія», що відображає специфіку правового статусу органів місцевого самоврядування. У контексті України слід відзначити, що порядок формування, сфери відання та функціональні повноваження органів місцевої влади визначаються актами центральних державних органів. Такий підхід певною мірою гарантує узгодженість діяльності органів місцевого самоврядування із загальнодержавною політикою та інтеграцію їх у систему вертикалі публічного управління.

Однією з основних умов функціональної самостійності місцевих бюджетів виступає наявність законодавчо закріплених постійних джерел доходів. Фіксація стабільних власних надходжень за місцевими органами дозволяє забезпечити територіальні громади необхідними фінансовими ресурсами для реалізації стратегічних цілей розвитку на місцевому рівні. Важливо підкреслити, що принцип закріплення доходів передбачає неможливість їх вилучення, що є основоположним для зміцнення бюджетної автономії.

Водночас покращення управління комунальним господарством та фінансами територіальних громад потребує не лише законодавчої підтримки, а й впровадження інструментів підвищення ефективності управління позаподатковими джерелами наповнення місцевих бюджетів. Найвагомим

серед таких джерел виступають доходи від ефективного розпорядження об'єктами комунального майна. Саме ці ресурси можуть бути спрямовані на розширення фінансової бази ОМС.

Органи місцевого самоврядування, прагнучи до більшої фінансової самодостатності, виявляють зацікавленість у нарощуванні потенціалу власних джерел за рахунок ефективного використання майна, що перебуває в їх управлінні. Вироблення та впровадження принципів комерційного використання комунальної власності, з урахуванням публічного інтересу громади, має стати основою нової моделі ресурсного управління на місцях.

Право територіальних громад на комунальну власність гарантується Конституцією України (ст. 13, 142) [31], а також закріплено в Цивільному кодексі України (ст. 327) [53] і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 60) [40]. Згідно з цими нормами, територіальні громади мають право володіти, користуватися та розпоряджатися належним їм майном, як безпосередньо, так і через уповноважені органи. Об'єктами комунальної власності визнаються не лише нерухомість і земля, а й грошові надходження до місцевих бюджетів, підприємства, організації, банки, страхові компанії, частки у майні, житловий фонд, соціальна та інженерна інфраструктура, а також будь-які інші активи, визнані законом. Крім того, спадкове майно, визнане судом відумерлим, також переходить у власність відповідної громади [40].

Комунальна власність виступає системоутворюючим елементом економічної бази територіальних громад, забезпечуючи реалізацію найважливіших публічних інтересів і базуючись на принципі сталого забезпечення життєдіяльності населення. Фінансова та функціональна спроможність місцевого самоврядування напряду залежать не лише від обсягу делегованих повноважень, а насамперед, від наявності реальних ресурсів для їх реалізації [17].

Як і будь-яка інша форма власності, комунальна має потенціал для генерування доходів. Однак, слід наголосити, що мета місцевого самоврядування полягає не у вилученні прибутку, а у створенні умов для

повноцінної життєдіяльності громади, забезпеченні якісних послуг та реалізації програм соціально-економічного розвитку. У зв'язку з цим доцільно, аби органи місцевого самоврядування на постійній основі затверджували реєстри об'єктів комунального майна, які не можуть бути відчужені або змінити цільове призначення без погодження з громадськістю або представницькими органами.

У науковій літературі існує кілька підходів до класифікації об'єктів комунального майна, що ґрунтуються на різних ознаках. Найбільш усталеною є класифікація за фізичною природою активу, відповідно до якої майно поділяється на рухоме та нерухоме [53]. Такий поділ дозволяє систематизувати майнові об'єкти за ступенем їх фізичної стабільності, мобільності та правового режиму володіння і розпорядження.

Інша важлива класифікаційна ознака пов'язана з суб'єктом управління майном. Згідно з цим критерієм, комунальне майно диференціюється на дві основні групи:

- 1) майно, яке перебуває в безпосередньому управлінні органів місцевого самоврядування;
- 2) майно, яке передано у господарське відання або оперативне управління комунальним підприємствам, установам та організаціям, що діють на відповідній території [19].

