

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ ЕКОНОМІКИ І МЕНЕДЖМЕНТУ
Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

другий (магістерський) рівень вищої освіти

**на тему: Публічне управління системою звітності та контролю у
органах місцевого самоврядування**

Виконала:

Паршакова Анна Юріївна
здобувач спеціальності
281 «Публічне управління та
адміністрування» ОП «Публічне
управління та адміністрування»

Керівник:

Ткаль Ярміла Сергіївна
доцент кафедри обліку і оподаткування

Рецензент:

Луценко Світлана Миколаївна
кандидат наук з державного управління,
доцент, декан факультету підвищення
кваліфікацій та перепідготовки
КЗ Сумський обласний інститут
післядипломної педагогічної освіти

Суми – 2024

СУМСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет

Економіки і менеджменту

Кафедра

Публічного управління та
адміністрування

Освітній ступінь

Магістр

Спеціальність

281 «Публічне управління та
адміністрування» ОП «П Публічне
управління та адміністрування»

Завідувач кафедри

« 08 » листопада

Затверджую:

А.М. Бричко

2023 р.

ЗАВДАННЯ

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ ЗДОБУВАЧУ

Паршаковій Анні Юріївні

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи: Публічне управління системою звітності та контролю у органах місцевого самоврядування

2. База практичного дослідження:

Лебединська міська рада м. Лебедин Сумської області

керівник роботи **Ткаль Ярміла Сергіївна, к.е.н., доцент**

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджена наказом по університету від 07.10. 2024 р. № 3435/ос

3. Строк подання здобувачем закінченого проекту (роботи) 12 грудня 2024 року

4. Вихідні дані до проекту (роботи):

первинні та зведені документи, реєстри синтетичного та аналітичного обліку, статутні та

установчі документи, фінансова, статистична, бюджетна та податкова звітність,

законодавчо-нормативні акти з питань публічного управління, монографії, фахові наукові

статті та доповіді на міжнародних науково-практичних конференціях з питань сучасного

стану та вдосконалення публічного управління.

5. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити):

охарактеризувати сутність публічного управління в системі органів місцевого самоврядування;

дослідити систему звітності та контролю як інструмент забезпечення ефективності публічного управління;

проаналізувати організаційну структуру органів місцевого самоврядування та оцінити стан їх системи звітності;

виявити проблеми та недоліки системи звітності та контролю у органах місцевого самоврядування; сформулювати висновки.

6. Дата видачі завдання

« 08 » листопада 2023 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів підготовки кваліфікаційної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1.	Визначення та затвердження теми дослідження, складання плану – графіку виконання роботи	листопад 2023 р.	
2.	Підбір та аналіз літературних джерел, підготовка першого теоретичного розділу	грудень 2023 р. - січень 2024 р.	
3.	Збір аналітичної інформації, обробка результатів дослідження та підготовка другого розділу роботи	лютий-липень 2024 р.	
4.	Підготовка третього розділу кваліфікаційної роботи	вересень - жовтень 2024 р.	
5.	Підготовка висновків, пропозицій та узгодження з керівником	жовтень-листопад 2024 р.	
6.	Підготовка кінцевого варіанту кваліфікаційної роботи	листопад 2024 р.	
7.	Опрацювання зауважень керівника, перевірка на автентичність	02-10 грудня 2024 р.	
8.	Рецензування кваліфікаційної роботи	05-12 грудня 2024 р.	
9.	Представлення кваліфікаційної роботи на кафедрі, деканат	12 грудня 2024 р.	
10.	Підготовка доповіді, презентації до кваліфікаційної роботи та її попередній захист	05-15 грудня 2024 р.	
11.	Захист кваліфікаційної роботи	18 грудня 2024 р.	

Здобувач вищої освіти за другим
(магістерським) рівнем

Анна ПАРШАКОВА

Керівник роботи

Ярміла ТКАЛЬ

Перевірку на автентичність проведено.

Надія БАРАНИК

Кваліфікаційна робота допущена до
захисту

Декан факультету економіки і
менеджменту

Світлана ЛУКАШ

АНОТАЦІЯ

Паршакова А.Ю. Публічне управління системою звітності та контролю у органах місцевого самоврядування.

Кваліфікаційна робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» ОП «Публічне управління та адміністрування», Сумський національний аграрний університет, Суми, 2024. Рукопис.

У кваліфікаційній роботі досліджено теоретичні основи публічного управління системою звітності та контролю у органах місцевого самоврядування. Проведено його аналіз та виявлено особливості даної системи. Запропоновані шляхи удосконалення системи публічного управління системою звітності та контролю у органах місцевого самоврядування.

В результаті проведеного дослідження було визначено, що основне завдання публічного управління на рівні територіальних громад полягає саме в тому, щоб забезпечити баланс між місцевими потребами та загальнодержавними інтересами. Це вимагає значного підвищення «інтелектуального» потенціалу систем управління, застосування сучасних технологій і методів управлінської діяльності. Публічне управління територіальними громадами забезпечує правове та організаційне підґрунтя для діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на задоволення потреб громади та досягнення державних цілей. Ефективне управління громадою передбачає глибоке розуміння її особливостей та потреб. З огляду на викладене вище, автором запропоновано таке визначення поняття: публічне управління в органах місцевого самоврядування – це комплексна система, яка поєднує в собі різні види управління (державне, муніципальне, суспільне) для реалізації складних соціальних процесів на місцевому рівні.

Результат аналізу діяльності Лебединської міської ради як представника органу місцевого самоврядування вказує на проблеми і недоліки управління звітністю та контролем в органах місцевого самоврядування. В умовах війни з'являються нові виклики перед органами державної та місцевої влади у сфері цифровізації, зокрема, впровадження нових цифрових рішень та розширення переліку електронних адміністративних послуг, прозорості звітності та спрощення процедур контролю, а також можливості участі громадськості у прийнятті рішень, що стосуються функціонування громади. Цифрова трансформація виступає одним із стратегічних завдань розвитку територіальних громад, основні пріоритети та цілі якої чітко визначені на найближчу перспективу. З метою вирішення зазначених проблем запропонований алгоритм розробки стратегії розвитку Лебединської громади, визначені основні стратегічні цілі.

Ключові слова: публічне управління, розвиток, звітність, контроль, органи місцевого самоврядування.

SUMMARY

Parshakova A.Y. Public management of the reporting and control system in local government.

Qualification work in specialty 281 «Public management and administration», Sumy National Agrarian University, Sumy, 2024. Manuscript.

The qualification work examines the theoretical foundations of public administration of the system of reporting and control in local government. Its analysis was carried out and the peculiarities of this system were identified. Ways to improve the system of public administration of the system of reporting and control in local government are proposed.

As a result of the study, it was determined that the main task of public administration at the level of territorial communities is to ensure a balance between local needs and national interests. This requires a significant increase in the 'intellectual' potential of management systems, the use of modern technologies and methods of management. Public administration of territorial communities provides the legal and organisational basis for the activities of local governments aimed at meeting the needs of the community and achieving state goals. Effective community management requires a deep understanding of its characteristics and needs. In view of the above, the author proposes the following definition of the concept: public administration in local government is a complex system that combines different types of governance (state, municipal, public) to implement complex social processes at the local level.

The results of the analysis of the Lebedyn city council as a representative of a local government body indicate problems and shortcomings in the management of reporting and control in local governments. In the context of the war, new challenges arise for state and local authorities in the field of digitalisation, including the introduction of new digital solutions and the expansion of the list of electronic administrative services, transparency of reporting and simplification of control procedures, as well as the possibility of public participation in decision-making related to the functioning of the community. Digital transformation is one of the strategic objectives of territorial community development, with its main priorities and goals clearly defined for the near future. In order to solve these problems, an algorithm for elaborating a development strategy for the Lebedyn community is proposed, and the main strategic goals are identified.

Keywords: public administration, development, reporting, control, local government.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЗВІТНОСТІ ТА КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	10
1.1 Сутність публічного управління в системі органів місцевого самоврядування	10
1.2 Система звітності та контролю як інструмент забезпечення ефективності публічного управління	22
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ СТАНУ СИСТЕМИ ЗВІТНОСТІ ТА КОНТРОЛЮ У ЛЕБЕДИНСЬКІЙ МІСЬКІЙ РАДІ СУМСЬКОЇ ОБЛАСТІ	38
2.1 Аналіз організаційно-економічного стану Лебединської територіальної громади	38
2.2 Оцінка існуючої системи звітності органів місцевого самоврядування та її відповідності сучасним вимогам	53
2.3 Проблеми та недоліки системи звітності та контролю у органах місцевого самоврядування	60
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЗВІТНОСТІ ТА КОНТРОЛЮ У ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	65
3.1 Формування системи громадського контролю діяльності органу місцевого самоврядування	65
3.2 Інструменти цифровізації системи звітності та контролю у органах місцевого самоврядування	76
3.3 Стратегічні напрями розвитку публічного управління звітності та контролю в органах місцевого самоврядування	86
ВИСНОВКИ	95
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	102
ДОДАТКИ	106

ВСТУП

Актуальність теми. Еволюція публічної влади спричинила розширення сфер її діяльності, особливо на рівні територіальних громад, де публічність перетворилася на ключовий інструмент забезпечення прозорості та підзвітності. Процес легітимізації публічного управління в Україні розпочався із закріплення в Конституції основ місцевого самоврядування, що стало фундаментом для подальшого розвитку і впровадження публічних принципів у систему державного управління.

Публічне управління системою звітності та контролю у органах місцевого самоврядування є надзвичайно важливою темою в умовах сучасних викликів децентралізації, реформування державного управління та посилення ролі громад у вирішенні місцевих проблем. Система звітності та контролю є важливим інструментом для забезпечення відкритості діяльності органів місцевого самоврядування перед громадою, державними органами та іншими зацікавленими сторонами.

Стан вивчення проблеми. Окремі питання державного контролю у сфері місцевого самоврядування у своїх роботах розглядали Проданик В.М, Шинкарьов А.М. [24], Ніколюк О.В., Мироненко Б.В., Кирилова В.П. [11], значна кількість наукових досліджень присвячена аналізу та вивченню проблем місцевого самоврядування розглянуто в працях Олійник В. [14], Голик Ю.Ю. [3], питання розвитку інструментів участі громадян у місцевому самоврядуванні Мінакова Є.В. [9], Ківалов С.В., Шелудько А. [8] та ін. Однак, незважаючи на значну кількість теоретичних та практичних напрацювань щодо проблем управління системою звітності та контролю у органах місцевого самоврядування, все ж залишається потреба у подальшому їхньому дослідженні.

Мета і задачі дослідження. Метою є дослідження теоретичних та практичних аспектів, обґрунтування практичних рекомендацій щодо у

удосконалення публічного управління системою звітності та контролю у органах місцевого самоврядування.

Досягнення мети кваліфікаційної роботи обумовило необхідність вирішення наступних завдань дослідження:

- охарактеризувати сутність публічного управління в системі органів місцевого самоврядування;
- дослідити систему звітності та контролю як інструмент забезпечення ефективності публічного управління;
- проаналізувати організаційну структуру органів місцевого самоврядування та оцінити стан їх системи звітності;
- виявити проблеми та недоліки системи звітності та контролю у органах місцевого самоврядування;
- запропонувати шляхи удосконалення публічного управління системою звітності та контролю у органах місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є публічне управління системою звітності та контролю у органах місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є інструменти удосконалення публічного управління системою звітності та контролю у органах місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Для досягнення мети та виконання поставлених завдань використано комплекс взаємодоповнюючих методів:

- теоретичні методи – проблемний аналіз для узагальнення теоретичних питань, наукових концепцій, розробок і пропозицій вітчизняних і зарубіжних учених щодо функціонування й розвитку системи публічного управління у органах місцевого самоврядування; системний аналіз для визначення та опису поняттєво-категоріального апарату, структури, обґрунтування сутності, тенденцій, суперечностей, закономірностей і принципів системи звітності та контролю у органах місцевого самоврядування; системно-узагальнюючий метод для формулювання висновків за результатами дослідження;

- емпіричні (методи масового збирання емпіричного матеріалу: анкетування, тестування, метод експертної оцінки) для проведення аналізу організаційної структури органів місцевого самоврядування з точки зору системи контролю.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що автором було запропоновано трактування поняття публічного управління в органах місцевого самоврядування як комплексної системи, яка поєднує в собі різні види управління (державне, муніципальне, суспільне) для реалізації складних соціальних процесів на місцевому рівні; також автором розроблені та обґрунтовані шляхи вдосконалення публічного управління системою звітності та контролю у органах місцевого самоврядування, а саме визначені напрями цифрової трансформації звітності та контролю Лебединської міської ради та етапи її розвитку, шляхом розробки відповідної стратегії. розвитку етичного Воно спрямоване на створення умов для демократичного.

Апробація результатів кваліфікаційної роботи. Основні результати наукових досліджень були обговорені на міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: III Міжнародній науково-практичній конференції «Стратегічні пріоритети розвитку бухгалтерського обліку, аудиту та оподаткування в умовах глобалізації» (м. Суми, 19 листопада 2024 року), XII Міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток обліку, аудиту та оподаткування в умовах інноваційної трансформації соціально-економічних систем» (м. Кропивницький, 5 грудня 2024 року).

Структура і обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел 31 найменування. Текст кваліфікаційної роботи викладений на 105 сторінках комп'ютерного тексту, робота містить 5 таблиць та 4 рисунки, додатки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЗВІТНОСТІ ТА КОНТРОЛЮ У ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Сутність публічного управління в системі органів місцевого самоврядування

Створення територіальних громад як самостійних одиниць управління стало поштовхом до радикальних змін у системі державного управління, надавши громадам значні повноваження впливати на розвиток своїх територій. Початкові спроби інтегрувати елементи публічного управління в державну та місцеву діяльність показали, що межі застосування публічних підходів можуть виходити за рамки виключно державних структур і охоплювати також сферу місцевого самоврядування.

Еволюція публічної влади спричинила розширення сфер її діяльності, особливо на рівні територіальних громад, де публічність перетворилася на ключовий інструмент забезпечення прозорості та підзвітності. Процес легітимізації публічного управління в Україні розпочався із закріплення в Конституції основ місцевого самоврядування, що стало фундаментом для подальшого розвитку і впровадження публічних принципів у систему державного управління. Прийняття таких законів, як «Про місцеві державні адміністрації» [4] та «Про державну службу» [5], а також введення нової галузі знань «Публічне управління і адміністрування» значно поглибило процес трансформації державного управління в публічне.

Державна влада зазнає трансформації, набуваючи публічних ознак і освоюючи такий тип управління, як публічне управління. Завданням якого залишається реалізація функцій держави, спрямованих на забезпечення пріоритетів соціально-економічного розвитку. Водночас процес становлення

публічного управління є складним і ще не завершеним. На сьогодні воно не має єдиного нормативного визначення, що значно ускладнює дослідження його специфіки та особливостей.

У наукових джерелах активно обговорюються і аналізуються різні поняття, пов'язані з управлінням загалом, державним управлінням, публічним управлінням і публічним адмініструванням. Важливість цього виду управління також визначається перевагами, що впливають із особливостей територіальних громад. До них належать об'єднання зусиль громади, використання потенціалу територій, раціональне використання ресурсів і впровадження сучасних підходів до господарювання та управління. Від економіко-географічного положення території залежить ефективність цих процесів, а також від уміння оптимально використовувати наявні ресурси й застосовувати інноваційні методи управління.

Аналіз понять «управління», «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» показує, що ці терміни є спорідненими, але не тотожними. Вони послідовно деталізують загальне поняття «управління», і конкретизують його в контексті різних сфер, напрямів і процесів, які реалізуються на різних рівнях державного управління. Дані категорії демонструють специфіку управління загалом, його застосування у різних сферах, а також взаємодію та розподіл повноважень між суб'єктами управління. Ключовою відмінністю між ними є різні суб'єкти, які здійснюють управлінський вплив у суспільстві.

Публічне управління має тісний зв'язок із подіями та процесами, що відбуваються у суспільстві (політичними, соціальними, економічними тощо). Його реалізація відбувається у співпраці з самим суспільством, яке активно залучається до цього процесу. Основною метою публічного управління є досягнення поставлених завдань на всіх рівнях ієрархії державного управління, а також у діяльності суб'єктів різних форм власності.

Публічне управління відіграє ключову роль у збереженні та розвитку суспільних надбань – духовних, матеріальних та культурних цінностей, які є

результатом колективних зусиль. Об'єктом публічного управління є не лише суспільство, а й всі сфери життя, де відбуваються суспільні відносини. Публічне управління – це комплексний механізм, який охоплює всі сфери суспільного життя від державного до місцевого рівня. Його основна мета – організувати та контролювати суспільні відносини, сприяючи їхньому ефективному функціонуванню. Хоча на місцевому рівні публічне управління відіграє особливо важливу роль, воно не є окремим видом влади, а є невід'ємною частиною загальної системи державного управління.

Твердження про те, що публічна спрямованість місцевого самоврядування та його зв'язок із публічним управлінням можна порівняти з функціями Кабінету Міністрів України як органу державної влади, є частково вірним, але потребує уточнення.

Обидва рівні влади – державний (представлений Кабінетом Міністрів) та місцевий (представлений органами місцевого самоврядування) – мають спільну мету: забезпечення публічного інтересу та задоволення потреб громадян. Вони обидва здійснюють публічне управління, тобто керують справами суспільства.

Однак, існують значні відмінності:

- рівень відповідальності: кабінет Міністрів несе відповідальність за реалізацію державної політики на всій території країни, тоді як органи місцевого самоврядування відповідають за вирішення місцевих проблем і задоволення потреб своєї громади;
- повноваження: повноваження Кабінету Міністрів значно ширші і охоплюють всі сфери державного життя, тоді як повноваження органів місцевого самоврядування обмежені законом і стосуються, в основному, питань місцевого значення;
- принципи діяльності: хоча обидва рівні влади керуються принципами законності, відкритості, прозорості та підзвітності, їхня діяльність має свої специфічні особливості.

Тому, порівнюючи публічну спрямованість місцевого самоврядування з функціями Кабінету Міністрів, слід пам'ятати, що це порівняння має відносний характер. Вони є двома рівнями публічного управління, які взаємодіють між собою, але мають різні функції та повноваження.

Більш коректним буде говорити про взаємодоповнюваність цих рівнів влади. Місцеве самоврядування реалізує державну політику на місцевому рівні, але водночас має значну автономію у вирішенні місцевих проблем. Кабінет Міністрів координує діяльність органів місцевого самоврядування, забезпечує єдність державної політики і підтримує місцеві ініціативи.

Таким чином, публічна спрямованість місцевого самоврядування є важливим складником загальної системи публічного управління в державі, проте вона має свої унікальні особливості, що відрізняють її від функціонування органів державної влади.

Зокрема, розробка програм соціально-економічного, науково-технічного та іншого розвитку країни, а також реалізація завдань міських державних адміністрацій і виконавчих органів на відповідних територіях є складним процесом, який вимагає тісної взаємодії різних рівнів влади та залучення громадськості. У контексті децентралізації та європейської інтеграції місцеві громади отримують все більше повноважень для самостійного визначення пріоритетів розвитку та залучення місцевих ініціатив. Міжсекторна взаємодія, участь громадськості та врахування сучасних викликів є ключовими факторами успішної реалізації місцевих програм, які мають відповідати європейським стандартам та цілям сталого розвитку.

Публічне управління на територіальному рівні являє собою складну систему взаємопов'язаних органів державної та місцевої влади, а також органів самоорганізації населення. Ця система характеризується чіткою ієрархією, функціональною різноманітністю та територіальним принципом розподілу повноважень. Принцип субсидіарності забезпечує ефективне

використання ресурсів і залучення громадян до процесу управління. Активна участь громадянського суспільства є важливим фактором успішного функціонування системи публічного управління. Воно об'єднує зусилля для забезпечення соціального й економічного розвитку, спрямовуючи діяльність на вирішення багатовекторних завдань у різних сферах життєдіяльності та їх ефективне виконання.

Часто терміни «публічне управління» [23] та «публічне управління і адміністрування» [12] використовуються як синоніми. Однак, хоча вони тісно пов'язані, між ними є певні нюанси.

Публічне управління – це ширший термін, який охоплює всі аспекти діяльності держави та місцевого самоврядування, пов'язані з управлінням суспільними справами. Це включає в себе розробку політики, прийняття рішень, управління ресурсами, контроль за виконанням рішень тощо [11].

Публічне управління і адміністрування – це більш вузьке поняття, яке фокусується саме на технічних аспектах управління. Воно включає в себе організацію роботи державних органів, управління персоналом, фінансове управління, документообіг та інші адміністративні процедури [2].