Крім того, з позиції об'єкта управління, доцільно виокремити три основні групи комунального майна залежно від його функціонального призначення. Такий підхід узагальнено відображено на рисунку 3.1.

Серед основних характеристик комунального майна важливу роль відіграє його економічна ефективність, тобто здатність генерувати дохід. Відповідно до цієї ознаки, комунальні активи класифікують на три групи: прибуткові (доходні), самоокупні та збиткові (затратні). До першої категорії зазвичай належать земельні ділянки, природні ресурси (зокрема надра), нежитлові приміщення, а також інше цінне рухоме майно.

Щодо зростання бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування, то виникає нагальна потреба у перегляді засад земельної

політики. Зокрема, варто забезпечити ефективніше використання потенціалу земель як джерела доходів. Пріоритетом повинно стати розширення переліку ресурсів, що можуть забезпечувати надходження до місцевих бюджетів, а також створення механізмів, які стимулюватимуть раціональне використання земельних ділянок. Наприклад, встановлення економічно обґрунтованих ставок орендної плати, заснованих на актуальній кадастровій оцінці, сприятиме відмові підприємств від надлишкових площ і підвищенню ефективності землекористування.



Рис. 3.1. Функціональна класифікація комунального майна за об'єктом управління

Розроблено автором самостійно

У ширшому контексті формування економічної бази місцевого самоврядування тісно пов'язане з логікою функціонування державного бюджету як механізму регулювання міжбюджетних відносин. У рамках централізованої бюджетної системи важливим є забезпечення відповідності між обсягом закріплених за кожним рівнем влади доходів і масштабом їхньої видаткової компетенції. Така збалансованість слугує концептуальною моделлю, прийнятою більшістю унітарних держав.

В Україні було здійснено перші кроки у цьому напрямі, проте досі відсутні реальні дієві механізми, які б забезпечували справжню фінансову автономію місцевого самоврядування. Законодавчі акти лише декларують незалежність, яка на практиці не забезпечена повною мірою. Зокрема, існує невідповідність між потребами громад та фінансовими ресурсами, які вони

фактично отримують. Досі не реалізовано концепцію єдиних соціальних стандартів, а нормативи відрахувань державних податків до місцевих бюджетів залишаються нестабільними, що призводить до того, що частка фактичних надходжень до місцевих бюджетів з регулюючих податків часто менша, ніж передбачено законом.

Відповідно до чинного законодавства, окрім власних доходів, закріплених за місцевими бюджетами на стабільній основі, органів місцевого самоврядування також отримують частку переданих державних податків у вигляді індивідуально визначених квот. Розміри таких квот встановлюються органами законодавчої влади за узгодженими критеріями, які враховують специфіку кожного органів місцевого самоврядування [11]. Це дає змогу гнучко підходити до регіональних особливостей.

Разом з тим, наявність стабільних часток доходів не знімає з держави обов'язку забезпечувати бюджетне регулювання. Органи центральної влади мають повноваження встановлювати як постійні, так і тимчасові нормативи відрахувань, як уніфіковані, так і диференційовані за окремими групами громад або видами податків.

До самоокупних об'єктів відносять підприємства, установи і організації, що надають платні послуги населенню. Третю категорію формують збиткові активи, зокрема об'єкти освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, тобто соціальна інфраструктура, яка, хоч і не генерує прибутків, є важливою для забезпечення базових потреб громади.

Найбільший інтерес з позицій формування фінансової бази органів місцевого самоврядування становлять доходні активи, оскільки грамотне управління ними дозволяє збільшити дохідну частину місцевого бюджету. Управлінські стратегії щодо цих трьох груп комунального майна відрізняються:

- 1) для затратних об'єктів вагомим завданням є оптимізація витрат, спрямована на зменшення навантаження на бюджет;

- 2) у випадку самоокупних – підтримання балансу між витратами та доходами;

3) у випадку доходних – максимізація прибутковості через ефективне управління майном.

Одним із напрямів трансформації механізмів управління майном є приватизація. Передача частини активів у приватну власність або перерозподіл їх між різними рівнями публічної влади дозволяє змінити акцент з управління об'єктами, на управління процесами муніципального господарства.