Ототожнення цих термінів пояснюється кількома факторами:

- історичний контекст: термін «публічне управління і адміністрування» з'явився раніше і довгий час був основним для позначення цієї сфери діяльності.
- практична діяльність: у повсякденній практиці часто важко провести чітку межу між стратегічними аспектами публічного управління (розробка політики) та адміністративними процедурами.
- навчальні програми: більшість навчальних програм у цій галузі називаються «Публічне управління і адміністрування», що сприяє закріпленню цього терміна.

Однак, важливо розуміти відмінності між цими поняттями, оскільки вони відображають різні аспекти публічного управління: публічне

управління фокусується на результатах діяльності, на задоволенні потреб громадян та досягненні загального блага, а публічне управління і адміністрування більше зосереджено на процесах, на ефективній організації роботи державних органів.

Таким чином, хоча ці терміни часто використовуються як синоніми, розуміння їхніх відмінностей допомагає більш глибоко усвідомити сутність публічного управління та його роль у суспільстві.

Історично термін «адміністрація» [11] має поширене значення в управлінській діяльності, що походить від латинського «administration» – керування, управління. Він відображає функціональну природу влади та традиційно стосується сукупності органів управління, які виконують адміністративні функції.

У наукових джерелах «публічне адміністрування» розглядається як політична, правова та професійна категорія, які взаємно доповнюють одна одну. На практиці ця категорія найчастіше використовується у контексті публічного управління [13]. У процесі демократичних перетворень в Україні, а також її інтеграції у світовий економічний простір, зростає значення терміну «публічне управління». На початковому рівні суспільного життя, зокрема на рівні територіальних громад, йому відводиться ключова роль [12].

Теорія публічного управління сприяє розвитку знань про управлінську діяльність, підтримує демократичні трансформації та сприяє наближенню державного управління і місцевого самоврядування до кращих світових стандартів. Дана концепція стосується всіх сфер суспільного життя. У світовій управлінській термінології термін «публічне управління» широко використовується, стосується управлінської та правової діяльності й існує у всіх країнах і мовах.

В Україні терміни «публічне управління» [12] та «публічне адміністрування» [11] часто сприймаються як майже ідентичні, хоча вони мають певні відмінності. Зокрема, публічне управління включає як державні,

так і недержавні інститути, охоплюючи бізнес-управління (вужче адміністрування) та менеджмент. Українські науковці визначають публічне управління як систему державних і недержавних об'єктів публічної влади, де виконавчі органи виступають ключовими структурними елементами.

Результати дослідження ітимології понять представлені в таблиці 1.1.

Аналізуючи публічне управління на рівні територіальних громад, варто зазначити, що державна, місцева та суспільна форми організації влади співіснують і взаємодіють для розробки та реалізації внутрішньої політики, врегулювання управлінських відносин і здійснення публічної влади. Водночас ці форми влади відрізняються за масштабами та напрямками впливу.

Державна та місцева влада, а також органи самоорганізації населення є суб'єктами публічної влади різних рівнів (загальнонаціонального і територіального). Їхні об'єкти управління часто перетинаються, оскільки більшість питань місцевого значення важко чітко розмежувати між цими рівнями.

Співвідношення між державним управлінням, місцевим самоврядуванням та діяльністю органів самоорганізації в рамках публічного управління територіальних громад є складним для визначення. Зокрема, обсяг виконуваних функцій і завдань цих суб'єктів важко чітко окреслити, що створює значні методологічні труднощі.

Зміст і принципи публічного управління ґрунтуються на інтеграції знань із різних галузей, таких як право, економіка, соціологія, психологія, прикладна механіка, кібернетика, інформатика та системотехніка. Вони доповнюються широким використанням сучасних технологій і організаційних форм, характерних для менеджменту.

Життєдіяльність і розвиток територіальних громад починаються на базовому рівні – у соціальних осередках. Саме тут формується громадянське суспільство, закладаються основи соціальної взаємодії та формуються потреби громади.

Таблиця 1.1 – Сутність понять управління, використовуваних в науці і практиці державного управління

Управління	Державне управління	Публічне адміністрування	Публічне управління
Процес вироблення та реалізації регулюючих, організуючих і контролюючих впливів у будь-яких сферах і галузях суспільства, що покладений в основу діяльності суб'єктів публічного управління [11]. Цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій і супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи [10]. Цілеспрямований вплив на суб'єкт для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвиток [10].	Діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав громадян і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [11]. Практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її власну силу [7]. Процес здійснення авторитарного врядування шляхом формування та реалізації системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство [4].	Зовнішньоорганізуюча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, крім правотворчої, юрисдикційної, контрольно-наглядової та правоохоронної діяльності. [18]. Регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [6]. Як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності [16].	Управління організацією та напрямками реалізації людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаних цілей [12]. Вплив суб'єктів, що володіють публічною владою на об'єкт з метою досягнення суспільних інтересів [12]. Як об'єкт наукового пізнання є складним та багатоплановим утворенням, основою якого є концепція, що впливає із тісного взаємозв'язку політики і права, управління й влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи [10]. Зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складники, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції) [22].

Джерело: узагальнено автором на основі [4,7, 10,11,12,18,22]

Тому особливу увагу слід приділяти публічному управлінню цими осередками. Важливо також забезпечити необхідні умови для сталого розвитку громад. Ця багатогранна задача набуває дедалі більшої актуальності.

Місцеве самоврядування в громадах виступає базовою формою публічного управління, яка спрямована на вирішення широкого спектра питань, що стосуються життєдіяльності громади. Воно є результатом складної взаємодії різних елементів управлінської системи.

Сутність публічного управління проявляється у взаємодії в соціально-політичній, соціально-трудовій і соціально-культурній сферах між владою та суспільством, владою і бізнесом, а також між бізнесовими структурами та суспільством загалом. Результатом такої взаємодії має стати збереження, забезпечення і розвиток суспільних цінностей, які відповідають інтересам громадян і держави, сприяючи побудові нового демократичного порядку та формуванню сучасної управлінської культури.

Публічне управління територіальними громадами забезпечує правове та організаційне підґрунтя для діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на задоволення потреб громади та досягнення державних цілей. Ефективне управління громадою передбачає глибоке розуміння її особливостей та потреб.

Роль місцевого самоврядування в управлінні країною стрімко зростає. Структурні елементи публічного управління на рівні територіальних громад стають все більш значущими. Це пов'язано з децентралізацією влади, що надало громадам більшу самостійність у вирішенні місцевих проблем.

З огляду на викладене вище, ми пропонуємо таке визначення поняття: публічне управління в органах місцевого самоврядування – це комплексна система, яка поєднує в собі різні види управління (державне, муніципальне, суспільне) для реалізації складних соціальних процесів на місцевому рівні. Воно спрямоване на створення умов для демократичного розвитку громад та побудову нового суспільного порядку.

Науковці зіштовхуються з проблемою визначення чітких теоретичних засад місцевого самоврядування в Україні через його неоднозначний характер та поєднання державних і громадських функцій. Згідно з

Конституцією, жителі громади мають право безпосередньо впливати на вирішення питань місцевого значення. В даному контексті не достатньо уваги приділяється реальній спроможності органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування»[2] у своїй першій статті другого розділу надає офіційне тлумачення поняття. Місцеве самоврядування в Україні – це право громади на самоврядування та можливість вирішувати питання місцевого значення в межах закону.

Українське визначення місцевого самоврядування, на відміну від європейського стандарту, не акцентує на пріоритеті інтересів місцевого населення. Відсутність прямої норми про пріоритет інтересів громади в діяльності органів місцевого самоврядування створює ризик того, що рішення, які приймаються на місцевому рівні, не завжди будуть відповідати потребам населення. Це може послабити довіру громадян до органів місцевого самоврядування і негативно вплинути на якість життя в громадах.

При аналізі місцевого самоврядування необхідно брати до уваги його унікальні характеристики, представлені на рисунку 1.1. Закон чітко визначає складові структури системи місцевого самоврядування в Україні. Система місцевого самоврядування складається з таких елементів: районні та обласні ради, територіальна громада, голови громад, сільські, селищні та міські ради, виконавчі органи рад, а також органи самоорганізації населення.

Місцеве самоврядування виступає не тільки як інститутом гілки публічної влади, а також і формою, що стосується безпосередньої участі населення територіальної громади при вирішенні проблемних питань господарювання на місцевому рівні.

В даному ракурсі показник розвиненості місцевого самоврядування включає:

Локально-просторовий
характер публічної влади
територіальної громади

Специфічність суб'єктів
місцевого самоврядування,
якими є територіальні громади

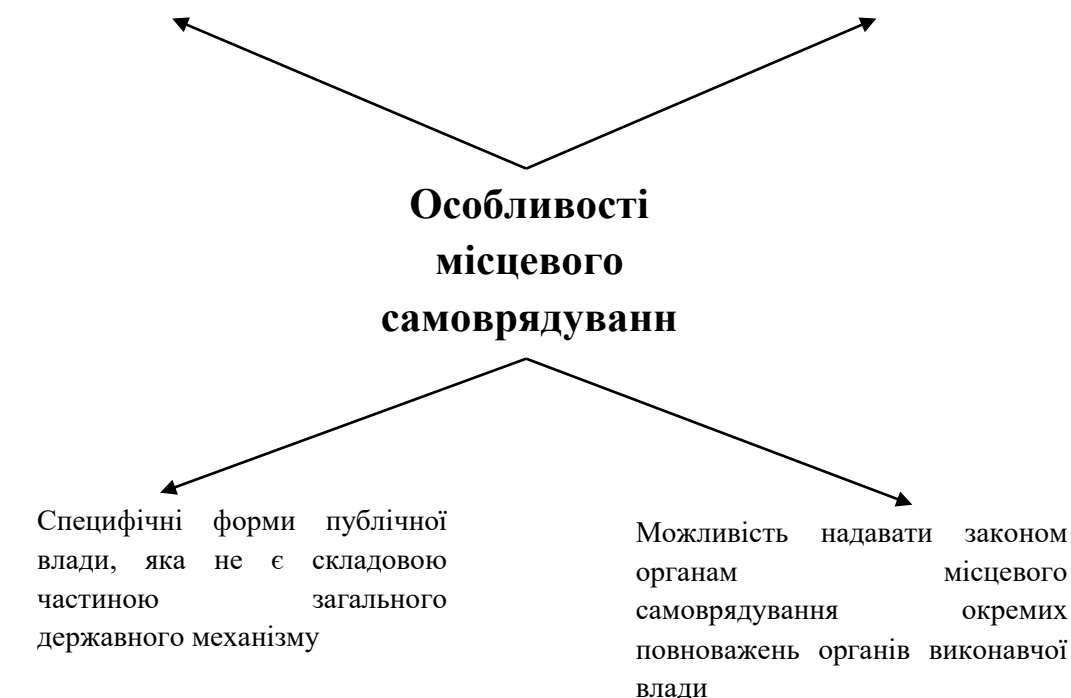


Рисунок 1.1 – Особливості місцевого самоврядування в Україні

Джерело: узагальнено автором на основі [4,7, 10,11,12,18,22]

- елементи прозорості і відкритості діяльності та намірів у прийнятті управлінського рішення органів та посадових осіб у місцевому самоврядуванні;
- елементи доступності органів місцевого самоврядування для безпосереднього звернення громадян, а також громадських організацій та ефективності і дієвості механізмів зворотного зв'язку;
- елементи антикорупційної стійкості у діяльності та прийнятті управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

Для стабільного функціонування системи місцевого самоврядування важливо дотримуватися принципів підконтрольності, підзвітності, відповідальності та гласності. Успіх роботи місцевого самоврядування

залежить від створення ефективної системи контролю, яка об'єднує зусилля державних органів, правоохоронних структур і громадянського суспільства.

Крім запобігання правопорушенням, необхідно забезпечити системний контроль за дотриманням принципу верховенства права на всіх рівнях місцевого самоврядування. Активна участь громадянського суспільства є ключовою умовою для формування прозорої та підзвітної системи управління на місцевому рівні. Інтеграція України в європейський простір передбачає активне впровадження європейських стандартів і принципів у всі сфери життя, зокрема, в систему місцевого самоврядування..

Україна активно переймає світовий досвід і впроваджує концепцію «good governance» - «належного врядування», яка передбачає тісну співпрацю державних органів та громадянського суспільства. Головна мета цієї концепції - побудова прозорого та демократичного процесу прийняття рішень, в якому кожен громадянин має можливість брати участь і впливати на розвиток своєї громади та країни в цілому. Один з ключових аспектів реформи децентралізації в Україні полягає у значному розширенні повноважень органів місцевого самоврядування. Це принциповий крок, який спрямований на наближення влади до громадян та підвищення ефективності управління на місцевому рівні. Однак, це вимагає введення ефективних механізмів контролю та підзвітності, щоб забезпечити баланс між децентралізацією та демократичними принципами. Тільки за таких умов можна гарантувати, що розширення повноважень місцевого самоврядування не призведе до зловживань і буде спрямоване на задоволення потреб громад

Для того, щоб система публічного управління стала більш ефективною та орієнтованою на потреби громади, необхідно перейти від формальної оцінки діяльності місцевої влади до оцінки реальних результатів її роботи. Це означає, що замість того, щоб оцінювати виконання внутрішніх процедур, потрібно зосередитися на тому, як рішення місцевої влади впливають на

життя людей. Такий підхід дозволить зробити систему більш прозорою, підзвітною і ефективною.

1.2 Система звітності та контролю як інструмент забезпечення ефективності публічного управління

Одним з найважливіших переваг децентралізації є розширення можливостей громадян брати участь у вирішенні місцевих проблем. Це не лише підвищує задоволеність громадян якістю життя, але й робить місцеву владу більш підзвітною. Адже громадський контроль, який здійснюється безпосередньо на місцях, є більш ефективним засобом забезпечення підзвітності, ніж традиційні контрольні органи. Баланс між державною та місцевою владою зміщується на користь місцевого самоврядування, яке отримує більше повноважень і менше підлягає державному контролю. В результаті такого підходу, громада, громадські організації та бізнес стають більш активними учасниками процесу контролю за діяльністю органів влади. Це сприяє підвищенню прозорості та підзвітності влади перед громадянами.

Розвиток громадського контролю нерозривно пов'язаний з трансформацією поняття підзвітності, роблячи її більш відкритою і демократичною.

До основних завдань децентралізації влади відносять: передачу повноважень з вищих рівнів державного управління на нижчі з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів; чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування; посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед виборцями й державою [3; 4]. Підзвітність та контроль набувають значення у контексті забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування, посилення якої обумовлене децентралізацією влади.

Глибоке розуміння принципів підконтрольності та підзвітності в місцевому самоврядуванні неможливе без детального аналізу їхнього правового забезпечення. Саме тому, перш ніж переходити до системного дослідження взаємозв'язку цих принципів, необхідно ретельно вивчити відповідні закони та підзаконні акти, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Положення статті 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] «є важливим інструментом для забезпечення підзвітності та підконтрольності органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами. Органи місцевого самоврядування зобов'язані щонайменше двічі на рік надавати звіти про свою діяльність. Це мінімальний стандарт, який гарантує, що громада буде регулярно інформована про роботу своїх обранців. Однак, на практиці, багато органів місцевого самоврядування звітують частіше, наприклад, щокварталу або щомісяця» [5]. Закон встановлює базові вимоги до звітності органів місцевого самоврядування, гарантуючи певний рівень прозорості їхньої діяльності. Водночас, надаючи органам самоврядування значну свободу у виборі форм та методів комунікації, закон стимулює їх до активного діалогу з громадою.

Підзвітність у місцевому самоврядуванні – це не просто формальний обов'язок подавати звіти, а складна система взаємодій між органами місцевого самоврядування та громадою. Ця система спрямована на забезпечення максимальної відкритості та демократичності управління, що досягається через постійний діалог, взаємний контроль та спільну відповідальність за результати діяльності. Стаття 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] визначає правові засади державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Цей контроль є важливим інструментом забезпечення законності та ефективності місцевого самоврядування. Однак, він має здійснюватися в межах закону і не повинен

перешкоджати самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні місцевих питань.

Державні органи здійснюють контроль за діяльністю місцевого самоврядування за допомогою різноманітних інструментів, таких як аналіз документів, перевірки та інші форми контролю. Правове регулювання цього процесу, хоча й деталізоване, має фрагментарний характер і потребує подальшої систематизації для забезпечення ефективного здійснення державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Закон передбачає можливість громадського контролю, але не визначає конкретних механізмів його здійснення. Виключно рекомендаційний характер результатів громадського контролю суттєво зменшує його вплив на ситуацію. Відсутність обов'язковості виконання таких рекомендацій робить громадський контроль менш дієвим інструментом впливу на діяльність органів влади.

Демократичні принципи місцевого самоврядування, хоча й проголошені на законодавчому рівні, не знайшли достатньо ефективного втілення в практиці. Незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування мають певні дискреційні повноваження для розробки відповідних процедур, низька ініціативність місцевих органів влади призводить до того, що ці повноваження не використовуються в повній мірі. Друге питання, яке потребує детального аналізу, полягає у визначенні взаємозв'язку та співвідношення таких фундаментальних принципів місцевого самоврядування, як підконтрольність та підзвітність.

Контроль є терміном, який відображає дотримання законності у конкретно визначених суспільних відносинах з конкретно визначеним їх складом. Контроль у широкому розумінні є діяльністю щодо забезпечення відповідності стану керованого суб'єкта прийнятим управлінським рішенням та відповідності функціонування суб'єкта владних повноважень закону [8].

Підконтрольність – це засіб обмеження влади шляхом встановлення

конституційних, суспільних, державних рамок та обов'язків [9]. Підконтрольність означає що діяльність певного суб'єкта є предметом такого контролю – державних органів, громадянського суспільства, внутрішніх суб'єктів контролю.

Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, урегульована, системна діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на попередження, виявлення й усунення недоліків і порушень у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади. Структура контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає:

- суб'єктів контролю;
- об'єкт і предмет контролю;
- підстави проведення, мету і завдання контролю;

форми, принципи і методи контролю; врегульовану процедуру контролю – його взаємопов'язані етапи [10].

Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування має внутрішній та зовнішній аспекти.

Реалізація принципу підконтрольності припускає використання населенням різних форм контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування: вибори, референдум, громадські слухання, збори громадян, місцеві ініціативи, мітинги, діяльність громадських рад, діяльність органів самоорганізації населення та діяльність громадських організацій [1]. Такий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є зовнішнім.

Поняття підконтрольності та підзвітності в контексті місцевого самоврядування відображають особливий тип службових відносин, де одні посадові особи мають право та обов'язок контролювати діяльність інших. Цей механізм забезпечує певну ієрархію та підпорядкування. Це є внутрішнім аспектом.

Поняття «підконтрольність» справді має ширший спектр, ніж «підзвітність», коли ми говоримо про відносини між органами місцевого самоврядування та громадами. Підзвітність - це обов'язок суб'єкта (в даному випадку, органу місцевого самоврядування) регулярно інформувати про свою діяльність певного суб'єкта (громади). Це більш пасивний процес, де ініціатива виходить від підзвітного суб'єкта.

Підконтрольність – це право суб'єкта (громади) отримувати від підконтрольного суб'єкта (органу місцевого самоврядування) необхідну інформацію для здійснення контролю. Це більш активний процес, де ініціатива виходить від контролюючого суб'єкта.

Демократична підзвітність охоплює широкий спектр механізмів, від прямих виборів до громадських слухань, і спрямована на забезпечення громадського контролю над владою. Вона є життєво важливим елементом будь-якої демократичної системи, оскільки вона забезпечує легітимність влади і запобігає зловживанням.

Демократична підзвітність не обмежується лише прямими методами контролю, а включає в себе також такі механізми, як стримування і противаги, які забезпечують взаємний контроль різних органів влади. Підзвітності органів місцевого самоврядування має на меті – інформувати членів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування; залучити громадськість до прийняття рішень на місцевому рівні та до впливу на процес їх прийняття; розвивати громадський контроль; підвищити довіру громади до органів місцевого самоврядування; гарантувати прозорість і верховенство права у роботі муніципальної влади; попередити конфлікти у громаді та нейтралізувати напругу [6]. Підзвітність як процес і вид діяльності також має свою специфічну структуру.

Підзвітність формує взаємозв'язок між двома типами суб'єктів:

1) носії зобов'язань – виборні або призначувані посадовці, які наділені повноваженнями та несуть відповідальність за виконання доручених їм

функцій, а також зобов'язані роз'яснювати та обґрунтовувати свої дії та відповідати за наслідки (позитивні чи негативні) своїх дій;

2) носії права вимоги – громадяни або політичні інститути, що представляють громадян, які мають, відповідно, право або повноваження перевіряти дії носіїв зобов'язань, ставити їм питання, виносити по ним рішення та накладати санкції, коли це необхідно.