З метою підвищення ефективності використання комунального майна та наповнення місцевого бюджету доцільно запровадити комплексну стратегію управління активами, важливим етапом якої є інвентаризація майна. Цей процес охоплює кілька взаємопов'язаних дій, представлених на рисунку 3.2.



Рис. 3.2. Комплекс заходів для підвищення ефективності управління комунальною власністю

Розроблено автором самостійно

Трансформаційні процеси, що охоплюють економічну систему України, зумовлюють необхідність перегляду базових підходів до реалізації земельної політики на рівні територіальних громад. Сучасні виклики вимагають формування нових концептуальних засад управління земельними ресурсами, що базуватимуться на адаптації нормативно-правових, організаційних та економічних механізмів до умов ринкової економіки та децентралізації публічного управління.

У цьому контексті пропонується низка орієнтовних принципів, реалізація яких сприятиме оптимізації орендних відносин у сфері земельних ресурсів, а відтак – зміцненню фінансової спроможності органів місцевого самоврядування:

1. Розширення спектра дозволених цільових призначень земельних ділянок – передбачається більш гнучкий підхід до визначення допустимих форм землекористування, що забезпечить адаптацію орендних відносин до сучасних потреб бізнесу та громади.

2. Збільшення строків оренди земель, особливо під забудову – дозволить створити привабливі умови для довгострокових інвестицій, зокрема в інфраструктурні та будівельні проєкти.

3. Стимулювання розвитку вторинного ринку прав оренди – забезпечить ліквідність та обіг орендних прав, сприятиме формуванню конкурентного середовища на ринку землекористування.

4. Оптимізація механізмів передачі орендних прав – удосконалення адміністративних процедур (аукціонів, тендерів, електронних сервісів) сприятиме прозорості та доступності в розподілі земельного ресурсу.

5. Модернізація підходів до визначення базових ставок орендної плати – передбачає використання економічно обґрунтованих та актуалізованих методик, заснованих на кадастровій оцінці, кон'юктурі ринку та соціально-економічному потенціалі території.

6. Раціоналізація умов оплати оренди – включає можливість гнучкого встановлення графіків платежів, системи стимулюючих та компенсаційних

механізмів для орендарів з урахуванням їхньої інвестиційної активності.

Наведені пропозиції не є вичерпним чи універсальним інструментом розв'язання всього комплексу фінансово-економічних викликів, що постають перед органами місцевого самоврядування. Проте їх реалізація здатна забезпечити вирішення найактуальніших проблем, що стосуються нарощування власних доходів, активізації використання комунального майна та підвищення ефективності управлінських рішень на муніципальному рівні.

Зрештою, це створює передумови для сталого розвитку територіальних громад та посилення спроможності ОМС реалізовувати передані повноваження, що є визначальним для формування повноцінної моделі місцевої автономії в Україні.

ВИСНОВКИ

У ході дослідження теоретичних, методичних та прикладних аспектів функціонування організаційно-економічного механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні обґрунтовано, що цей механізм виступає системним інструментом забезпечення соціально-економічної стабільності територіальних громад. Він формує базу для реалізації публічної влади на місцях, поєднуючи управлінські, фінансові, правові та інституційні компоненти. Визначено, що ефективність місцевого самоврядування безпосередньо залежить від рівня економічної спроможності громад, ступеня автономії, доступу до ресурсів, а також здатності органів влади генерувати та реалізовувати власні стратегії розвитку.

Аналіз теоретичних підходів дозволив уточнити поняття організаційно-економічного механізму, охарактеризувати його структуру, функції та роль у системі публічного управління. Механізм розвитку місцевого самоврядування визначено як інтегративну категорію, що поєднує принципи управління, інституційно-правове забезпечення, джерела фінансування, інструменти впливу та оцінки ефективності. Особливий акцент зроблено на тому, що організаційна складова цього механізму повинна бути спрямована на інституційне зміцнення місцевої влади, а економічна – на забезпечення сталого розвитку громад через фінансову самодостатність, ефективне управління активами та залучення інвестицій.

У роботі з'ясовано, що незважаючи на значні досягнення реформи децентралізації, зокрема створення ОТГ, зростання власних надходжень місцевих бюджетів та активізацію самоврядних ініціатив, існує низка викликів, що перешкоджають ефективному функціонуванню місцевого самоврядування. До них віднесено: недосконалість міжбюджетних трансфертів, обмежений доступ до фінансових інструментів розвитку, нерівномірність розподілу ресурсів, слабкість кадрового забезпечення, нормативно-правову нестабільність тощо.

Доведено, що важливою умовою посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування є раціоналізація структури доходів, зменшення залежності від податку на доходи фізичних осіб, розширення бази оподаткування, впровадження сучасних методів адміністрування місцевих податків і зборів, а також ефективне використання комунального майна. Розроблені у роботі пропозиції з удосконалення орендних відносин, зокрема розширення видів цільового використання землі, подовження термінів оренди, створення вторинного ринку прав оренди, вдосконалення механізмів встановлення ставок орендної плати, мають практичне значення для формування дієвої економічної основи місцевої влади.

Дослідження засвідчило, що потенціал комунального майна як джерела доходів часто недооцінюється через відсутність класифікації, чітких управлінських стратегій, прозорих процедур передачі в користування чи відчуження. Розроблено функціональну класифікацію комунального майна, яка дозволяє ідентифікувати активи з високим рівнем дохідності, визначити підходи до управління ними залежно від соціально-економічного ефекту.

Враховуючи виклики, пов'язані з воєнним станом, акцентовано увагу на потребі адаптації механізмів управління до нових умов. Зокрема, важливим є створення умов для інтеграції внутрішньо переміщених осіб, підтримка релокованого бізнесу, розвиток індустріальних парків із пільговими умовами, а також підвищення прозорості бюджетного процесу на місцях.

Обґрунтовано, що модернізація організаційно-економічного механізму повинна здійснюватися в межах таких стратегічних напрямів: забезпечення стабільного та прозорого фінансового планування; удосконалення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; впровадження новітніх цифрових інструментів управління; залучення громадськості до формування політик; зміцнення партнерства між державними, самоврядними та бізнес-структурами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.І. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.І. Битяка. Харків: право, 2010. 520 с.
2. Баймуратов М. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 41-44.
3. Батанов О. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 6-7. С. 45-53.
4. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування. Дис. докт. юрид. наук. Спец. 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право. Київ, 2015. 478 с.
5. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51-57. URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf
6. Бегей І. П. Основні теоретичні складові сучасних моделей державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2 (25). С. 16-26. URL: <http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/>
7. Бельська Т. В. Демократичний транзит: специфічна риса сучасного суспільно-політичного процесу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 78-83. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy>
8. Бельська Т. В. Удосконалення основних форм суспільно-владних взаємодій в умовах сучасних глобальних тенденцій. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Державне управління*. 2017. № 1. С. 123-130. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/>
9. Берданова О. В., Вакуленко В. М. Стратегічне планування регіонального розвитку: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2017. 96 с.
10. Бутурлаккіна Т.О., Братків Н.Я. Податкова автономія і її роль у

формуванні фінансової бази місцевої влади. URL: <http://surl.li/hszoh>

11. Бюджетний кодекс України. Дата оновлення: 03.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

12. Валевський О. Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства: монографія. Київ: вид-во НАДУ, 2007. 217 с.

13. Возненко Л.В. Органи місцевого самоврядування та їх роль в Україні. *Сучасний стан та перспективи розвитку науки, освіти і технологій*: зб. тез доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 3 січня 2023 р.): у 2 ч. Полтава: ЦФЕНД, 2023. Ч. 2. С. 45-47. URL: <http://www.economics.in.ua/2023/01/3-2.html>

14. Возненко Л.В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах європейської інтеграції. *Національні економіки в умовах новітніх глобальних викликів*: зб. тез та доповідей Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Харків, 1-28 лютого 2023 року). Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова, 2023. URL: <https://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/view/>

15. Возненко Л.В. Соціально-економічний розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Розвиток фінансів, аудиту, бухгалтерського обліку та оподаткування: реалії часу*: зб. тез та доповідей II Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. студентів, аспірантів та молодих вчених пам'яті видатного українського вченого економіста Сергія Юрія (Кам'янець-Подільський, 1 лютого 2023 р.). Кам'янець-Подільський: Навчально-реабілітаційний заклад вищої освіти «Кам'янець-Подільський державний інститут», 2023. С. 212-215.