Децентралізація влади дійсно стала потужним каталізатором для розвитку інноваційних підходів у сфері контролю та звітування. Розширення повноважень місцевого самоврядування та посилення ролі громадського контролю вимагають нових, більш ефективних інструментів для забезпечення прозорості та підзвітності. Децентралізація та розвиток технологій суттєво змінили ландшафт місцевого самоврядування. Традиційні підходи до контролю та звітності вже не завжди відповідають сучасним потребам.

Адаптація традиційних підходів та впровадження нових рішень у сфері контролю та звітності є необхідною умовою для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Це дозволить підвищити довіру громадян до влади, забезпечити прозорість та підзвітність, а також стимулювати розвиток місцевих громад.

Одним із важливих аспектів діяльності органів місцевого самоврядування є ефективна система управління державними фінансами, яка базується на: внутрішньому контролі та функціонуванні центрального підрозділу гармонізації, який розробляє методології та стандарти щодо ДВФК.

Внутрішній контроль охоплює більше, ніж фінансовий та бюджетний контроль і більше, ніж перевірка відповідності. ВК являє собою набір механізмів управління, що підвищує результативне та ефективне виконання

цілей розпорядником бюджетних коштів вчасно, ефективно та в межах встановленого бюджету.

Внутрішній контроль – це цілісний процес, який реалізовується як керівництвом установи, так і персоналом. Його метою є визначення ризиків та забезпечення достатніх гарантій щодо досягнення визначеної мети, основних цілей і впевненості в тому, що діяльність установи здійснюється:

- економно, ефективно та результативно, з дотриманням відповідних етичних норм;
- відповідно до взятих зобов'язань;
- відповідно до вимог законодавства;
- із забезпеченням збереження ресурсів від втрат, недопущення неефективного їх витрачання та пошкоджень.

ВК розглядається як поєднання фінансового управління і контролю із функцією незалежного внутрішнього аудиту. Фінансовим управлінням і контролем охоплюється зобов'язання кожного керівника створювати і підтримувати адекватні системи внутрішнього контролю для реалізації завдань, визначення цілей, планування діяльності, бюджетування, обліку, контролю, звітування, документування та моніторингу. Основа провідних систем фінансового управління і контролю – управлінська відповідальність, що передбачає збалансовану конфігурацію заходів підзвітності та відповідальності, делегування повноважень з ухвалення рішень та рівень автономії керівників у використанні ресурсів, необхідних для досягнення очікуваних результатів.

Керівники усіх рівнів щодо витрат бюджетних коштів повинні бути підзвітними за власну діяльність – не лише щодо політики виконання, але і щодо політики фінансового управління і контролю. Кожен керівник відповідальний за формування та реалізацію належних систем фінансового управління і контролю щодо: виконання покладених завдань, визначення

цілей, планування діяльності, бюджетування, обліку, контролю, звітування, документування та моніторингу.

Заходами контролю є відповідні політики і процедури, що запроваджуються для сприяння досягнення цілей установи і складають сукупність запроваджених в установі управлінських дій керівництва усіх рівнів та працівників (правила, процедури, технічні прийоми). У контексті управління ризиками, заходи контролю підпадають під чотири категорії:

- централізовані – направлені на забезпечення досягнення конкретного результату. Це є особливо важливим у випадку, коли критичним є уникнення небажаної події (наприклад, порушення роботи інформаційно-технологічних систем) і часто використовується для підтримки досягнення відповідності цілям;

- попереджувальні (або превентивні) – спрямовані на обмеження можливості виникнення настання ризикових чинників;

- виявляючі – скеровані на виявлення небажаних результатів після проведеної операції або здійснення події. Належний рівень послідуєчих заходів контролю може усунути ризик отримання небажаних результатів, створюючи ефект «відчуття контрольованості»;

- коригуючі – призначені для корегування небажаних результатів, що виникли, та можуть допомогти відновити/повернути втрачені ресурси.

Для забезпечення результативності запроваджених заходів контролю та впливу на ризики вони повинні відповідати певним умовам:

- доцільності (відповідні заходи контролю у відповідному місці та відповідно до ризику, якого це стосується);

- послідовності та періодичності (усі посадові особи постійно дотримуються нормативно-правових актів, правил, інструкцій та процедур тощо і не порушують їх за відсутності керівництва чи за великого навантаження чи впливу третіх осіб);

- економічності (ресурси, необхідні для здійснення контролю, не повинні перевищувати очікуваного ефекту);
- повноті, обґрунтованості та безпосереднього відношення до цілей контролю.

Базовою концепцією будь-якої системи ВК є чіткий розподіл обов'язків та відповідальності у спосіб, коли жодна особа не може поєднувати всі або ключові аспекти окремої операції.

Розподіл обов'язків, в першу чергу означає, що різні особи чи підрозділи відповідальні та підзвітні за: авторизацію та підтвердження; здійснення процесу; проведення оплати; здійснення контролю за доступом до матеріальних і нематеріальних ресурсів; проведення звірок; забезпечення захисту інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем тощо.

Заходи контролю здійснюються через впровадження політики та відповідних процедур.

Керівником установи прийняті внутрішні розпорядчі документи (накази, порядки, інструкції, доручення тощо), в яких визначені учасники заходу контролю, їх взаємодія, підзвітність та відповідальність за реалізацію (документування заходів контролю).

Зазначені розпорядчі документи мають бути: документованими, щоб забезпечити впевненість, що персонал їх знає і виконує для досягнення визначених цілей; доведеними до відповідальних працівників; відповідати певним умовам, зокрема:

- доступними для усіх відповідальних працівників;
- чіткими, однозначними, зрозумілими та «легкими» для реалізації;
- предметом перевірки з боку керівництва для забезпечення переконання в тому, що їх розуміють та реалізують;
- предметом регулярного перегляду для відповідного корегування.

Документування заходів контролю має допомагати керівництву визначити найбільш економічно доцільні форми заходів контролю, спрямовані для реагування на ризики.

У свою чергу, деякі внутрішні розпорядчі документи можуть бути конкретними в залежності від виконуваного процесу, а інші – містити посилання на відповідні нормативно-правові акти (наприклад, накази Мінфіну щодо обліку чи проведення інвентаризації тощо).

Значні зміни в діяльності установи (зміни основних завдань, цілей, плинність персоналу, зміни у процесах чи технологіях тощо) слід оцінювати за допомогою процесу управління ризиками, оскільки такі зміни можуть вплинути на ефективність заходів контролю та/або зробити деякі заходи недоцільними.

Відсутність достатніх знань та досвіду у українських парламентарів на момент прийняття Конституції в 1996 році щодо особливостей публічного управління на місцевому рівні стала причиною неточностей та невизначеностей у конституційних положеннях, що регламентують функціонування та розвиток місцевого самоврядування.

Це, в свою чергу, ускладнило подальшу реалізацію принципів місцевої демократії в Україні.

Сьогодні в суспільній свідомості існує розрив між теоретичним розумінням органів самоврядування як органів публічної влади, створених самими громадянами, та реальним їхнім сприйняттям як нижчої ланки державної влади.

Незважаючи на певний прогрес у розвитку місцевого самоврядування, Україна досі не має чіткої національної стратегії в цій сфері.

Постійні зміни у законодавстві та відсутність єдиної концепції призводять до нестабільності та ускладнюють прогнозування розвитку місцевого самоврядування.

Світовий досвід свідчить про існування різноманітних моделей організації місцевого самоврядування. Однією з найпоширеніших є англосаксонська модель, яка базується на принципах державного управління на місцевому рівні. Ця модель передбачає чіткий розподіл повноважень між центральною та місцевою владою, а також сильний державний контроль за діяльністю місцевих органів.

Діяльність місцевих органів влади регламентується центральною владою. Вони зобов'язані надавати населенню певні послуги відповідно до встановлених державних стандартів. Будь-які відступи від цих стандартів розглядаються як порушення законодавства і можуть мати відповідні правові наслідки. У країнах англосаксонської правової системи, таких як Велика Британія, Австралія, Нова Зеландія та Канада, існує модель місцевого самоврядування, яка характеризується значною автономією місцевих органів влади при одночасному здійсненні постійного державного контролю за їхньою діяльністю.

Континентальна Європа, зокрема Франція, Бельгія, Іспанія, Італія, Польща та Болгарія, застосовує іншу модель місцевого самоврядування, ніж англосаксонські країни. На відміну від англосаксонської моделі, де повноваження місцевої влади чітко визначені, в континентальній моделі місцеві органи мають більшу свободу дій, обмежену лише законом.

Змішана, або германська, модель місцевого управління, що існує в Австрії, Німеччині та Японії, представляє собою унікальний синтез різних підходів. Вона поєднує в собі елементи як англосаксонської моделі, з її акцентом на місцевій самостійності, так і континентальної моделі, з її системою державного контролю. Особливістю цієї моделі є чітко визначена система взаємодії між різними рівнями влади, де важливу роль відіграють голови урядових округів, які координують діяльність районних адміністрацій та міських рад. Між місцевим самоврядуванням на рівні районів і міст районного значення та державною системою управління існує взаємодія: з

одного боку, райони і міста мають певну автономію, а з іншого – підпорядковуються загальнодержавним інтересам.

Іспаномовні країни Латинської Америки використовують іберійську модель місцевого самоврядування, яка передбачає, що управління на місцях здійснюється як обраними представницькими органами (радами), так і посадовими особами (мерами, префектами), призначеними центральною владою. Ці посадові особи є одночасно головами рад та їх виконавчих органів, що дозволяє їм ефективно координувати діяльність місцевої влади і забезпечувати виконання завдань, поставлених центральною владою.

Аналіз еволюції систем місцевого самоврядування свідчить про те, що відмінності між різними моделями, які були характерними в минулому, поступово згладжуються. Муніципальні реформи кінця XX століття, спрямовані на підвищення ефективності місцевого управління та наближення послуг до громадян, стали потужним стимулом для конвергенції різних підходів. Сьогодні можна спостерігати, як різні країни запозичують найкращі практики одна в одній, що призводить до формування більш універсальних моделей місцевого самоврядування.

Прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування в 1985 році засвідчило загальноєвропейську тенденцію до зміцнення місцевого самоврядування. Однак, незважаючи на цю тенденцію, організаційно-правові форми та рівень розвитку місцевого самоврядування в різних країнах все ще мають значні відмінності. Зокрема, в деяких країнах зберігаються архаїчні елементи територіальної організації.

Адміністративно-територіальний устрій Франції будується за принципом багаторівневості, де комуна є найменшою та найважливішою одиницею. Мер, обраний місцевою радою, є не лише лідером місцевого самоврядування, а й представником державної влади на рівні комуни. Такий підхід дозволяє ефективно поєднувати місцеву ініціативу з виконанням завдань, поставлених державою. Французьке законодавство детально

регламентує діяльність комун, забезпечуючи правові основи для місцевого самоврядування.

Італія є одним з лідерів у Європі за рівнем децентралізації влади. Комуни, провінції та регіони в Італії є автономними утвореннями зі своїми обраними органами влади. Комуна, як найменша адміністративно-територіальна одиниця, є первинним носієм самоврядування і відповідає за вирішення більшості питань місцевого значення. Вищі рівні влади, хоча й мають певні повноваження, в основному виконують координуючі функції, забезпечуючи єдність державної політики.

Шведська та датська моделі місцевого самоврядування є прикладами успішної децентралізації влади. В обох країнах муніципалітети мають значну автономію і відповідають за надання широкого спектру послуг громадянам. Хоча шведські муніципалітети мають більшу незалежність від регіональних органів, ніж датські, обидві системи підкреслюють важливість таких принципів, як відкритість, прозорість та участь громадян у сучасному демократичному суспільстві, особливо в контексті місцевого самоврядування.

Систему місцевого самоврядування в Норвегії характеризує певний парадокс. З одного боку, місцева влада не має такого ж рівня формального захисту, як в інших скандинавських країнах, і її повноваження можуть бути обмежені центральною владою. З іншого боку, муніципалітети відіграють провідну роль у наданні багатьох важливих послуг, таких як охорона здоров'я, освіта та соціальний захист. Це свідчить про те, що реальний вплив місцевої влади може перевищувати її формальні повноваження.

Фінляндія справді є одним з найяскравіших прикладів успішної децентралізації влади в Європі. Їхня система місцевого самоврядування, побудована на трьох рівнях, забезпечує баланс між централізацією та самоврядуванням, що дозволяє ефективно вирішувати місцеві проблеми та забезпечувати високий рівень життя громадян. Муніципалітети мають широкі повноваження в прийнятті рішень та управлінні фінансами.

Центральний уряд, у свою чергу, підтримує місцеве самоврядування через систему державних субсидій, спрямованих на забезпечення рівного доступу населення до публічних послуг незалежно від місця проживання.

Принцип самоврядування на місцевому рівні найбільш повно реалізований у Швейцарії. Країна поділена на округи, які, в свою чергу, складаються з окремих громад або муніципалітетів. Саме на цьому найнижчому рівні ухвалюються рішення з питань, що найбільш ефективно вирішуються на місцях, враховуючи специфіку кожної громади. До таких питань належать забезпечення комунальними послугами, утримання місцевих доріг, організація освіти та встановлення місцевих податків. Безпосередня участь громадян у вирішенні цих питань дозволяє більш точно визначити їхні потреби та оперативно реагувати на виникаючі проблеми.

Реформування місцевого самоврядування в Польщі було спрямоване на передачу більших повноважень на місцевий рівень, тобто на децентралізацію влади. В результаті цієї реформи була створена трирівнева система місцевого самоврядування: гміни, повіти та воєводства. Кожен рівень має чітко визначені функції, що дозволило оптимізувати управління публічними справами та наблизити владу до громадян.

Незважаючи на наявність конституційних засад, ратифікацію Європейської Хартії та прийняття низки законів, які створюють сприятливі умови для розвитку місцевого самоврядування в Україні, реальна самотійність територіальних громад у вирішенні місцевих питань залишається обмеженою.

Починаючи з 2014 року, Україна взялася за масштабну реформу децентралізації, яка мала на меті створити більш ефективну систему місцевого самоврядування. Закони, які Ви згадали, стали фундаментом для цих змін. Реформа була спрямована на створення ефективної системи місцевого самоврядування через децентралізацію влади, розширення повноважень громад та впровадження механізмів прямої демократії. Реформа децентралізації, розпочата у 2014 році, передбачала комплекс заходів,

спрямованих на оптимізацію місцевого самоврядування, розширення прав громад та залучення громадянського суспільства до управління місцевими справами.

Сьогодні можна з упевненістю сказати, що попри низку недоліків і прорахунків її реалізація була одним із найбільших досягнень влади, результатом якої стали:

- надання органам місцевого самоврядування більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами; посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел їх наповнення;
- зміцнення матеріальної та фінансової основи населених пунктів;
- поява нових осередків активізації господарської діяльності тощо, внаслідок чого територіальні громади змогли підвищити якість надання публічних послуг населенню, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створити умови для залучення інвестицій та розвитку місцевого бізнесу, розробляти та реалізовувати програми місцевого розвитку тощо.

Створення ОТГ стало ключовим елементом реформи, що дозволило подолати неефективність адміністративно-територіального устрою та створити більш спроможні та життєздатні територіальні одиниці.

Проте, залишось чимало певних проблем у питаннях організації та здійснення місцевого самоврядування, тому для подальшого розвитку та становлення ефективного місцевого самоврядування в Україні потрібно, зокрема:

- чітко визначити на рівні Конституції правову природу місцевого самоврядування, оскільки чинне законодавство закріплює три різні концепції місцевого самоврядування в Україні, в результаті чого правовий статус місцевого самоврядування залишається доволі нечітким;
- оскільки органи й посадові особи місцевого самоврядування продовжують залишатися доволі жорстко підпорядкованими державним органам виконавчої влади, недостатня правова визначеність та розмежування

повноважень різних ланок системи самоврядування та органів державної влади безпосередньо впливають на ефективне здійснення місцевого самоврядування;

- надзвичайно потрібно змінити систему публічно-владного управління на регіональному та районному рівнях територіальної організації публічної влади, оскільки конституційно визначено наявність власних виконавчих органів тільки у місцевих рад базового рівня, у той час як для районних та обласних рад передбачено лише наявність виконавчого апарату на чолі з головою ради (ч. 4 ст. 141), що змушує відповідну раду делегувати відповідні повноваження місцевим державним адміністраціям (хоча Конституцією України передбачена можливість, а не обов'язок такого делегування (п. 7 ст. 119), і це насправді створює ілюзію самоврядування при фактичному «одержавленні» місцевого самоврядування районного та регіонального рівнів, збереженні централізації та підпорядкованості самоврядних органів державним органам виконавчої влади;

- визначити сфери відання муніципальної влади з врахуванням. Принципу субсидіарності, згідно з яким держава не повинна брати на себе ті питання, які можуть успішно вирішуватися безпосередньо на місцях, тому потрібно переглянути конституційно визначений обсяг компетенції територіальних громад у напрямі її розширення.

Отже, чіткий розподіл повноважень між державою та громадами є основою ефективної системи місцевого самоврядування. Саме такий підхід і закладався в основу реформи децентралізації в Україні. При цьому важливо дотримуватися принципу субсидіарності, тобто передавати повноваження на найнижчий рівень, де їх можна реалізувати найбільш ефективно.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ СИСТЕМИ ЗВІТНОСТІ ТА КОНТРОЛЮ У ЛЕБЕДИНСЬКІЙ МІСЬКІЙ РАДІ СУМСЬКОЇ ОБЛАСТІ

2.1 Аналіз організаційно-економічного стану Лебединської територіальної громади

Об'єктом дослідження було обрано Лебединську територіальні громаду, зокрема Лебединську обласну раду як представника органу місцевого самоврядування. Лебединська громада, як і будь-яка інша в Україні, є основною одиницею місцевого самоврядування, відповідальною за вирішення місцевих проблем та забезпечення потреб громади.

В ході впровадження в Україні реформи децентралізації, наприкінці 2020 року почала функціонувати оновлена Лебединська міська територіальна громада. В склад Лебединської міської територіальної громади входить 23 округи.

Усього землі – 164,280 тис.км².

Населення станом на початок 2024 року – 40 958 осіб.

Кількість виборців - 34 369 осіб, серед яких: працездатних – 25286 осіб (68%), непрацездатних – 15672 осіб (32%).

Місто Лебедин є самоврядною територіальною одиницею, у межах якої міська територіальна громада здійснює місцеве самоврядування, має свої органи місцевого самоврядування, свою комунальну власність та міський бюджет. Система місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] та складається з:

- територіальної громади міста Лебедина;
- міської ради - представницького органу місцевого самоврядування;

- міського голови;
- виконавчих органів міської ради;
- органів самоорганізації населення.

Розпорядником комунального майна і міського бюджету міста Лебедина є міська громада. Шляхом вільного волевиявлення міська громада в порядку, установленому законодавством, обирає міську раду та міського голову і доручає їм організацію суспільної частки своєї життєдіяльності, створення умов економічного, екологічного, соціально-культурного розвитку міста.

Міська рада є представницьким органом місцевого самоврядування - єдиним органом представницької влади міської громади - і формується шляхом вільних виборів. Організаційну структуру міської ради наведено в додатку А.

На сьогодні секретарем Лебединської міської ради, виконуючою обов'язки Лебединського міського голови є Горошко Світлана Олександрівна, перший заступник міського голови – Зікєєва Ольга Віталіївна, керуючий справами виконавчого комітету Лебединської міської ради – Подолько Сергій Володимирович.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування м. Лебедина є рухоме і нерухоме майно, доходи міського бюджету, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Усе майно, розташоване на території міста, за винятком майна державної, приватної та інших установлених законодавством форм власності, є комунальною власністю територіальної громади міста.

Обсяг виробленої промислової продукції підприємствами громади за січень-вересень 2023 року склав 87 378,75 тис. гривень, що на 2% більше від показника відповідного періоду минулого року. Завдяки розширенню ринків збуту вдалося збільшити виробництво промислової продукції товариству з обмеженою відповідальністю «Нафтомаслозавод» на 49,6%, товариству з обмеженою відповідальністю «Укртранспневматика» на 30,2%, у порівнянні з відповідним періодом минулого року.

Товариство з обмеженою відповідальністю «Укртранспневматика» є основним бюджетоутворюючим підприємством Лебединської міської територіальної громади. На сьогоднішній день на підприємстві працює 150 висококваліфікованих спеціалістів, які є громадянами України. Підприємство має сучасні виробничі потужності по виготовленню машинобудівної продукції та готове виробляти не тільки гальмівне обладнання для залізничного транспорту, але й продукцію для оборонного комплексу України, у тому числі запчастини до військової техніки, окремих зразків озброєння та боєприпасів до них.

З моменту набрання чинності Закону України від 03.03.2022 № 2116-IX «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» обслуговуючі банки підприємства «Укртранспневматика» здійснили арешт банківських рахунків і робота підприємства вимушено стала неможливою, а також стало неможливим оплата за товари, роботи, послуги, пов'язані з випуском готової продукції.

Таблиця 2.1 – Обсяги промислового виробництва за січень - серпень 2023 року

	Всього	Всього за січень-серпень 2023 року	Відхилення 2023 до 2022, %
Всього по місту	77 670,4	76 497,1	101,5
1.ПАТ «ЛЗПК»	0,0	0,0	0,0
2.ТОВ «Укртрансспневматика»	51970,3	39922,2	130,2
3.ДП «Моторобудівний завод»	1952,4	3882,05	50,3
4.ТОВ «Нафтомаслозавод»	14070,8	6987,7	201,4
5.ТОВ «Леол LP»	2566,262	2469,8	104,0
6.ПП «Контакт»	2259,0	2993,3	75,5
7. ТОВ «Крук»	4851,6	19771,9	24,5

Джерело: розроблено автором на основі даних Лебединської міської ради

Агропромисловий комплекс Лебединської міської територіальної громади налічує 23 сільськогосподарських підприємства та 69 фермерських господарств.

Наявність сільськогосподарських угідь станом на 01.10.2023 становить 109,2 тис. га, у тому числі ріллі – 75,04 тис. га.

Під урожай 2024 року посіяно:

озимої пшениці – 785 га;

озимого ріпаку – 3 025 га.

У підпорядкуванні Управління освіти, молоді та спорту виконавчого комітету Лебединської міської ради якісні освітні послуги надають дев'ятнадцять закладів загальної середньої освіти, дев'ять закладів дошкільної освіти, два позашкільних заклади: Лебединська дитячо-юнацька спортивна школа Лебединської міської ради Сумської області та Лебединський центр позашкільної освіти Лебединської міської ради Сумської області, комунальна установа «Інклюзивно-ресурсний центр» Лебединської міської ради Сумської області. У 2022-2023 навчальному році у закладах освіти навчалось 3 640 дітей.

Населення Лебединської міської територіальної громади обслуговують три амбулаторії загальної практики сімейної медицини (місто Лебедин, село Будилка, село Штепівка) та кабінети невідкладної медичної допомоги, які забезпечують медичне обслуговування безпосередньо жителів сільської місцевості, із них за рахунок коштів громади - 4 (в селах Кам'яне, Гринцеве, Павленкове, Великий Вистороп).

Первинні медичні послуги надають 22 сімейних лікарів. Всього заключено 30 499 декларацій з населенням.

Кабінетами невідкладної медичної допомоги здійснено виїздів та надана амбулаторна допомога за викликами додому 1 590 пацієнтам.

Вторинна медична допомога жителям Лебединської міської територіальної громади надається консультативно-поліклінічним відділенням та стаціонаром на 125 ліжок.

У комунальному некомерційному підприємстві «Лебединська лікарня імені лікаря К.О.Зільберника» Лебединської міської ради функціонує чотири спеціалізованих відділення: багатoproфільне – хірургічне відділення, неврологічне відділення, кардіологічне відділення, відділення паліативно-хоспісної допомоги.

Протягом звітного періоду мешканці Лебединської міської територіальної громади забезпечувалися безоплатними і на пільгових умовах лікарськими засобами та безоплатним зубопротезуванням.

На обліку в управлінні праці та соціального захисту населення виконкому Лебединської міської ради перебуває 593 особи з інвалідністю з дитинства та 154 особи, які не мають право на пенсію.

Кількість одержувачів державної допомоги сім'ям з дітьми становить 890 осіб. Державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям отримує 587 сімей, 187 сімей отримує допомогу на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях. У двох дитячих будинках сімейного типу та семи прийомних сім'ях виховується 26 дітей.

Передача в оренду та продаж комунального майна здійснюється відповідно до вимог чинного законодавства, тобто на конкурентних засадах у формі аукціонів, у тому числі електронних аукціонів через електронну торгову систему. Станом на кінець 2023 року діє 96 договорів оренди комунального майна, з них із суб'єктами підприємництва – 55. У Лебединській міській територіальній громаді створений та постійно оновлюється перелік вільних незадіяних об'єктів, які пропонуються для продажу чи передачі в оренду суб'єктам господарювання.

Узагальнені показники економічного і соціального розвитку Лебединської міської територіальної громади за 2023 рік представлені в таблиці 2.2.

Таблиця 2.2 – Основні показники економічного і соціального розвитку Лебединської міської територіальної громади на 2023 рік

Показник	Одиниця виміру	2022 рік	2023 рік
Промисловість			
Обсяг реалізованої промислової продукції у діючих цінах	тис. гривень	131042,715	136284,424
(у % до попереднього року)	%	85,0	104
Кількість інноваційно активних підприємств	одиниць	1	1
Упроваджено нових технологічних процесів	одиниць	-	1
Фінансові показники			
Надходження власних і закріплених доходів до місцевих бюджетів	тис. гривень	195693,1	186252,0
(у % до попереднього року)	%	91,7	95,2
Показники рівня життя			
Середньомісячна заробітна плата номінальна	гривень	10 222	10 426
Темп зростання (зменшення) реальної заробітної плати, у % до попереднього року	%	104	102
Створено робочих місць	одиниць	88	90
(у % до попереднього року)	%	103	102
Чисельність наявного населення	тис. осіб	40 958	40 943
Кількість малих (враховуючи ФОП), зареєстрованих як платники податків	од.	1 115	1 118

Джерело: розроблено автором на основі даних Лебединської міської ради

З даних таблиці видно, що порівняно з попереднім роком, у 2022 році обсяг промислової продукції зменшився (85,0%), але у 2023 році відбулося його зростання (104%). Це свідчить про те, що промисловість відновлюється після зниження у 2022 році, що є позитивною тенденцією.

Фінансовою основою територіальної громади є міський бюджет. Загальні правила формування бюджету, принципи визначення доходів і видатків, концепція збалансування бюджету, процедура прийняття та оприлюднення бюджетних рішень, а також порядок внесення змін і виконання бюджету регулюються чинним законодавством України.

Самостійність міського бюджету забезпечується наявністю власних доходів і стабільно закріплених загальнодержавних надходжень, а також правом громади самостійно визначати напрями використання коштів у межах законодавства. Органи місцевого самоврядування мають повноваження встановлювати місцеві податки і збори, які спрямовуються до міського бюджету.

Доходи місцевого бюджету складаються з коштів, призначених для виконання власних повноважень, а також для реалізації делегованих органами виконавчої влади функцій відповідно до закону.

Місцевий бюджет складається з двох основних частин: поточного бюджету, призначеного для фінансування поточних видатків, та бюджету розвитку, спрямованого на інвестиційні проекти. Доходи поточного бюджету формуються переважно за рахунок податків, зокрема, податку на прибуток підприємств, ПДВ, акцизного податку та податку на доходи фізичних осіб. Найбільшу частку у структурі доходів займають податок на прибуток і ПДВ, які забезпечують близько 60-65% усіх надходжень. Прибутковий податок із громадян становить 5-7% від загальної суми доходів.

Доходи бюджету розвитку формуються завдяки податковим надходженням, а також за рахунок місцевих позик і інвестиційних субсидій, отриманих із інших бюджетів.

У 2023 році надходження власних доходів до загального фонду бюджету громади забезпечено в сумі 150 227,5 тис. гривень, що склало 71,9% до річного плану і в порівнянні з минулим роком менше на 10 593,0 тис. гривень, або на 6,6 %. Виконання бюджету Лебединської міської територіальної громади за 2023 рік склало 238 099,4 тис. гривень, або 64,3% до затвердженого плану на рік, в тому числі по загальному фонду – 234064,9 тис. гривень, що становить 65,6% до плану на рік, по спеціальному фонду – 4034,5 тис. гривень, тобто 28,9%. У структурі видатків загального фонду за економічними категоріями найбільшу питому вагу мають видатки на оплату праці з нарахуваннями – 78,1% (182 695,1 тис. гривень), на оплату за спожиті енергоносії – 17 939,9 тис. гривень, або 7,7%. У звітному періоді повністю забезпечені розрахунки по оплаті праці працівників бюджетних установ, відповідно до встановлених чинним законодавством умов оплати праці, розміру мінімальної заробітної плати, відсутня прострочена кредиторська заборгованість по розрахунках за енергоносії та комунальні послуги, послуги зв'язку, які спожиті бюджетними установами.

Динаміка та структура надходжень доходів до бюджету Лебединської міської територіальної громади представлена в Додатках В і Г. За даними таблиці видно, що обсяг доходної частини бюджету Лебединської міської територіальної громади (без врахування міжбюджетних трансфертів) в 2023 році становить 195 693,1 тис. гривень, в т.ч. власні доходи загального фонду – 186 934,1 тис. гривень, доходи спеціального фонду 8759,0 тис. гривень (в т.ч. бюджет розвитку – 2 814,3 тис. гривень). Основним чинником зменшення власних доходів загального фонду громади у 2023 році є зниження ділової активності суб'єктів господарювання, виходячи з можливостей в періоди дії воєнного стану та ліквідації наслідків збройної агресії проти України.

Видаткова частина бюджету територіальної громади – це частина місцевого бюджету, що передбачає фінансування заходів та потреб,

необхідних для забезпечення функціонування територіальної громади, виконання місцевих програм, надання соціальних та адміністративних послуг жителям громади. Нами був проведений аналіз видаткової частини бюджету Лебединської міської територіальної громади в розрізі галузей, результати якого представлені на рис. 2.1. За даними таблиці видно, що найбільше видатків бюджету є на галузь освіти, а найменше на фізичну культуру і спорт.

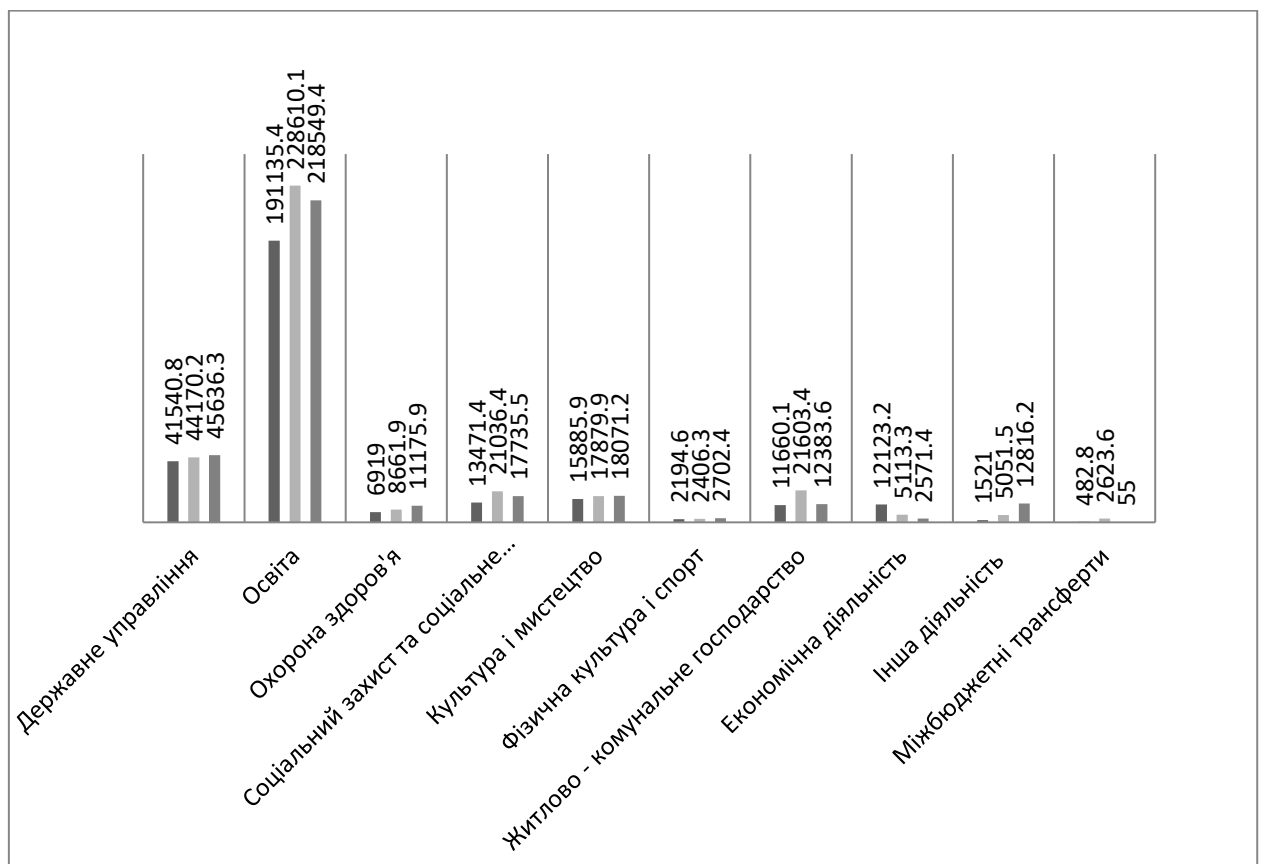


Рисунок 2.1 – Аналіз видаткової частини бюджету Лебединської міської територіальної громади в розрізі галузей за 2021-2023 роки

Джерело: розраховано автором на основі даних Лебединської міської ради

Обсяг бюджету за видатками на 2023 рік складає 347 703,6 тис. гривень, у тому числі:

- видатки загального фонду – 341 696,8 тис. гривень, у тому числі за рахунок міжбюджетних трансфертів, обласного бюджету – 69 678,8 тис.

гривень (базова дотація – 69 079,5 тис. гривень, освітня субвенція – 90 029,3 тис.гривень, субвенція з місцевого бюджету на здійснення переданих видатків у сфері освіти за рахунок коштів освітньої субвенції - 1743,56 тис.гривень інша субвенція з обласного бюджету – 563,3тис.гривень, субвенції з обласного бюджету за рахунок коштів державного бюджету 36,0 тис.гривень).

- видатки спеціального фонду – 6 006,8 тис. гривень, з них бюджет розвитку – 960,4 тис. гривень, власні надходження бюджетних установ – 4 629,3 тис. гривень, фонд екології – 264,1 тис. гривень та цільовий фонд міської ради 150,0 тис.гривень.

Структура видатків бюджету Лебединської територіальної громади за 2023 рік (загальний і спеціальний фонд) представлена на рисунку 2.2.

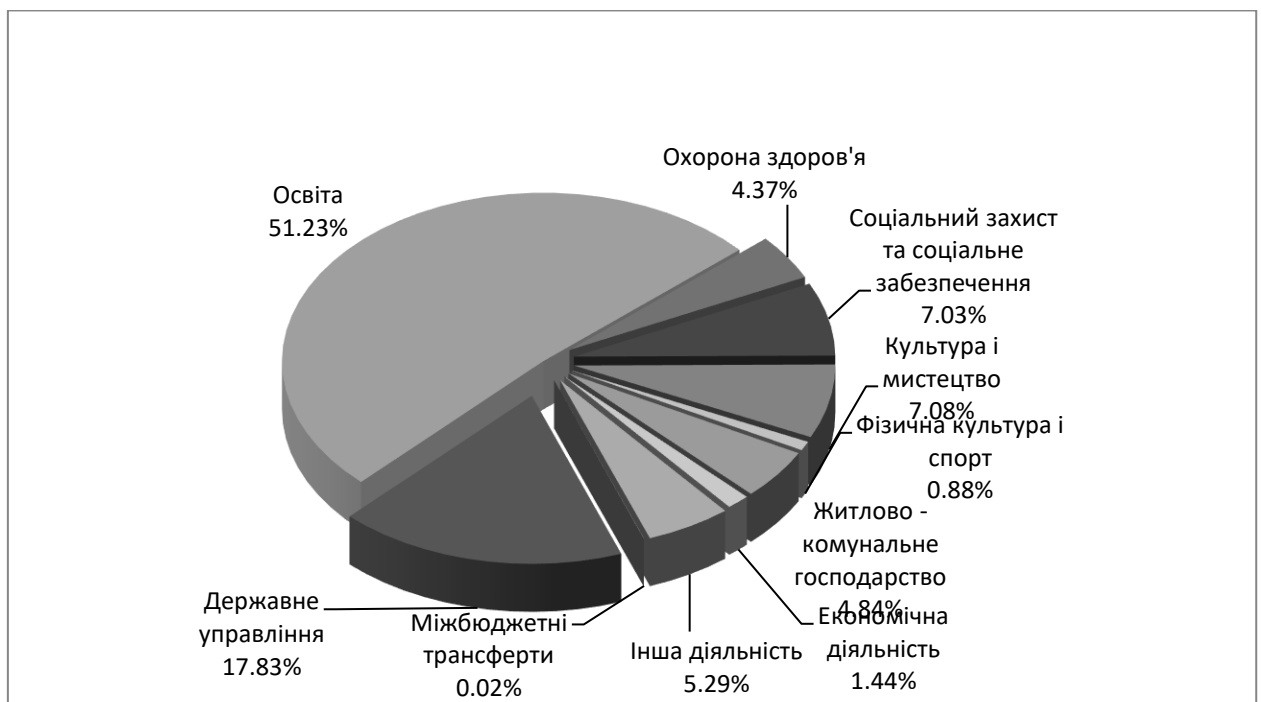


Рисунок 2.2 – Структура видатків бюджету Лебединської територіальної громади за 2023 рік (загальний і спеціальний фонд)

Джерело: розраховано автором на основі даних Лебединської міської ради

Згідно даних представлених на рисунку 2.2, бачимо, що обсяг видатків загального фонду розподілено наступним чином: найбільша частка видатків спрямована на освіту – 51,23%, це свідчить про пріоритетність фінансування освітніх закладів, утримання шкіл, дитячих садків, оплати праці педагогічного персоналу та програм розвитку освіти.

Значна частина бюджету витрачається на утримання органів місцевого самоврядування 17,83%. Видатки на соціальний захист населення є помірно значними 7,03%. Кошти спрямовуються на соціальні програми, допомогу вразливим верствам населення та пільговикам.

Порівняно з іншими секторами, видатки на культуру займають суттєву частку 7,08%, це включає утримання бібліотек, будинків культури та підтримку культурних заходів. Видатки на охорону здоров'я відносно низькі (4,37%), це пояснюється наявністю інших джерел фінансування медичних закладів, зокрема участю громади у програмі «Доступні ліки». Видатки на розвиток спорту є дуже низькими - 0,88%, це свідчить про недостатню увагу до спортивної інфраструктури та програм підтримки фізичної культури.

Контроль за виконанням реалізації соціально-економічної діяльності Лебединської територіальної громади здійснює міська рада. Загальний склад міської ради визначається міською радою відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] рішенням, яке приймається перед кожними черговими виборами депутатів міської ради. До складу міської ради входять депутати, які обираються жителями міста на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном, визначеним чинним законодавством. Порядок призначення, організації і проведення виборів депутатів міської ради визначаються законами України.

Міська рада і міський голова, які обрані міською громадою, є повноважними суб'єктами самоврядування і діють згідно з потребами та інтересами лебединців, звітують перед ними відповідно до чинного законодавства.

Місцеве самоврядування здійснюється на принципах:

- народовладдя - це означає що єдиним носієм суверенітету і джерелом влади в Україні є народ, він здійснює її безпосередньо та через органи місцевого самоврядування та державної влади.;
- законності - діяльність міської громади має бути законною, це підкріплено чинним законодавством України;
- гласності - це забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування і надання інформації у вільному доступі громадянам;
- колегіальності - це означає що організацію та функціонування колективного органу, до складу якого входить вибрана персонально кількість осіб, у визначеному законом порядку, і питання, що належать до його компетенції, вирішуються на голосуванні та на засадах колективного обговорення;
- поєднання місцевих і державних інтересів, яке має відбуватись внаслідок реалізації спільних зусиль органів місцевої влади;
- виборності - органи місцевого самоврядування обираються шляхом вільних виборів, вони здійснюються на основі загального права вибору таємним голосуванням строком на 5 років;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством України;
- підзвітності та відповідальності перед територіальною громадою міста Лебедина органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Лебедина;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування – це означає, що держава створює умови для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечує їхню фінансову стабільність та захищає їхні права і повноваження;
- судового захисту прав місцевого самоврядування - це важливий інструмент забезпечення законності та ефективності діяльності органів

місцевого самоврядування. Він дозволяє захистити права територіальних громад та їхніх представницьких органів у випадку їх порушення.

Жителі міста реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні через належність до територіальної громади міста Лебедина.

Громадські слухання є однією з форм прямої участі громади у розробленні пропозицій щодо рішень органів місцевого самоврядування та здійсненні контролю за їхньою діяльністю. Вони проводяться у форматі зустрічей жителів громади з депутатами Лебединської міської ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Під час слухань члени громади можуть заслуховувати звіти посадовців, ставити запитання та пропонувати вирішення питань місцевого значення.

Територія, на якій здійснюється місцеве самоврядування, визначається адміністративними кордонами Лебединської міської ради. До її складу входять місто Лебедин, а також села Токарі, Куданівка та Олексенкове.