16. Воротін В. Є. Державне управління регіональним розвитком України : монографія. Київ: Вид-во НІСД, 2010. 288 с.

17. Гаращук І. В. Комунальна (муніципальна власність) як форма публічної власності: узагальнення підходів до інтерпретації: монографія. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/view>

18. Гордєєв О. К. Забезпечення сталого місцевого розвитку: підходи,

принципи, складові. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/db/2012-2/>

19. Господарський кодекс України. Дата оновлення: 10.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

20. Гуторова О. О. Територіальне управління: навч. посіб. Харків: ХНАУ, 2017. 261 с.

21. Гриневич В. Децентралізація влади як складова політичної реформи в Україні: питання концепції та ідеології. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 16-19. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/>

22. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати другої хвилі соціологічного дослідження: аналітичний звіт. Київський міжнародний інститут соціології; Програма Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні». Грудень 2016. 149 с. URL: http://www.slgcoe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analitychnyi_zvit_Detsentralizatsia_2-Khvyliia.pdf

23. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua>.

24. Докаленко В., Приходько І. Роль та місце взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2020. № 9. С. 752-768.

25. Європейська хартія місцевого самоврядування: офіційний переклад. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. 12 с. URL: <https://rm.coe.int/>

26. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Стразбург, 15 жовтня 1985 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

27. Євтушенко ОЛ. Державне управління (Основи теорії державного управління): навч. посіб. у трьох частинах. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління. 2013. 268 с.

28. Закон України «Про Державний бюджет України на 2023 рік». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

29. Ковтун І. Б. Сутність та роль місцевого самоврядування на регіональному рівні. *Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку*

держави в умовах глобалізації: зб. тез V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 21-22 січня 2022 року); за заг. ред. д-ра. екон. наук, проф. Синчака В. П. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. 291 с. С. 100-102.

30. Колтун В.С., Радченко О.В. Потенціал принципів автономії місцевого самоврядування: підходи до визначення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 17. С. 67-70.

31. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 03.09.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

32. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/)

33. Малик Я.Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. № 43. 295-302.

34. Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах: антикризові інструменти у воєнний і післявоєнний період: посіб. для органів місцевого самоврядування / І. Сторонянська та ін. Львів, 2022. 71 с.

35. Моргун В.В. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах. Дис. доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021. 236с.

36. Музика-Стефанчук О.А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навч. посіб. Київ, 2009. 224 с.

37. Напалкіна Ю.О., Мейш А.В. Фінансова самостійність місцевого самоврядування як передумова ефективної бюджетної політики. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2015. № 2, Т. 2. С. 313-316.

38. Павлюк А.П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети. Серія «Економіка»*. 2016. №1 (38). С. 137-143.

39. Пастущенко К. Реформа місцевого оподаткування – шлях до відновлення України. URL: [file:///D:/Говерла. Портал новин LB.ua.htm](file:///D:/Говерла.Портал%20новин%20LB.ua.htm)
40. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України №280-III від 21.05.1997 р. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/)
41. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
42. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
43. Про індустриальні парки: Закон України від 21 червня 2012 р. № 5018-VI (зі змінами). URL: [https:// ips.ligazakon.net/document/](https://ips.ligazakon.net/document/)
44. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для діяльності індустриальних парків в Україні: Закон України від 21 червня 2022 р. № 2330-IX. URL:
45. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. Ст. 1.
46. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII (в редакції від 16 квітня 2017 р.). Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.
47. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
48. Про місцеві державні адміністрації: законодавство України від 9 квітня 1999 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
49. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в

Україні. Аспекти публічного права. 2015. № 4. С. 111-120.

50. Тенденції та ризики місцевого економічного розвитку в умовах війни: звіт за результатами соціологічного дослідження (методом фокус-групових інтерв'ю) у територіальних громадах Львівської області. URL:https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1213/LED_Report_Focus_Group_Lviv_2022.pdf

51. Тужик В. Місцеве самоврядування в Україні: теоретико-правові аспекти. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2009. № 5. С. 66-71.

52. Фінансова автономія – основа місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/>

53. Цивільний кодекс України. Дата оновлення: 05.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>