Основною організаційною формою роботи міської ради є сесія, яка складається з пленарних засідань та засідань постійних комісій. Сесія вважається повноважною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Повноваження міського голови починаються з моменту, коли міська виборча комісія на пленарному засіданні оголошує рішення про його обрання. Для виконання покладених на виконавчі органи завдань міська рада в межах затвердженої нею структури та штатного розпису створює відділи та управління.

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради підзвітні та підконтрольні раді, а також підпорядковуються виконавчому комітету та міському голові.

Організацію роботи ради забезпечує секретар ради, який працює на постійній основі та є посадовою особою міської ради. Секретаря обирає міська рада.

Повноваження міського голови починаються з моменту оголошення міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання. Порядок обрання міського голови визначається законом.

При здійсненні наданих повноважень міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою міста Лебедина, відповідальним – перед міською радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольний відповідним органам виконавчої влади.

Міський голова здійснює свої повноваження у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6]. Дostroкове припинення повноважень міського голови здійснюється відповідно до законодавства України.

У випадку тимчасової відсутності або дострокового припинення повноважень міського голови, неможливості виконання ним своїх повноважень, його обов'язки щодо організації роботи міської ради виконує секретар міської ради.

Міський голова має заступників із питань діяльності виконавчих органів ради. Заступники міського голови призначаються на посаду міською радою за поданням міського голови, а звільняються з посади одноособово міським головою. Розподіл обов'язків між заступниками міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради здійснюється міським головою.

Виконавчий комітет міської ради є виконавчим і розпорядним органом місцевого самоврядування, який утворюється міською радою на час її повноваження. Очолює виконавчий комітет міський голова. Виконавчий комітет є юридичною особою, має свою печатку та інші реквізити юридичної особи. Повноваження виконавчого комітету визначаються законом.

Виконавчий комітет міської ради утворюється у складі міського голови, заступників міського голови, керуючого справами виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь, інших осіб. До складу

виконавчого комітету не можуть бути включені депутати міської ради, крім секретаря ради, який входить до складу виконавчого комітету за посадою.

Виконавчий комітет є підзвітним і підконтрольним міській раді, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади - підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Організаційно-технічне та інформаційне забезпечення роботи виконавчого комітету здійснює керуючий справами, який призначається на посаду міською радою за поданням міського голови.

Виконавчий комітет попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд міської ради; координує діяльність інших виконавчих органів міської ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності міської громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому виконавчих органів міської ради, а також їх посадових осіб.

Виконавчий комітет міської ради в межах своїх повноважень більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету приймає рішення, що підписуються міським головою, а в разі його відсутності – головуючим на засіданні.

Міська рада у межах затверджених нею структури і штатів створює відділи і управління для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів міської ради. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, підпорядковані їй виконавчому комітету, міському голові.

Постійні комісії міської ради є постійно діючими робочими органами ради, які обираються з числа депутатів ради на термін її повноважень для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які віднесені до відання ради, здійснення контролю за виконанням рішень міської ради, її

виконавчих органів. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами і організаціями, яким вони адресовані. Постійні комісії є підзвітними та відповідальними перед міською радою.

Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються Регламентом міської ради та Положенням про постійні комісії, яке затверджується міською радою.

2.2 Оцінка існуючої системи звітності органів місцевого самоврядування та її відповідності сучасним вимогам

Виконавчий комітет Лебединської міської ради здійснює повноваження, визначені законом, у сферах соціально-економічного розвитку, бюджету, управління комунальною власністю, житлово-комунального господарства, освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення, земельних відносин, охорони довкілля та інших. Комплексний підхід до виконання цих повноважень забезпечує ефективне управління містом.

Згідно з Положенням про звітування міського голови, виконавчих органів, постійних комісій та депутатів міської ради (депутатських фракцій, груп) міський голова зобов'язаний не рідше одного разу на рік звітувати про свою діяльність перед територіальною громадою.

Звітування міського голови перед громадою здійснюється у формі відкритих заходів з метою забезпечення прозорості та підзвітності місцевої влади. Формати звітування можуть бути різноманітними: від загальних зборів до прямих ефірів на телебаченні. Такий підхід сприяє активній участі громадян у процесі управління містом та забезпечує зворотний зв'язок між владою та суспільством.

Усі форми звітування міського голови мають бути завершені до 30 квітня року, що йде за звітним. Інформація про час, місце та формат звітування заздалегідь оприлюднюється через офіційний вебсайт міської ради

або публікується у місцевих засобах масової інформації. Перед звітом міського голови виконавчі органи міської ради звітують про виконану роботу за попередній рік.

Звіт міського голови має містити інформацію про виконання передвиборчої програми, його діяльність як головної посадової особи громади, а також концептуальні підходи до розвитку міста Лебедин.

Звіт підлягає оприлюдненню на офіційному вебсайті міської ради, а також може бути опублікований у місцевих засобах масової інформації або поширений іншими зручними для громадськості способами.

Витрати на проведення звітування покриваються за рахунок міського бюджету Лебедин в межах коштів, затверджених на ці цілі.

Міський голова на вимогу не менш як половини депутатів від загального складу ради але не рідше одного разу на рік на пленарному засіданні міської ради звітує про роботу виконавчих органів міської ради.

Вимога депутатів щодо звіту міського голови оформляється у вигляді рішення міської ради, зокрема рішення про затвердження плану роботи чергової сесії міської ради, або в інший спосіб, передбачений чинним законодавством.

У вимозі депутатів може бути вказаний перелік питань, які потребують окремого розгляду у межах звіту. Підготовлений звіт про роботу виконавчих органів міської ради передається для ознайомлення постійним комісіям ради не пізніш як за 7 днів до його розгляду на пленарному засіданні міської ради.

Під час звітування міського голови на пленарному засіданні повинні бути присутні заступники міського голови, керівники виконавчих органів міської ради. Слухання на пленарному засіданні звіту міського голови здійснюється у такому порядку:

1. Доповідь міського голови про роботу виконавчих органів ради за звітний період та інформація про хід і результати виконання затверджених міською радою програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування.

2. Відповіді на запитання депутатів міської ради.

За результатами звіту міського голови приймається рішення міської ради, яке містить:

1. Оцінку діяльності міського голови за звітний період.

2. При потребі, доручення та рекомендації міської ради, скеровані на реалізацію повноважень міського голови, передбачених законодавством та Статутом територіальної громади м.Лебедина.

Доручення та рекомендації міської ради, зазначені у рішенні, підлягають розгляду та виконанню.

За ініціативою депутатського корпусу на пленарному засіданні міської ради можуть звітувати окремі виконавчі органи міської ради у порядку і у термін, що визначає міська рада. Звіти виконавчих органів міської ради перед територіальною громадою.

Виконавчі органи міської ради не рідше одного разу на рік звітують перед територіальною громадою про виконану роботу за попередній рік. Звіти виконавчих органів міської ради повинні містити відомості про виконану роботу за попередній рік, досягнуті результати та нереалізовані проекти, а також плани на наступний рік. Звітування виконавчих органів міської ради відбувається у 2 етапи:

1. Відкрите слухання та обговорення звіту у присутності представників територіальної громади міста, громадських організацій, депутатського корпусу та засобів масової інформації.

2. Затвердження звіту на засіданні виконавчого комітету міської ради.

Виконавчі органи міської ради не пізніше як за 10 днів повідомляють про час і місце проведення відкритих слухань звітів через місцеві засоби масової інформації та через розміщення відповідної інформації на офіційній сторінці міської ради у мережі Інтернет.

Витрати, пов'язані з проведенням звітів виконавчих органів міської ради перед територіальною громадою, здійснюються за рахунок міського бюджету м.Лебедина у межах видатків, затверджених на ці цілі.

Постійні комісії міської ради періодично, але не рідше одного разу на рік, зобов'язані звітувати про свою роботу на пленарному засіданні міської ради.

Міська рада самостійно визначає форму та орієнтовні терміни проведення звітів постійних комісій міської ради. Звітування, як правило, проводиться до 31 березня року наступного за звітним.

Звіти постійних комісій міської ради повинні містити відомості про їх роботу у міській раді, участь в обговоренні, прийнятті та в організації виконання рішень міської ради за попередній рік.

За результатами звіту постійної комісії міської ради приймається рішення міської ради, яке містить:

1. Оцінку діяльності постійної комісії за минулий рік.
2. При потребі, доручення та рекомендації міської ради, спрямовані на реалізацію повноважень постійної комісії міської ради, передбачених законодавством та Статутом територіальної громади м.Лебедина.

Тимчасові контрольні комісії міської ради звітують про свою роботу на пленарному засіданні міської ради після виконання завдань, покладених на тимчасову комісію та у терміни, визначені рішенням про її утворення.

На вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради тимчасові контрольні комісії повинні прозвітувати про свою роботу у термін, визначений міською радою.

Депутати міської ради (особисто або колективно у складі депутатської фракції, групи) періодично, але не рідше одного разу на рік, звітують про свою роботу перед територіальною громадою. Міська рада визначає орієнтовні терміни проведення звітів депутатів (депутатських фракцій, груп) перед територіальною громадою на підставі поданих пропозицій.

Звіт депутатів міської ради повинен містити відомості:

1. Про їх діяльність у міській раді та в її органах.
2. Про присутність на пленарних засіданнях і засіданнях постійних та інших комісій міської ради.

3. Про прийняті міською радою та її органами рішення, про хід їх виконання, про їхню участь в обговоренні, прийнятті та в організації виконання рішень міської ради.

4. Про роботу депутата з виборцями (особистий прийом громадян, надання матеріальної допомоги тощо).

Депутати (депутатські фракції, групи) міської ради не пізніше як за 10 днів повідомляють про час і місце проведення звіту через розміщення відповідної інформації на офіційній сторінці міської ради у мережі Інтернет, а також через опублікування у місцевому засобі масової інформації або повідомлення в інший доступній формі серед громадськості.

Витрати, пов'язані з проведенням звітів депутатів міської ради перед територіальною громадою, здійснюються за рахунок міського бюджету м.Лебедина у межах видатків, затверджених на ці цілі.

За результатами звітування депутати міської ради (депутатські фракції, групи) на пленарному засіданні міської ради інформують міську раду та її виконавчі органи щодо результатів обговорення їх звіту, зауважень і пропозицій, висловлених на адресу міської ради та її виконавчих органів.

Публічний звіт Лебединського міського голови Олександра Бакликова за 2021 рік можна переглянути за посиланням <https://lebedynrada.gov.ua/download/публічний-звіт-лебединського-місько/>.

Щорічно органи місцевого самоврядування організовують відкриті форуми, де кожен мешканець міста може дізнатися про результати роботи міських служб, поставити запитання та внести свої пропозиції щодо розвитку міста. Це важлива складова взаємодії влади та громади.

Інформація про час і місце відкритих слухань публікується щонайменше за 10 днів до події через офіційний вебсайт ради або місцеві ЗМІ.

Витрати на звітування виконавчих органів покриваються за рахунок міського бюджету. У міській раді є спеціальні групи, які займаються певними питаннями (наприклад, освітою, бюджетом). Ці групи називаються

комісіями. Раз на рік вони звітують про свою роботу перед усіма депутатами. Це робиться для того, щоб всі бачили, що і як вони роблять.

Під публічністю місцевого самоврядування слід розуміти комплекс управлінських і політичних заходів, до яких мають вдаватися органи та посадові особи місцевого самоврядування з метою забезпечення максимально відкритих і партнерських взаємовідносин з громадянами та підвищення рівня загальної довіри до муніципальних інституцій/

Публічність місцевого самоврядування – це комплексне поняття, що включає в себе три взаємопов'язані принципи належного врядування: прозорість, відкритість та підзвітність.

Прозорість розглядається як процес оприлюднення місцевою владою за власною ініціативою вичерпної та актуальної інформації про свій персональний склад і структуру, повноваження і функції, фінанси, поточну активність та плани, політичні ініціативи та ухвалені рішення, адміністративні та соціальні послуги, які надаються мешканцям і мешканкам, а також інформації, що становить суспільний інтерес.

Відкритість влади трактується як процес надання владою максимального доступу до інформації, що є в її розпорядженні, та стимулювання активного залучення громадськості до безпосередньої комунікації та регулярного діалогу з питань вироблення та реалізації політик на місцевому рівні.

Підзвітність влади охоплює процес систематичного інформування громадськості про результати та ефективність роботи муніципальних інституцій, використання громадських ресурсів та бюджетних коштів.

Відповідно до п. 11 Постанови КМУ від 29 серпня 2002 р. № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» [4] рекомендовано органам місцевого самоврядування дотримуватися вимог цієї постанови щодо забезпечення:

- Функціонування офіційних вебсайтів (вебпорталів) з дотриманням вимог Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність

органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 [7];

- Обов'язкове розміщення на офіційних вебсайтах (вебпорталах) інформації, вимоги до якої визначені законодавством;
- Оперативне оприлюднення інформації про власну діяльність;
- Систематичне розміщення на офіційних вебсайтах (вебпорталах) відкритої статистичної інформації про події в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя, доступ до неопублікованих статистичних даних, які не підпадають під дію обмежень, установлених законодавством;
- Недопущення обмеження права на отримання відкритої інформації, необґрунтованої відмови в її наданні, а також запровадження плати за надання інформації в розмірах і випадках, не передбачених законодавством;
- Проведення не рідше ніж один раз на квартал пресконференцій, у тому числі через Інтернет;
- Доступність інформації на офіційних вебсайтах (вебпорталах) для користувачів з порушеннями зору, слуху, опорно-рухового апарату, мовлення та інтелектуального розвитку, а також з різними комбінаціями порушень.

На офіційному вебсайті (вебпорталі) також мають бути розміщені набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, відповідно до вимог Постанови КМУ від 21 жовтня 2015 р. № 835 [8] та інша інформація, яку керівництво органу місцевого самоврядування вважає за доцільне оприлюднити.

Оприлюднена інформація оновлюється невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження (ухвалення) документа, після створення та/або зміни інформації. Крім вище- вказаного, в обов'язковому порядку розміщується адреса електронної пошти структурного підрозділу, відповідального за приймання і реєстрацію вхідної кореспонденції.

Вище зазначені складові прозорості та підзвітної системи публічного управління в органах місцевого самоврядування мають на меті забезпечення

максимально прозорих, відкритих і партнерських взаємовідносин місцевої влади з громадянами та пропонують набір інструментів для запровадження ефективної концепції прозорості через побудову власних механізмів та форм публічності органів місцевого самоврядування.

2.3 Проблеми та недоліки системи звітності та контролю в органах місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у забезпеченні стабільного розвитку територіальних громад та створенні основи для сталого соціально-економічного зростання. В умовах сучасних викликів, пов'язаних із наслідками російської агресії, їхня роль у процесі відбудови України набуває особливої значущості. Завдяки децентралізаційним реформам, що були запроваджені в Україні у попередні роки, громади отримали більше повноважень у питаннях управління місцевими ресурсами, планування територій, розвитку інфраструктури та залучення інвестицій. Проте, масштабні руйнування, завдані війною, створюють нові виклики для органів місцевого самоврядування, зокрема, у сферах забезпечення життєдіяльності громад, відновлення критичної інфраструктури, а також соціальної та економічної реінтеграції територій.

Попри певні досягнення, залишаються численні проблемні аспекти, серед яких брак належного фінансування, недостатня кадрова спроможність окремих громад та обмежені можливості використання міжнародної допомоги через тривалі бюрократичні процедури. У цьому контексті важливим стає пошук нових підходів до публічного управління, що дозволить органам місцевого самоврядування ефективніше використовувати наявні ресурси та сприяти відновленню країни.

Сьогодні органи місцевого самоврядування часто не асоціюються з принципами самоорганізації та самоактивності громади, хоча саме ці

принципи є основоположними для їхньої діяльності. Незважаючи на це, законодавство про місцеве самоврядування продовжує змінюватися, а відсутність єдиної державної стратегії розвитку цього інституту не дозволяє створити стабільні умови для його функціонування.

В сучасних умовах гостро постає проблема неефективного контролю, як на рівні держави, так і на рівні громадських організацій. Низький рівень організаційно-правового забезпечення контрольної діяльності та ризики, пов'язані з новими формами громадського контролю, ускладнюють ситуацію. Ефективність контролю залежить від багатьох факторів, включаючи чіткість цілей, незалежність контролю, адекватність методів контролю та своєчасність проведення контрольних заходів.

Нами був проведений аналіз проблем та недоліків системи звітності та контролю в органах місцевого самоврядування, в результаті чого були виявлені такі:

1. Низький рівень автоматизації процесів. Багато органів місцевого самоврядування використовують застарілі методи ведення звітності (паперові документи, ручне введення даних).

Відсутність єдиних інформаційних систем для збору, аналізу та зберігання даних ускладнює обробку інформації та підвищує ризик помилок. Неефективність у використанні сучасних технологій призводить до втрат часу та ресурсів.

2. Перевантаження звітністю. Надмірна кількість звітів, які органи місцевого самоврядування зобов'язані подавати до центральних органів влади. Формальна спрямованість багатьох звітів, які не сприяють прийняттю управлінських рішень. Подвійне або потрійне дублювання інформації в різних звітах через відсутність координації між різними рівнями влади.

3. Невизначеність та складність нормативної бази. Розпорошеність законодавчих актів, що регулюють звітність та контроль, ускладнює виконання вимог. Невідповідність між нормативно-правовими актами на

місцевому та державному рівнях. Часті зміни в законодавстві, які змушують органи місцевого самоврядування оперативно адаптуватися без належної підготовки.

4. Низький рівень професійної підготовки персоналу. Брак кваліфікованих кадрів, які володіють сучасними підходами до управління звітністю та контролем. Відсутність систематичного навчання щодо новітніх методів роботи із звітністю, аналізом даних та ІТ-системами. Недостатня компетентність працівників у розробці аналітичних висновків на основі звітів.

5. Проблеми в забезпеченні прозорості та підзвітності. Недостатній доступ громадян до звітів про діяльність ОМС, що підриває довіру до органів влади. Відсутність ефективних механізмів контролю зі сторони громадськості. Формальність у підготовці звітів для громадян: звіти можуть бути занадто складними для розуміння або надавати лише поверхневу інформацію.

6. Неефективність контрольних механізмів. Відсутність чіткої системи внутрішнього та зовнішнього контролю. Низька ефективність інспекцій та аудитів через формальний підхід або недостатність ресурсів для їх проведення. Нерівномірне застосування контролюючих заходів до різних органів місцевого самоврядування, що створює умови для корупції.

7. Розбіжності між місцевими та центральними пріоритетами. Вимоги центральних органів влади щодо звітності часто не враховують реальних потреб громад. Органи місцевого самоврядування змушені більше часу витрачати на виконання вимог зверху, ніж на вирішення місцевих проблем. Звітність часто має формальний характер і не завжди відповідає пріоритетам розвитку громади.

8. Недостатнє фінансування та ресурсне забезпечення. Брак фінансування для впровадження сучасних технологій управління звітністю та контролем. Обмеженість ресурсів для підготовки звітів та проведення

моніторингових заходів. Недостатня матеріально-технічна база для забезпечення належного рівня звітності.

9. Корупційні ризики та маніпуляції. Нечіткість звітних процедур може створювати умови для маніпуляцій із даними. Непрозорість у фінансовій звітності сприяє корупційним практикам. Недостатня незалежність контролюючих органів від політичного впливу.

10. Відсутність інтеграції між рівнями управління. Відсутність узгодженості між звітністю на місцевому та регіональному рівнях. Слабка координація між структурними підрозділами в межах одного органу влади.

Розбіжності у форматах подання звітності між різними установами ускладнюють обмін інформацією.

Необхідно зауважити, що особливо гостро постала проблема зловживання лорганів місцевого самоврядування та їх посадових осіб своїм становищем, що підтверджується постійно зростаючою кількістю судових позовів фізичних та юридичних осіб до органів місцевого самоврядування про визнання протиправними їх рішень, дій або бездіяльності. Зокрема, за період з початку здійснення реформи децентралізації та станом на початок 2023 р. у Єдиному державному реєстрі судових рішень зареєстровано понад 320 тис. судових рішень у адміністративних справах, у яких спір виник щодо визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб.

Хоча бюджетна децентралізація створила всі необхідні умови для формування спроможних територіальних одиниць і значно розширила повноваження органів місцевого самоврядування, провівши розмежування податків, але створила іншу проблему, яка полягає у нерівномірному розподілі бюджетних надходжень через більшу сконцентрованість у одному населеному пункті великих платників податків.

Науковці пояснюють таку ситуацію тим, що більшість підприємців убачають вигоду реєстрації юридичних адрес своїх підприємств у великих

містах, що автоматично позбавляє маленькі населені пункти значної частини доходів, оскільки, відповідно до чинного законодавства, податки справляються за місцем їх юридичної реєстрації. Для вирішення цієї проблеми в Україні продовжують застосовуватися міжбюджетні трансфери, проте необхідно зважати на запроваджені у зв'язку із введенням воєнного стану обмеження у цій сфері.

Ці проблеми створюють перешкоди для ефективного функціонування системи звітності та контролю в органах місцевого самоврядування. Їх вирішення вимагає впровадження сучасних підходів, технологій та вдосконалення нормативної бази.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЗВІТНОСТІ ТА КОНТРОЛЮ У ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1 Формування системи громадського контролю діяльності органу місцевого самоврядування

У сучасних умовах розвитку державності підвищена увага приділяється модернізації місцевого самоврядування, активізації ролі органів місцевого самоврядування у публічному управлінні на засадах субсидіарності та децентралізації влади, що зумовлює необхідність посилення контролю за їх діяльністю, вдосконаленням його механізму, всіх елементів останнього, правового підґрунтя контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування, особливо з боку територіальних громад і громадськості в цілому.

Підвищення ролі і значення органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів управління повинно паралельно відбуватися із переглядом підходів до організації контролю за їх діяльністю, оскільки відповідні процеси повинні передбачати наявність реальних важелів впливу на органи та посадових осіб місцевого самоврядування задля забезпечення законності та ефективності їх діяльності, одним із яких і є контроль.

Оновлення правової основи для активізації ролі громадськості як головних суб'єктів контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування має ґрунтуватися на сучасному науковому базисі, саме тому цілком виправданим виглядає з'ясування на підставі аналізу наявних джерел реального феномена базових елементів механізму громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, висвітлення його

специфіки, а також проблем, які стримують розвиток і досягнення ефективного результату такого виду контролю, що і є метою цієї статті. Контроль є важливою функцією органів публічної влади, формою впливу народу, населення, громадян на діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо організації виконання норм права, реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків, дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина. Т. Наливайко зазначає, що контроль – це свідома діяльність соціального суб'єкта, якій притаманні пізнавальні, оцінювальні, регулятивні ознаки [7].

Однією із найважливіших форм участі населення в житті суспільства є громадський контроль, що стимулює активну державотворчу позицію громадян, сприяє утвердженню громадянського суспільства. Громадський контроль може бути направлений на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні і комунальні підприємства, установи й організації, на окремих посадових осіб, з метою дотримання ними соціальних норм, спрямованих на дотримання прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів громадян. На думку О. Полтаракова, громадський контроль – це система відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ) [9]. А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм.

Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [11; 14]. Громадський контроль як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства, способом залучення населення до управління суспільством і

державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [3].

Суб'єктами громадського контролю можуть виступати як окремі громадяни, так і їх об'єднання. Разом з тим, змушені констатувати, що ефективність громадського контролю є недостатньо високою через низку причин об'єктивного і суб'єктивного характеру.

Здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб вимагає від членів територіальної громади певних витрат, не обов'язково грошові кошти, це може бути особиста участь, вільний час тощо. Суб'єктивна зацікавленість у окремого громадянина виникає лише тоді, коли вигоди від виконання певної діяльності, у тому числі у сфері контролю, для нього будуть значнішими, ніж витрати.

Результатом діяльності органів місцевого самоврядування, посадових осіб є колективні блага (майно, послуги, дороги, освітлення вулиць тощо), які мають важливе значення для усієї територіальної громади. Однак, по-перше, якщо це колективне благо, то і користуватися ним мають право всі, незалежно від того, чи несли вони якісь витрати (наприклад, здійснюючи контроль) для його створення чи ні. Тому, як правило, член громади, діючи раціонально, уникає додаткових витрат, адже доступ до колективних благ він отримує і так. По друге, вплив окремого громадянина на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування дуже незначний, майже нульовий. По-третє, відсутня зовнішня сила (звичаї, традиції, громадська думка тощо), яка б спонукала, заохочувала громадян до контрольної діяльності.

Таким чином, у силу вказаних причин суб'єктивна зацікавленість окремого громадянина у здійсненні контролю за органами і посадовими особами місцевого самоврядування відсутня або в кращому випадку суттєво ослаблена.

Наступний чинник, від якого залежить вплив членів територіальної громади на органи місцевого самоврядування – можливість отримання об'єктивної інформації про результати їх діяльності і її оцінка. У цьому напрямку також є декілька перешкод: по-перше, якості колективного блага можуть проявлятися впродовж тривалого часу; по-друге, оцінка колективного блага вимагає відповідної кваліфікації і рівня знань спеціаліста (в окремих випадках експерта), по-третє, існують складнощі з оцінкою альтернативних можливостей (тобто, якби діяли по-іншому, то отримали б кращі результати), така робота вимагає спеціальної аналітичної роботи, для окремого громадянина це складно і дорого; по-четверте, отримання об'єктивної, повної інформації часто вимагає додаткових витрат, які громадяни, як правило не погоджуються нести, тому головним джерелом інформації про діяльність владних суб'єктів для них є безпосередньо орган чи посадова особа, які не завжди зацікавлені надати достовірну інформацію про результати своєї діяльності; по-п'яте, так як колективне благо є результатом роботи системи органів місцевого самоврядування, то часто складно оцінити вклад окремого органу, посадової особи у його створення.

Із наведеного вище видно, що сподіватись на різку активізацію індивідуального контролю членів територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування марно. Насправді це під силу лише об'єднанням громадян, іншим інститутам громадянського суспільства. При цьому у кожного із них може бути своя зацікавленість у здійсненні контролю у сфері місцевого самоврядування і готовність нести відповідні витрати, пов'язані з нею.

Політичні партії готові займати активну позицію, контролювати органи влади й нести відповідні витрати, щоб на наступних виборах отримати голоси виборців, а також для недопущення незаконного збагачення й посилення конкурентів. Громадські організації, здійснюючи контроль у сфері місцевого самоврядування, у разі неефективного використання коштів чи

нерезультативних дій владних суб'єктів можуть апелювати до громади, що змусить органи й посадові особи місцевого самоврядування в майбутньому консультуватися з ними. Таким чином, громадські організації мають можливість впливати на формування місцевої політики в тій чи іншій сфері.

Серед інших форм колективного масового обговорення питань державного і громадського життя, у тому числі й в аспекті здійснення громадського контролю, слід назвати з'їзди і конференції громадських організацій, громадські форуми і зльоти, в яких поєднуються риси безпосередньої і представницької демократії. Проте більше на громадський контроль орієнтований інший різновид зборів громадян – мітинги, демонстрації, пікетування, які використовуються або як засоби підтримки, або як засоби тиску на органи влади, зокрема місцевого самоврядування, з метою примусити їх прийняти певні рішення [6].

Отже, громадський контроль у сфері місцевого самоврядування може бути ефективним за таких умов:

- а) суб'єктивна зацікавленість у здійсненні контролю (вигоди від контролю повинні перевищувати витрати, пов'язані із його здійсненням);
- б) наявність у суб'єкта контролю відповідного рівня знань, внутрішньої організації, що забезпечує його здатність до здійснення цієї функції (таку спроможність мають навіть не всі об'єднання громадян);
- в) можливість отримання об'єктивної інформації про результати діяльності органів місцевого самоврядування і її об'єктивна оцінка.

До форм здійснення громадського контролю фахівці відносять соціологічні і статистичні дослідження, громадські слухання, громадську експертизу актів органів публічної влади та їх проектів, публікації у пресі, випуски на радіо, телебачення, оприлюднення в мережі Інтернет; громадську експертизу, участь громадськості в роботі колегіальних органів влади, перевірку діяльності будьякої організації або відповідальної особи, аналіз звернень громадян, результатів діяльності тощо [1]. Названі форми мають

важливе значення для організації громадського контролю, однак вони передусім направлені на збір інформації та її оцінку, що само по собі ще не є повноцінним контролем.

Становлення й розвиток громадського контролю значною мірою залежить від можливостей впливу на органи та посадових осіб місцевого самоврядування за результатами контрольної діяльності. Адже якщо відсутня реакція щодо виявлених недоліків, навіть у найбільш завзятих опускаються руки.

Вплив суб'єктів громадського контролю на органи та посадових осіб місцевого самоврядування можливий у таких формах:

- а) громадська думка;
- б) визнання в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності органів, посадових осіб незаконними;
- в) здатність до індивідуальних чи колективних дій протестного характеру з метою захисту власних інтересів;
- г) агітація «за» чи «проти» для отримання голосів виборців на виборах, місцевому референдумі для відкликання депутата місцевої ради.

На жаль, жодна з названих форм у сучасних умовах розвитку нашої державності не є дієвою і самодостатньою, а тому реальний результат можливий лише за умови їх поєднання. З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності суспільства.

У процесі становлення і розвитку громадянського суспільства зростає роль самоорганізації та організації як важливих процесів структуризації суспільних відносин [7]. Для прикладу, з метою забезпечення контролю за використанням та охороною земель територіальної громади міста Лебедин, у зв'язку зі змінами в законодавстві щодо процедури його проведення, необхідністю визначення повноважень самоврядного контролю у галузі земельних відносин, керуючись ст. 3 Закону України «Про землеустрій», ст.

189 Земельного кодексу України, Законом України «Про охорону земель», статтями 26 та 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», міська рада рішенням від 21.02.2013 р. затвердила Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у місті Лебедин.

Основними завданнями самоврядного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення додержання фізичними і юридичними особами вимог земельного законодавства з питань використання та охорони земель;
- вжиття разом з іншими уповноваженими органами відповідно до закону заходів, спрямованих на раціональне використання земель, розташованих в межах території міста Хмільника, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, земель водного фонду;
- запобігання порушень законодавства України у сфері використання й охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень та вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;
- забезпечення контролю за проведенням землеустрою, виконанням запроектованих заходів із землеустрою і дотриманням вимог, встановлених законами України та іншими нормативно-правовими актами, при розробці документації із землеустрою;
- забезпечення контролю за усуненням порушень при використанні земельної ділянки без оформлення правовстановлюючих документів;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів.

Така практика безперечно заслуговує на підтримку і поширення. Разом з тим, аналіз рішення про склад комісії з самоврядного контролю за використанням та охороною земель у місті Лебедин свідчить, що до неї включені лише депутати та посадові особи органів влади, а представників громадськості, об'єднань громадян і суб'єктів господарювання у її складі немає, хоч включення їх до комісії передбачено вищевказаним положенням.

Іа думку науковців, важливість у реалізації громадського контролю також довели такі форми співробітництва місцевого самоврядування й громадськості, як громадські ради, що існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції [8].

Дійсно, переважна більшість органів публічної влади створюють такі органи, і це не лише громадські ради, координаційні комітети, а й студентські, дитячі ради тощо. Основними напрямками їх діяльності є: обговорення значущих соціально-економічних питань; участь у розробці або підготовка проектів рішень органів публічної влади; експертно-аналітичне забезпечення діяльності органу публічної влади. Разом з тим, на нашу думку, їх роль у здійсненні громадського контролю значно перебільшується. По-перше, вони переважно здійснюють консультативні та дорадчі функції, тобто діяльність допоміжного характеру.

По-друге, створюються такі консультативно-дорадчі органи за рішенням керівників відповідних органів публічної влади, які намагаються включити до їх складу більш-менш конформістськи налаштованих осіб.

По-третє, на засідання таких органів зазвичай не виносяться питання, які можуть викликати критичну оцінку діяльності органів та посадових осіб публічної влади, чи в подальшому стати основою для громадських розслідувань.

У сфері місцевого самоврядування достатньо ефективними в процесі організації громадського контролю можуть бути загальні збори громадян за місцем проживання. Загальні збори є формою безпосередньої участі членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Збори громадян передбачають не лише наявність механізму отримання учасниками таких зборів певної інформації, але й її оцінку та здійснення контролю за виконанням прийнятих рішень. Учасники зборів приймають рішення

безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання, що можуть мати не лише консультативний, а й імперативний характер. Окрім цього, культурна або виховна функція зборів спрямована на формування громадської свідомості, вдосконалення самоврядних навичок та навичок громадського контролю [10].

Поряд із функцією контролю за діяльністю органів влади, збори громадян виконують низку специфічних функцій, які безпосередньо пов'язані з громадським контролем: політичну, дорадчу, інформаційну, культурну тощо [3].

Важливу роль у механізмі контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування відіграють громадські слухання. Відповідно до ч. 1. ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання і вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [2].

В Україні вже існує практика застосування громадських слухань як однієї зі складових механізму контролю за якістю управлінських послуг. Важливим є перелік питань, які можуть виноситися на громадські слухання. У статутах територіальних громад, як правило, закріплюють такі питання:

- а) звіти депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- б) обговорення найважливіших проблем місцевого значення;
- в) розгляд місцевих ініціатив;
- г) обговорення проектів нормативно-правових актів місцевого самоврядування [5].

Деякі міста конкретизують найважливіші проблеми місцевого значення, визначаючи обов'язковим для розгляду на громадських слуханнях питання житлово-комунального господарства та місцевого бюджету.

Оскільки саме проблеми контролю за якістю послуг найбільше турбують споживачів, фахівці пропонують запровадити громадський контроль у статутах усіх територіальних громад, більше того, дану норму зробити універсальною, щоб вона поширювалася не лише на сферу житлово-комунального господарства, а й на весь спектр послуг, що надаються громаді [3].

Для підвищення ефективності громадського контролю потребує удосконалення порядок реалізації пропозицій громадських слухань. Зазвичай, їх розглядають на засіданні виконавчого комітету чи на пленарному засіданні відповідної ради.

Громадський контроль у демократичному суспільстві має розглядатися як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів. Співпраця органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства є невід'ємним елементом демократичної політичної культури європейського зразка. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів комунікації між органами влади та громадськими об'єднаннями виступає запорукою відкритості державної політики та її підконтрольності суспільству, і в цілому – відповідності стратегічним національним інтересам [3].

Досвід співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері громадського контролю засвідчує наявність проблем, що характерні для відносин між владою та громадським сектором в Україні в цілому: традиції замкненості держaparату, непрозорість вироблення державної політики, взаємна недовіра, низька ефективність громадських об'єднань у лобіюванні своїх позицій [9].

Спираючись на наведені вище аргументи, можна зробити висновки, що громадський контроль є не тільки обов'язковою невід'ємною складовою розвитку місцевого самоврядування, але й формою функціонування громадянського суспільства. Для успішного функціонування і розвитку місцева влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із

суспільними потребами та інтересами, які відстоює населення як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства.

Громадський контроль є потужним фактором залучення людей до суспільної діяльності, що дозволяє їм набувати цінного досвіду і навичок самоорганізації та реалізації власних інтересів у поєднанні з інтересами громади. З метою посилення суспільної значущості й ефективності громадського контролю необхідно удосконалювати чинне законодавство, зокрема в частині спрощення процедури отримання інформації про діяльність органів публічної влади, посилення відповідальності за не реагування або неналежне реагування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб на звернення суб'єктів громадського контролю.

Вважаємо за доцільне доповнити законодавство, що діє у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, транспорту, земельних відносин, охорони довкілля, виконання покарань, діяльності армії, правоохоронних та інших органів, нормами, які б встановлювали порядок, форми та способи здійснення громадського контролю. У статутах територіальних громад, регламентах діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів обов'язково повинен закріплюватися механізм здійснення громадського контролю. Системний характер організації громадського контролю, чітке визначення його форм, процедури, порядку розгляду й оцінки результатів, механізму реагування на факти правопорушень і зловживань у сфері місцевого самоврядування забезпечить його максимальну ефективність та запобігання можливому використанню громадського контролю політичними опонентами для деструктивного впливу.

3.2 Інструменти цифровізації системи звітності та контролю у органах місцевого самоврядування

Цифрові сервіси та інструменти трансформують уявлення про надання адміністративних послуг органами влади, якість державного сервісу, участь громадськості в управлінських процесах, формат взаємодії суспільства та органів влади. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій та переведення послуг в онлайн сприяють доступності та покращенню якості надання адміністративних послуг, інформаційній відкритості, зростанню довіри та відповідальності посадовців, залученню громадян до вирішення проблем громади та політичних процесів в країні, формуванню активної громадянської позиції. Однак через обмеженість фінансування, недостатнє технічне забезпечення, недостатню поінформованість щодо переваг цифрових сервісів і вміння ефективно використовувати цифрові технології у професійній діяльності та у побуті впровадження цифрових змін у регіонах відбувається досить повільно.

Повномасштабна війна внесла свої корективи у порядок денний органів влади, відбувається зміщення акцентів від політики розвитку у розподілі бюджетних коштів до політики забезпечення більш нагальних першочергових потреб населення (поточні видатки). Означені проблеми обумовлюють пошук нових рішень та підходів до їх розв'язання у досягненні стратегічних цілей цифрової трансформації в Україні та громадах, зокрема, в умовах євроінтеграційного вектору розвитку.

Процеси цифровізації місцевого самоврядування тісно пов'язані із загальним національним трендом цифрової трансформації економіки та державного управління. Цифрова трансформація, розвиток цифрових технологій, цифрової грамотності, системи кібербезпеки виступають пріоритетними напрямками державної політики України, що задекларовані в Стратегії національної безпеки України. Побудова ефективної цифрової

сервісної держави, розвиток цифрової економіки розглядаються як драйвери економічного зростання та основа суспільного добробуту.

Цифрова трансформація місцевого самоврядування є невід’ємною частиною загальнонаціонального процесу модернізації. Вона спрямована на підвищення ефективності управління, прозорості та доступності публічних послуг для громадян. Національна економічна стратегія до 2030 року визначає основні напрями цього розвитку, створюючи рамки для впровадження цифрових інновацій на місцевому рівні, які представлені в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1 – Окремі стратегічні напрями та завдання цифрової трансформації в Україні до 2030 року

Напрямок	Завдання
1	2
Підвищення рівня комп’ютеризації та інтернетизації	4G-покриття залізничних та автомобільних шляхів; розвиток 5G-мереж в міських агломераціях; покриття фіксованого Інтернету в селах; повна комп’ютеризація та підключення до швидкісного Інтернету закладів соціальної інфраструктури
Оцифрування даних, розвиток сервісів електронної ідентифікації	Оптимізація та повна цифровізація наявних реєстрів; надання нових державних адміністративних послуг; законодавчі гарантії об’єктивності, актуальності, достовірності, повноти та захищеності інформації і даних реєстрів; повний перехід на електронний документообіг; посилення інструментів цифрової ідентифікації; взаємодія схем електронної ідентифікації з інформаційними системами органів влади
Розвиток електронних платежів, безготівкових розрахунків, кібербезпеки	Використання безготівкових розрахунків та інсталяція платіжних терміналів у закладах соціальної інфраструктури, громадському транспорті; покриття платіжною інфраструктурою всіх секторів економіки; терміналізація всіх населених пунктів; створення галузевих центрів управління кібербезпекою, центрів реагування на кіберінциденти (SOC), обміну інформацією про кібератаки (ISAC), кіберкомандування; впровадження міжнародних стандартів у галузі захисту інформації
Підвищення якості дистанційних соціальних послуг, державних електронних сервісів	Інтеграція Єдиної інформаційної системи соціальної сфери (E-SOCIAL) із Єдиним державним веб-порталом електронних послуг «Портал Дія»; впровадження Єдиного державного реєстру ветеранів війни, системи інформаційних сервісів «е-Ветеран»; переведення всіх адміністративних послуг в онлайн; гармонізація українських систем електронної ідентифікації (електронний підпис) з європейськими; впровадження системи проведення моніторингу та оцінки якості адміністративних послуг; автоматизація відповіді на типові звернення; розвиток та популяризація інструментів е-демократії

Продовження таблиці 3.1

1	2
Розвиток цифрових навичок громадян	Розвиток цифрових навичок у неформальній освіті; впровадження посади цифрових консультантів для громадян в усіх державних органах; єдиної методології оцінки цифрових навичок; включення до програми підвищення кваліфікації та підготовки державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування програм із розвитку цифрових навичок, використання в роботі інструментів е-демократії; включення розвитку цифрових компетенцій в освітні програми на всіх рівнях освіти
Гармонізація сервісів електронної ідентифікації, законодавства та співпраця	Законодавче врегулювання питань сумісного транскордонного електронного підпису; розробка нового плану реалізації Стратегії кібербезпеки України відповідно до вимог Директиви Європейського парламенту і Ради ЄС 2016/1148 про заходи для високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території ЄС (NIS); впровадження спільних моделей опису та каталогізації адміністративних послуг; сприяння розвитку місцевого краудфандингу

Джерело: побудовано на підставі [21]

На основі вище запропонованих напрямів та завдання цифрової трансформації в Україні до 2030 року, нами були запропоновані напрями цифрової трансформації звітності та контролю Лебединської міської ради (таблиця 3.2).

Розглянемо ці напрямки детальніше.

Електронне урядування передбачає створення єдиного цифрового простору для взаємодії громадян, бізнесу та органів влади на місцевому рівні. Це включає в себе розвиток електронних сервісів, таких як подання декларацій, отримання довідок, реєстрація бізнесу та ін.

Відкриті дані. Опублікування відкритих даних дозволяє громадянам та бізнесу аналізувати інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування, виявляти проблеми та пропонувати рішення.

Цифрова інфраструктура. Розвиток цифрової інфраструктури є основою для успішної цифрової трансформації. Це включає в себе розширення доступу до високошвидкісного інтернету, створення дата-центрів та хмарних сервісів.

Таблиця 3.2 – Напрями цифрової трансформації звітності та контролю Лебединської міської ради

Напрямок цифрової трансформації	Конкретні завдання	Очікувані результати
Електронне урядування	Створення єдиної державної інформаційної системи місцевого самоврядування, розвиток електронних послуг для громадян і бізнесу, впровадження електронного документообігу	Покращення якості надання публічних послуг, зниження корупції, підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування
Відкриті дані	Опублікування відкритих даних про діяльність органів місцевого самоврядування, створення інструментів для їх аналізу та використання	Підвищення прозорості, залучення громадськості до процесу прийняття рішень, розвиток інноваційних послуг
Цифрова інфраструктура	Розширення доступу до високошвидкісного інтернету, розвиток цифрової інфраструктури в громадах	Створення рівних можливостей для розвитку цифрової економіки в усіх регіонах країни
Цифрова грамотність населення	Проведення навчальних програм для підвищення цифрової грамотності населення, особливо серед старшого покоління	Збільшення кількості громадян, які активно використовують цифрові технології в повсякденному житті
Кібербезпека	Забезпечення захисту інформаційних систем органів місцевого самоврядування від кібератак	Збереження конфіденційності персональних даних, захист критичної інфраструктури

Джерело: побудовано автором

Цифрова грамотність населення. Підвищення цифрової грамотності населення є важливим завданням, оскільки дозволяє людям ефективно використовувати цифрові технології в повсякденному житті та брати активну участь у розвитку своїх громад.

Кібербезпека. Захист інформаційних систем є одним з пріоритетних завдань, оскільки кібератаки можуть завдати значної шкоди органам місцевого самоврядування та їхнім громадянам.

Особливості цифровізації місцевого самоврядування варто аналізувати в розрізі розвитку цифрової інфраструктури та доступу громадян до електронних адміністративних послуг; розвитку електронної демократії та участі громадян в управлінських процесах на місцевому рівні; розвитку електронного урядування та цифровізації роботи місцевих органів влади; проведення заходів підвищення рівня цифрової освіти та оволодіння цифровими навичками посадових осіб органів влади та жителів громади.

Під цифровізацією слід розуміти процес виробництва, впровадження, застосування цифрових технологій для вдосконалення взаємовідносин і життєдіяльності людини, суспільства та держави. Відповідно цифровізація місцевого самоврядування передбачає цифрові трансформації в органах місцевої влади, мета яких полягає в переході від електронного до цифрового врядування.

Як засвідчує практика європейських країн, для успішної цифрової трансформації в територіальних громадах потрібно:

1. розробити цифрову стратегію, що дасть змогу визначити рівень зрілості громади та відповідно підготувати дорожню карту цифрових змін;
2. забезпечити доступ до технологічної інфраструктури;
3. розвивати цифрову культуру, навички і потенціал (організація безперервної цифрової освіти, об'єднання зусиль у цифрових проектах);
4. забезпечити ефективне управління даними (обмін даними для створення колективного впливу, «кооперативів даних»);
5. налагоджувати органами місцевої влади співпрацю із громадськістю (не обмежуватися лише адмініструванням, розробляти відкритий та спільний підхід до прийняття інноваційних управлінських рішень);
6. надавати адміністративні послуги, керуючись принципами клієнтоорієнтованості, та популяризувати цифрові інструменти.

Україна характеризується високим рівнем доступу до Інтернету, що створює передумови розвитку електронних державних послуг. У 2022 році в

Україні частка осіб, яка має доступ до Інтернет зросла на 4 п.п. порівняно із 2019 роком і склала 92%¹⁰. У 2023 році 63% українців користувалися послугами онлайн, у тому числі завдяки застосунку «Дія», 82,5% українці ввіком 18-29 років користувалися принаймні однією державною електронною послугою, тоді як віком понад 70 років - 28%¹¹. Населення все більше користується державними електронними послугами, переваги яких беззаперечні в умовах війни та обмеженої взаємодії офлайн з органами державної влади. Однак повномасштабна війна, руйнування енергетичної інфраструктури, відключення світла обмежують доступ до Всесвітньої мережі та універсального інформаційного вікна. Перед органами державної влади та місцевого самоврядування постають нові виклики забезпечення мобільним та Інтернетзв'язком при блекауті, оснащення укриттів безперебійним Інтернетом. При недовготривалих відключеннях електроживлення одним із найнадійніших рішень окресленої проблеми стає супутниковий зв'язок, однак забезпечення ним жителів громад вимагає значних фінансових ресурсів. Тому підтримка та допомога міжнародних і європейських партнерів, міст-побратимів країн Європи та Північної Америки є безцінною у забезпеченні доступу громадян до Інтернету та цифрових сервісів органів влади.

Результати досліджень Міністерства цифрової трансформації засвідчують, що основними гальмівними проблемами на шляху цифрового розвитку є відсутність фахівців на місцях, які бажають і можуть впроваджувати цифрові зміни; бюрократичні перепони у комунікаціях між державними та органами місцевого самоврядування; недостатня популяризація успішного досвіду цифрових перетворень у громадах.

У 2023 році частина осіб із рівнем базових цифрових навичок і вище склала 52,2%, натомість осіб, які не мають жодних цифрових навичок - 11,2%¹³. За рівнем цифрових компетенцій громадян, Україна відстає від країн ЄС: у Польщі цей показник складає 65%, в Угорщині - 69%, у

Німеччині – 78%. Варто відзначити, що рівень цифрової грамотності корелює із віковими особливостями людини, чим старша особа, тим менше вона володіє цифровими навичками. Перед органами державної влади та місцевого самоврядування постає завдання підвищення рівня цифрової інклюзії громадян, розробки навчальних програм, створення цифрових центрів, що дадуть змогу навчати людей користуватися сучасними онлайн-сервісами та перевагами цифрових інструментів.

Цифрова компетентність виступає однією із ключових компетентностей, якою повинен володіти кожен громадянин, тим паче посадові особи в органах влади. Цифрова грамотність підвищує цифрову безпеку в інформаційному просторі з наявними постійними кіберзагрозами. Постає необхідність підвищення кваліфікації фахівців органів місцевої влади, організації дистанційних курсів, тренінгів, воркшопів з метою оволодіння цифровими знаннями та вміннями працювати в команді. Місцева влада повинна стати активним лідером цифрових змін із креативним мисленням та інноваційними підходами до розв’язання проблем розвитку громад.

Оцифрування адміністративних послуг змінює алгоритм їх надання, вимагає координації дій між органами державної та місцевої влади, розробки методичних рекомендацій та інструкцій, впровадження цифрових інструментів в управлінську практику.

Важливу роль у цифровізації громад відіграє застосунок «Дія», це і: єдиний державний веб-портал електронних послуг, і національна онлайн-платформа «Дія. Цифрова освіта», і проекти «Дія. Сіті», «Дія. Бізнес», «Дія. Цифрова громада». Застосунок «Дія» відкрив доступ громадянам до цифрових документів через смартфон. На порталі доступними є понад 100 електронних послуг для громадян та бізнесу. В умовах війни найбільш затребувані є такі електронні послуги: «Оселя, пошкоджене майно, кредит на житло для внутрішньо переміщених осіб, автоматична реєстрація ФОП, отримання (або скасування) статусу безробітного, грант на власну справу,

дорослий COVID-сертифікат про вакцинацію та ін. Популярними також є послуги електронного звернення, документообігу, електронної черги, онлайн-реєстрації дітей до державних навчальних закладів, онлайн-трансляції засідань рад. Цифрова взаємодія органів влади та громадян здійснюється через електронні скриньки, веб-сайти органів влади, сторінки у соціальних мережах. Однією із останніх новацій є підключення інструменту опитування в застосунку «Дія» для вивчення думки громадян з приводу певних питань та їхнього залучення до управлінських процесів.

Стратегічним рішенням і практичним інструментом для систематизації досвіду, успішних практик і проектів цифровізації територіальних громад, інформування про державні програми та субвенції, нормативно-правові документи, впровадження цифрових інструментів є розробка платформи «Дія. Цифрова громада» за підтримки Програми EGAP, що виконується Фондом Східна Європа та фінансується Швейцарією¹⁶. На платформі можна знайти інструкції щодо запуску таких цифрових інструментів як електронні петиції, консультації з громадськістю, бюджету участі, платформа «Свої», відкрите місто та ін.

Концепція розвитку електронного врядування в Україні сконцентрована на впровадженні цифрових технологій у сфері надання адміністративних послуг. Водночас вона сприяє розвитку електронної демократії, комунікації громадян із органами влади, участі в ухваленні рішень, що у світі вважається вищим показником розвитку та довіри суспільства. Спектр інструментів електронної демократії досить широкий: електронні петиції, опитування, запити, звернення, консультації, форуми, вибори, голосування. В Україні застосовуються лише окремі із зазначених інструментів: електронні петиції, консультації, опитування, звернення, експертиза, голосування. Не всі українці можуть скористатися перевагами таких сучасних інструментів участі в прийнятті управлінських рішень як: єдина система місцевих петицій, громадський бюджет, відкрите місто,

електронні консультації, що пов'язано із недостатнім рівнем обізнаності, цифрової грамотності, технічними обмеженнями. Можливості участі громадськості в бюджетному процесі є обмеженими.

У 2023 році за індексом відкритості бюджету Україна посідала 23 місце серед 120 країн світу [19]. З одного боку, країна характеризується високими показниками прозорості та відкритості процедури формування бюджету, натомість суттєво відстає за показниками бюджетної участі через нерозвиненість відповідних цифрових інструментів. Відкритість бюджету передбачає публічні консультації під час його формування та електронні консультації під час виконання.

На сьогодні за допомогою платформи «Громадський бюджет» мешканці територіальних громад мають змогу ініціювати та голосувати за інші важливі проекти, що фінансуються коштами місцевого бюджету. До основних переваг зазначеного цифрового інструменту належать: залучення широкого кола громадян, можливість інтеграції платформ із сайтом громади, використання інструменту голосування відповідно до специфіки громади. Приєднання до платформи є безкоштовним, Фонд Східна Європа забезпечує платформі технічний розвиток. Від органів місцевого самоврядування вимагається надіслати лише письмовий запит та підписати Меморандум про співпрацю. Однак не всі органи місцевого самоврядування поінформовані щодо наявності, можливостей та особливостей підключення до платформи «Громадський бюджет», недостатньо зацікавлені у його промоції серед населення, що виступає однією із причин недостатньо ефективного використання, тому ми пропонуємо Лебединській міській раді з метою підвищення ефективності звітності та контролю використовувати зазначену платформу.

Для підвищення автоматизації процесів управління місцевими фінансами, здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, покращення обміну інформацією з Міністерством фінансів розроблено та

впроваджено в експлуатацію комп'ютерну програму «Інформаційно-аналітична система управління плануванням і виконанням місцевих бюджетів «LOGICA».

Це дослідний проект, за допомогою якого планується впровадити електронний документообіг між учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні, підвищити якість та оперативність аналізу отриманої інформації персоналом, посилити фінансово-бюджету дисципліну шляхом структуризації та покращення контролю бюджетних процедур, контролю за ефективним використанням бюджетних коштів. «LOGICA» дає змогу забезпечити публікацію інформації про бюджет у формі відкритих даних, що дозволяє підвищити прозорість та відкритість використання публічних коштів.

Вище відзначені цифрові інструменти виступають дієвим способом комунікації між місцевою владою та жителями громади, що підвищує якість сервісного обслуговування, змінює світогляд та формує активну громадянську позицію, залучає молодь до політичного життя.

Але не зважаючи на відчутні переваги використання цифрових технологій не всі органи місцевої влади готові їх використовувати у своїй управлінській практиці.

Цифрові сервіси потребують промоції та інформаційно-консультативного супроводу їх впровадження і використання в органах місцевої влади.

Отже, цифрова трансформація місцевого самоврядування є складним і багатогранним процесом, який вимагає значних інвестицій та зусиль.

Однак, результати цього процесу будуть відчутними для кожного громадянина: підвищення якості життя, спрощення доступу до публічних послуг, підвищення прозорості та підзвітності влади.

3.3 Стратегічні напрями розвитку публічного управління звітності та контролю в органах місцевого самоврядування

Найважливішим результатом процесу децентралізації є формування фінансово спроможних та самодостатніх територіальних громад, що мали б відповідні земельні, фінансові, людські, матеріальні та інші ресурси, що необхідні задля покращення забезпечення потреб мешканців, якісного та оперативного надання адміністративних та соціальних послуг, формування належних умов для сталого розвитку відповідних територій та раціонального використання бюджетних коштів. Формування спроможних територіальних громад в умовах повоєнного стану, певної невизначеності, мінливості як внутрішніх, так і зовнішніх умов зумовлює пошук адекватних механізмів та інструментів розвитку шляхом використання наявного ресурсного потенціалу та пошуку нових можливостей. Одним із найбільш дієвих інструментів реагування на зміни та нові виклики є формування та впровадження ефективної стратегії розвитку територіальної громади. Стратегія є одним із важливих понять сучасної епохи [1], а стратегічне планування є процесом, що окреслює цілі та завдання установи, формулювання дій та розподіл ресурсів, що будуть направлені на досягнення поставлених цілей [2]. Стратегія є дорожньою картою до досягнення поставлених довгострокових цілей та втілення окресленого бачення.

Після об'єднання територіальної громади перед нею постає завдання у розробці власної довгострокової траєкторії руху, враховуючи наявний потенціал, особливості регіону та існуючі можливості, а також зважаючи на ймовірні ризики. Проблема стратегічного планування у громадах проявляється у тому, що більшість голів і старост не мають фахових знань у розробці стратегії та повинні залучати до даного процесу відповідних експертів чи консультантів. Тому, процес стратегування є ускладненим та більш тривалим.

Стратегічне планування - це вже давно не ноу-хау для українських громад. Понад 90% громад розробляють або вже затвердили стратегічні документи розвитку. Серед лідерів за кількістю затверджених стратегій: Вінницька (95%), Полтавська (80%), Івано-Франківська (74%), Львівська (74%) та Миколаївська (73%) області. Водночас найбільша кількість проєктів стратегій розробляються у Закарпатській (77%), Київській (59%), Харківській (55%), Запорізькій (54%), Рівненській (53%), Кіровоградській (49%), Хмельницькій (47%) та Тернопільській (40%) областях.

Здатність якісно вивчити свої потреби, чітко сформулювати довгострокові цілі та, що найважливіше, досягти їх - залишається ключовою умовою для якісного місцевого самоврядування та підвищення рівня життя мешканців українських громад. Важливо розуміти, що стратегія має бути водночас і продуктом, й інструментом для всієї громади, а не лише органу місцевого самоврядування. В ідеалі, план заходів, передбачений в стратегії, має реалізуватися спільними зусиллями і органів місцевого самоврядування, і локальних громадських організацій, і представників бізнесу, і самих жителів.

В умовах повномасштабної війни стратегічне планування набуло нових контекстів. За останні майже два з половиною роки сотні українських громад зазнали суттєвих руйнувань і постраждали внаслідок бойових дій.

Якщо говорити про доцільність орієнтації органів місцевого самоврядування на стратегічне планування, то слід сказати, що саме воно дає можливість перейти від парадигми функціонування до парадигми успішного розвитку. В основі такого планування лежить людський потенціал в якості територіальної громади, що спрямовує її діяльність на задоволення запитів місцевих громадян та швидке реагування на виклики зовнішнього середовища.

Стратегічний план є довгостроковою програмою (5-10 років) досягнення територіальною громадою самостійно сформованої місії. Під

час розробки стратегії розвитку громади слід враховувати внутрішні сильні та слабкі сторони, а також зовнішні можливості та загрози. В першу чергу, вона повинна бути спрямована на нарощення конкурентних переваг та покращення привабливості інвестиційного клімату. З одного боку стратегія виступає як інструмент досягнення поставлених цілей, а з іншого – як засіб зв'язку громади із ринковим середовищем.

На нашу думку, стратегія розвитку територіальної громади – це довгостроковий план, що окреслює загальний вектор дій органів місцевої влади, її партнерів, представників бізнесу, освіти, мешканців та інших стейкхолдерів в напрямку поетапного досягнення поставлених цілей, основного бачення та виправдання існування сформованої місії громади. Стратегія розвитку є одним із найважливіших документів територіальної громади.

Серед особливостей стратегії розвитку територіальної громади можна виокремити наступні:

- 1) акцентує увагу на ключових напрямках розвитку територіальної громади, що забезпечать досягнення успіху у майбутньому;
- 2) характеризується наявністю логічної декомпозиції, що включає стратегічні, тактичні цілі та завдання для реалізації;
- 3) відображає основні конкурентні переваги громади по відношенню до ближнього та дальнього середовища;
- 4) є результатом праці усіх зацікавлених осіб у громаді, починаючи від органів місцевої влади та закінчуючи мешканцями громади [5].

Процес розробки стратегії розвитку територіальної громади умовно можна розділити на 5 етапів (рис. 3.1).

Розглянемо детальніше кожен з етапів:

1. Організація роботи.

Комітет з розроблення та впровадження Стратегії – колектив осіб, який утворюється для роботи над Стратегією розвитку (Стратегічним

планом). Саме на засіданнях Комітету презентуються, обговорюються усі напрями роботи:



Рисунок 3.1 – Процес розробки стратегії розвитку Лебединської територіальної громади

Джерело: сформовано авторами на основі [14]

Завданнями Комітету є:

- здійснення стратегічного аналізу внутрішнього потенціалу та зовнішнього середовища;
- проведення опитування мешканців громади та бізнесу;
- формування бачення майбутнього громади та пріоритетів її розвитку;
- формування ієрархії цілей головних напрямів (стратегічні напрями, стратегічні цілі);
- формування плану дій для реалізації Стратегії (завдання в рамках системи цілей, проекти);

- формування механізму управління Стратегією; • ухвалення проекту Стратегії розвитку;
- промоція (популяризація) процесу Стратегічного планування серед громади та у зовнішньому середовищі;
- презентація та сприяння схваленню проекту Стратегії розвитку депутатськими комісіями та громадськістю (громадські слухання); • сприяння затвердженню Стратегії розвитку міською радою.

2. Проведення аналізу.

Відправним пунктом процесу розробки Стратегії є інвентаризація статистичних даних. Стратегічний аналіз є чимось більшим від розгляду статистичних показників, оскільки передбачає також оцінку структурних, політичних, економічних та соціальних умов. Принципи й методики забезпечення громади регіональними та місцевими даними мають бути доступними для задоволення потреб громад у одержанні достатніх знань щодо самих себе, щоб робити реалістичні й достовірні висновки щодо свого економічного сьогодення й майбутнього. Для аналізу було використано стійкі тенденції (динаміка показників не менше ніж за 3 роки).

Важливим є аналіз потенціалу громади шляхом проведення SWOT-аналізу. SWOT-аналіз – це аналіз внутрішніх чинників, що впливають та формують специфіку економічних процесів у громаді, та аналіз зовнішніх чинників (оцінка основних загроз і можливостей), що визначаються впливом зовнішнього до громади середовища. Під час засідань Комітету проводилося обговорення, роздуми, які зосереджені на визначенні синергетичної взаємодії чинників у рамках кожного з елементів SWOT-аналізу, що мав на меті визначення стратегічної орієнтації, порівняльних переваг і забезпечення можливості управління ризиком. Зовнішній та внутрішній аналізи забезпечують визначення основних проблем економічного розвитку громади і разом з даними Профілю громади та результатами опитування мешканців громади та бізнес-спільноти слугують для формулювання стратегічних напрямів та цілей його розвитку на певний

період часу. Стратегічні напрями вказують на шляхи досягнення саме стратегічного Бачення та визначаються Комітетом на підставі зібраних даних Профілю громади, проведених досліджень середовища та основних характеристик розвитку громади.

3. Планування стратегічних напрямів розвитку.

Комітет починає роботу з визначення Місії та Бачення розвитку громади – бажаного стану територіальної громади або соціально-економічної системи у майбутньому, яке може бути означено конкретною датою. Коректне формулювання Бачення з точним зазначенням складових загальної мети розвитку є дуже важливим для успішного впровадження, подальшого моніторингу та оцінки виконання Стратегічного плану. Декларуючи Місію, громада міста самовизначається: «Хто ми є і що ми робимо». Стратегічне Бачення та місія відображають те, куди громада має прийти в результаті реалізації Стратегічного плану та показують конкретний результат, який громада бажає досягти у майбутньому.

Також на цьому етапі розробляються стратегічні (загальні) напрями, на основі яких потім формуються цілі нижчого порядку – стратегічні цілі та проекти. Після того як стратегічні напрями й стратегічні цілі встановлено, члени Комітету узгоджують конкретні заходи (проекти), які мають бути вжиті для досягнення загальних і конкретних цілей. Завдання передбачають визначення відповідальних за їх виконання, встановлення термінів виконання та визначення необхідних ресурсів. План дій розробляється за кожним стратегічним напрямом і представляє собою «дерево цілей». Він формується виходячи з принципу «від загального до конкретного» та несе в собі високу ступінь деталізації. До Стратегії включаються стратегічні цілі – проекти, які націлені на об'єднання зусиль влади, громади та бізнесу, а також ефективне використання ресурсів з метою вирішення проблем місцевого економічного розвитку. До кожного проекту розробляються проектні листки.

4. Громадське обговорення та ухвалення стратегії.

Розробивши Стратегію розвитку, Комітет з розроблення та впровадження Стратегії ініціює проведення громадських слухань (або використовуються інші форми громадського обговорення, ефективні для громади). Після проведення громадського обговорення, допрацьований проект Стратегії подається на розгляд і ухвалення міській раді в якості політики місцевого економічного розвитку громади.

5. Моніторинг та впровадження.

Для забезпечення належного рівня відповідальності за реалізацію Стратегічного плану, необхідно створити систему моніторингу його впровадження. Така система має включати Орган з моніторингу (створюється з врахуванням особливостей територіальної громади). У стратегічному документі має бути окремий розділ з описанням системи моніторингу її впровадження.

За результатами проведеного дослідження було виявлено проблеми, з якими стикається Лебединська міська рада у своїй діяльності, подолання яких є стратегічними цілями розвитку громади.

Стратегія розвитку допомагає органам місцевого самоврядування визначити ключові напрями діяльності, що дає можливість зосередити зусилля на досягненні конкретних результатів. Наявність чітких цілей дозволяє створити систему звітності, яка орієнтована на оцінку досягнень цих цілей, а не лише на формальне виконання нормативних вимог.

Стратегія включає розробку показників ефективності (KPIs), які дають змогу оцінювати прогрес у реалізації цілей. Це забезпечує більш змістовну звітність.

Автоматизація збору даних та звітів у рамках стратегії допомагає зменшити адміністративне навантаження на працівників та уникнути дублювання інформації. Стратегічний підхід спрощує подання звітності на всіх рівнях, зокрема на центральний і регіональний, завдяки стандартизації процедур.

Впровадження стратегії розвитку сприяє підвищенню прозорості роботи органів місцевого самоврядування, оскільки громадяни отримують доступ до чітко сформульованих цілей, планів і результатів. Стратегія дає можливість впроваджувати регулярні звіти перед громадою щодо реалізації запланованих заходів, що зміцнює довіру населення. Підзвітність перед громадою підвищується через створення механізмів моніторингу, громадського контролю та оцінки виконання стратегічних цілей.

Стратегічне планування дозволяє створити систему контролю, орієнтовану на досягнення результатів, а не лише на відповідність процесів.

Моніторинг виконання стратегії забезпечує постійний аналіз ефективності управлінських рішень, своєчасне виявлення проблем і прийняття коригувальних заходів. Контроль стає більш структурованим завдяки інтеграції системи внутрішнього аудиту та зовнішніх перевірок.

Стратегія допомагає спрямувати фінансові, матеріальні та людські ресурси на досягнення пріоритетних цілей.

Система звітності у межах стратегії дозволяє відстежувати використання ресурсів, уникати їх неефективного витрачання та запобігати корупційним ризикам. Планування заходів у рамках стратегії дозволяє забезпечити довгострокову стабільність і передбачуваність фінансування.

Розробка та реалізація стратегії часто включає впровадження цифрових інструментів управління, таких як системи електронного документообігу, платформи для подання звітності та бази даних. Цифровізація сприяє автоматизації контролю за реалізацією заходів стратегії, що підвищує оперативність і точність збору даних.

Участь громадян у розробці стратегії розвитку створює підґрунтя для партнерства між владою та громадою. Це сприяє кращому розумінню потреб громади та врахуванню їхніх пріоритетів у звітності й контролі. Громадський моніторинг реалізації стратегії дозволяє уникнути конфліктів і підвищує довіру до органів місцевого самоврядування.

Стратегія розвитку громади узгоджує місцеві ініціативи з державними програмами, що спрощує процес звітності перед центральними органами влади. Координація дій на місцевому та регіональному рівнях дозволяє уникнути дублювання звітів та забезпечити єдину систему контролю.

На сьогоднішній день розпочався процес розробки стратегії розвитку Лебединської міської територіальної громади і 22 листопада 2024 року відбулося вступне ознайомче засідання робочої групи із розробки Стратегії розвитку Лебединської міської територіальної громади до 2027 року. Перший заступник міського голови Ольга Зікеєва під час вступного слова наголосила на важливості активного включення у процес стратегічного планування мешканців громади, представників громадських організацій, депутатів, представників підрозділів міської ради, підприємців.

Розробка Стратегії розвитку громади та плану заходів із її реалізації здійснюватиметься у рамках проєкту «Стратегічне планування в Сумській, Харківській та Чернігівській областях» громадською організацією «Сіверський інститут регіональних досліджень» за підтримки Проєкту USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА»).

Отже, розробка та реалізація стратегії розвитку територіальної громади створює основу для модернізації системи публічного управління, включаючи звітність і контроль. Вона сприяє більш прозорій, ефективній та результативній діяльності органів місцевого самоврядування, що відповідає сучасним вимогам до управління публічними ресурсами.

ВИСНОВКИ

В ході проведеного нами дослідження була досягнена мета та розв'язані поставлені завдання, що дало змогу зробити наступні висновки.

В умовах сьогодення глибокого осмислення потребують сучасні зміни та пов'язані з ними соціальні, економічні й екологічні проблеми. Проблеми сталого розвитку територій вказують на важливість їх розв'язання завдяки ефективному здійсненню публічного управління. Глобалізація соціально-економічних відносин вказує на важливість удосконалення публічного управління, зокрема в забезпеченні сталого розвитку територій.

Основне завдання публічного управління на рівні територіальних громад полягає саме в тому, щоб забезпечити баланс між місцевими потребами та загальнодержавними інтересами. Це досить складне завдання, яке вимагає комплексного підходу та постійної адаптації до змін. Для цього впроваджуються інноваційні методи управління життєвими процесами та розвитком територій. Це вимагає значного підвищення «інтелектуального» потенціалу систем управління, застосування сучасних технологій і методів управлінської діяльності.

Публічне управління територіальними громадами забезпечує правове та організаційне підґрунтя для діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на задоволення потреб громади та досягнення державних цілей. Ефективне управління громадою передбачає глибоке розуміння її особливостей та потреб.

З огляду на викладене вище, ми пропонуємо таке визначення поняття: публічне управління в органах місцевого самоврядування – це комплексна система, яка поєднує в собі різні види управління (державне, муніципальне, суспільне) для реалізації складних соціальних процесів на місцевому рівні. Воно спрямоване на створення умов для демократичного розвитку громад та побудову нового суспільного порядку.

Державні органи здійснюють контроль за діяльністю місцевого самоврядування за допомогою різноманітних інструментів, таких як аналіз документів, перевірки та інші форми контролю. Правове регулювання цього процесу, хоча й деталізоване, має фрагментарний характер і потребує подальшої систематизації для забезпечення ефективного здійснення державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Закон передбачає можливість громадського контролю, але не визначає конкретних механізмів його здійснення. Виключно рекомендаційний характер результатів громадського контролю суттєво зменшує його вплив на ситуацію. Відсутність обов'язковості виконання таких рекомендацій робить громадський контроль менш дієвим інструментом впливу на діяльність органів влади. Тому виникає питання, яке потребує детального аналізу, яке полягає у визначенні взаємозв'язку та співвідношення таких фундаментальних принципів місцевого самоврядування, як підконтрольність та підзвітність.

Під час дослідження було визначено, що підконтрольність органів місцевого самоврядування – це засіб обмеження влади шляхом встановлення конституційних, суспільних, державних рамок та обов'язків. В свою чергу підзвітність органів місцевого самоврядування має на меті – інформувати членів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування; залучити громадськість до прийняття рішень на місцевому рівні та до впливу на процес їх прийняття; розвивати громадський контроль; підвищити довіру громади до органів місцевого самоврядування; гарантувати прозорість і верховенство права у роботі муніципальної влади; попередити конфлікти у громаді та нейтралізувати напругу.

Об'єктом дослідження було обрано Лебединську територіальні громаду, зокрема Лебединську обласну раду. Місто Лебедин є самоврядною територіальною одиницею, у межах якої міська територіальна громада здійснює місцеве самоврядування, має свої органи місцевого

самоврядування, свою комунальну власність та міський бюджет. Система місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та цього Статуту складається з:

- територіальної громади міста Лебедина;
- міської ради - представницького органу місцевого самоврядування;
- міського голови;
- виконавчих органів міської ради;
- органів самоорганізації населення.

Розпорядником комунального майна і міського бюджету міста Лебедина є міська громада.

На сьогодні секретарем Лебединської міської ради, виконуючою обов'язки Лебединського міського голови є Горошко Світлана Олександрівна, перший заступник міського голови – Зікєєва Ольга Віталіївна, керуючий справами виконавчого комітету Лебединської міської ради – Подолько Сергій Володимирович.

Структурними елементами Лебединської міської ради є:

I. Керівництво, управління та відділи виконавчого комітету Лебединської міської ради: Міський голова, Перший заступник міського голови, Секретар ради, Керуючий справами виконавчого комітету, Відділ організаційної та кадрової роботи, Загальний відділ, Відділ контролю, Відділ бухгалтерського обліку, Служба у справах дітей, Архівний відділ, Відділ мобілізаційної, оборонної роботи та з питань надзвичайних ситуацій, Юридичний відділ, Управління економічного розвитку і торгівлі, Відділ з питань внутрішньої політики, Відділ ведення Державного реєстру виборців, Управління «Центр надання адміністративних послуг», Відділ земельних відносин

II. Самостійні управління та відділи: Управління освіти, молоді та спорту виконавчого комітету Лебединської міської ради, Відділ культури і

туризму виконавчого комітету Лебединської міської ради, Управління праці та соціального захисту населення виконкому Лебединської міської ради, Управління житлово-комунального господарства Лебединської міської ради Фінансове управління Лебединської міської ради.

В ході проведеного дослідження були виявлені проблеми і недоліки управління звітністю та контролем в органах місцевого самоврядування. Основними проблемами цифрової трансформації місцевого самоврядування є: нерозвиненість цифрової інфраструктури; недостатні технічне оснащення та покриття фіксованим і швидкісним мобільним Інтернетом в сільській місцевості; недостатній рівень цифрової обізнаності та поінформованості щодо існуючих цифрових інструментів і сервісів; відсутність автоматизованих систем діловодства; недостатній розвиток електронної демократії на місцевому рівні; бюрократичні перепони, відсутність чіткої координації між державною та місцевою владою щодо цифрової трансформації в громадах; слабка мотивація та стимули генерувати інноваційні рішення та впроваджувати цифрові зміни; недостатньо ефективний проектний менеджмент; дефіцит фінансування проектів цифрового розвитку.

В умовах війни з'являються нові виклики перед органами державної та місцевої влади у сфері цифровізації, зокрема, забезпечення доступу до Інтернету в умовах відключення електроенергії, впровадження нових цифрових рішень та розширення переліку електронних адміністративних послуг, забезпечення безпеки кіберпростору. Цифрова трансформація виступає одним із стратегічних завдань розвитку територіальних громад, основні пріоритети та цілі якої чітко визначені на найближчу перспективу. Для подальшої цифрової трансформації місцевого самоврядування в Україні постає необхідність, у першу чергу, налагодження тісної та чітко скоординованої взаємодії державних і місцевих органів влади, забезпечення обміну досвідом. Оцінка готовності громади до впровадження цифрових

змін, розробка стратегії цифрової трансформації, концепції цифрової освіти повинні стати першочерговими завданнями органів місцевої влади у сфері цифрового розвитку.

Розробка стратегії розвитку територіальної громади є ключовим інструментом для вдосконалення системи публічного управління звітністю та контролю в органах місцевого самоврядування. Вона дозволяє сформувати чіткі пріоритети, забезпечити прозорість управління, підвищити ефективність використання ресурсів і сприяти розвитку громади.

Автором запропоновано розробити стратегію розвитку Лебединської територіальної громади шляхом реалізації таких етапів:

I етап. Організаційний: ініціювання розробки стратегії, формування робочої групи, складання плану-графіку роботи.

II етап. Аналітичний: проведення соціально-економічного аналізу громади, SWOT-аналізу, розробка сценаріїв розвитку, опитування громадян.

III етап. Планувальний: формулювання бачення та місії громади, розробка стратегічних, операційних цілей та завдань.

IV етап. Консультативний: проведення обговорень і консультацій із різними групами зацікавлених сторін.

V етап. Програмний: розробка плану заходів з реалізації стратегії, проведення моніторингу та оцінювання.

Стратегія розвитку допомагає органам місцевого самоврядування визначити ключові напрями діяльності, що дає можливість зосередити зусилля на досягненні конкретних результатів.

Стратегія включає розробку показників ефективності (KPIs), які дають змогу оцінювати прогрес у реалізації цілей. Це забезпечує більш змістовну звітність. Автоматизація збору даних та звітів у рамках стратегії допомагає зменшити адміністративне навантаження на працівників та уникнути дублювання інформації. Стратегічний підхід спрощує подання звітності на

всіх рівнях, зокрема на центральний і регіональний, завдяки стандартизації процедур.

Впровадження стратегії розвитку сприяє підвищенню прозорості роботи ОМС, оскільки громадяни отримують доступ до чітко сформульованих цілей, планів і результатів. Стратегія дає можливість впроваджувати регулярні звіти перед громадою щодо реалізації запланованих заходів, що зміцнює довіру населення. Підзвітність перед громадою підвищується через створення механізмів моніторингу, громадського контролю та оцінки виконання стратегічних цілей.

Стратегічне планування дозволяє створити систему контролю, орієнтовану на досягнення результатів, а не лише на відповідність процесів. Моніторинг виконання стратегії забезпечує постійний аналіз ефективності управлінських рішень, своєчасне виявлення проблем і прийняття коригувальних заходів. Контроль стає більш структурованим завдяки інтеграції системи внутрішнього аудиту та зовнішніх перевірок.

Стратегія допомагає спрямувати фінансові, матеріальні та людські ресурси на досягнення пріоритетних цілей.

Система звітності у межах стратегії дозволяє відстежувати використання ресурсів, уникати їх неефективного витрачання та запобігати корупційним ризикам. Планування заходів у рамках стратегії дозволяє забезпечити довгострокову стабільність і передбачуваність фінансування.

Розробка та реалізація стратегії часто включає впровадження цифрових інструментів управління, таких як системи електронного документообігу, платформи для подання звітності та бази даних. Цифровізація сприяє автоматизації контролю за реалізацією заходів стратегії, що підвищує оперативність і точність збору даних.

Участь громадян у розробці стратегії розвитку створює підґрунтя для партнерства між владою та громадою. Це сприяє кращому розумінню потреб громади та врахуванню їхніх пріоритетів у звітності й контролі. Громадський

моніторинг реалізації стратегії дозволяє уникнути конфліктів і підвищує довіру до органів місцевого самоврядування.

Стратегія розвитку громади узгоджує місцеві ініціативи з державними програмами, що спрощує процес звітності перед центральними органами влади. Координація дій на місцевому та регіональному рівнях дозволяє уникнути дублювання звітів та забезпечити єдину систему контролю.

Розробка стратегії розвитку територіальної громади створює основу для модернізації системи публічного управління, включаючи звітність і контроль. Вона сприяє більш прозорій, ефективній та результативній діяльності органів місцевого самоврядування, що відповідає сучасним вимогам до управління публічними ресурсами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Боришкевич І.І., Якубів В.М. Особливості та важливість формування стратегії розвитку для територіальної громади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. Том 33 (72) № 2 2022. С.125–131.
2. Бородін Є., Піскоха Н., Демошенко Г., Проблеми і переваги цифровізації місцевого самоврядування. *«Аспекти публічного управління»* 2021, т. 9, № 4.
3. Голик Ю.Ю. Підзвітність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правові аспекти. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 17–22.
4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 20.02.2024)
5. Закон України «Про державну службу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 20.02.2024)
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 20.02.2024)
7. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text28> (дата звернення: 20.02.2024)
8. Ківалов С.В. Контроль як напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Правове життя сучасної України: у 3 т.: *матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 травня 2020 р.)* / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса: Гельветика, 2020. Т. 2. С. 3–6.
9. Мінакова Є.В. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект: дис.. канд. юрид. наук. Дніпро, 2021. 244 с.

10. Мінакова Є.В. Правове регулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади та євроінтеграції. *Нове українське право*. 2022. № 6. Том 2. С. 64–72.

11. Ніколюк О.В., Мироненко Б.В., Кирилова В.П. Реформування системи публічного управління в умовах децентралізації влади. *Економіка харчової промисловості*. 2022. Том 14. Випуск. С. 77–83.

12. Нормативно-правові акти Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695, «Державна стратегія регіонального розвитку та план заходів з її реалізації», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 20.02.2024)

13. Оксентюк Р. А. Формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, на прикладі Скала-Подільської селищної ради. *Актуальні проблеми публічного управління та адміністрування: колективна монографія*. Тернопіль : ФОП Паляниця В. А. С. 144–165.

14. Олійник В. Децентралізація влади в Україні: теоретичні засади. *Education and science of today: intersectoral issues and development of sciences: IV International Scientific and Practical Conference (December 9, 2022; Cambridge)*. Cambridge. P.C. Publishing House & European Scientific Platform, 2022. С. 45–46.

15. Паршакова А.Ю., Ткаль Я.С. Сталий розвиток територіальних громад: публічно-управлінський аспект. *Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції «Стратегічні пріоритети розвитку бухгалтерського обліку, аудиту та оподаткування в умовах глобалізації» (м. Суми, 19 листопада 2024 р.)*. 2024. С. 180–182.

16. Паршакова А.Ю., Ткаль Я.С. Публічне управління розвитку органів місцевого самоврядування. *Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції «Розвиток обліку, аудиту та оподаткування в умовах інноваційної трансформації соціально-економічних систем» (м. Кропивницький, 5 грудня 2024 р.)*. 2024. С. 200–202.

17. Пирога І.С., Пирога М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану : *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Випуск 77: частина 1, 2023. С. 117-123.

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179, «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року», <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (дата звернення: 20.02.2024)

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695, «Державна стратегія регіонального розвитку та план заходів з її реалізації», [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020- %D0%BF#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text). (дата звернення: 20.02.2024)

20. Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року», № 179 від 03.03.2021. URL: [https://www.kmu.gov.ua/npas/ pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179](https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179) (дата звернення: 20.02.2024)

21. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України № 722/2019 від 30.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення: 16.04.2024).

22. «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>. (дата звернення: 20.02.2024)

23. Пастух К. Публічне управління та адміністрування в забезпеченні сталого розвитку територій: теоретико-організаційний аспект. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 1. С.186-206.

24. Проданик В. М., Шинкарьов А. М. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади: організаційно-правові механізми. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 3. С. 158–166.

25. «Стратегія національної безпеки України».URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>. (дата звернення:
 20.02.2024)

26. Слободянюк Ю. Роль органів місцевого самоврядування у процесі відбудови України в умовах воєнного стану: проблемні аспекти та перспективи публічного управління. *Сучасні координати досліджень у сфері публічного управління. Теоретичні та прикладні питання державотворення*. Випуск 31. С.228-235.

27. Ткаля О., Шелудько А. Загальні принципи організації та діяльності державного апарату. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 274–279.

28. Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020, «Стратегія національної безпеки України».URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>. (дата звернення:
 20.02.2024)

29. Leheza Y., Nalyvaiko L., Sachko O., Shcherbyna V., Chepik-Trehubenko O. Principles of law: Methodological approaches to understanding in the context of modern globalization transformations. *Ius Humani. Law Journal*. 2022. № 11 (2). P. 55–79.

30. Tetiana Koroliuk, Andrii Kovpak . Цифровізація місцевого самоврядування в Україні: потенціал і виклики в умовах війни. *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne* 45, 2024. P. 45-58.

31. Boryshkevych I., Iwaszczuk A. Modelling of the strategic planning process at an agricultural enterprise. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 2020. Vol. 7. № 3. P. 137-146.

ДОДАТКИ