ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»
Навчально-науковий інститут управління, економіки та бізнесу
Кафедра публічного адміністрування

«Допущено до захисту»
Завідувач кафедри
_____
І.А.Семенець-Орлова
«____»_____2025 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти

на тему:

«МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ (МІСЦЕВОМУ) РІВНІ»

Виконала: студентка групи
Е-8-23-М1ПУА(2.0з)
спеціальності 281 «Публічне управління
та адміністрування»
Крошка Надія Володимирівна
Керівник: д.держ.упр., проф.,
Семенець-Орлова І.А.

Київ 2025

АНОТАЦІЯ

Крошка Надія Володимирівна. «Механізми взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування на регіональному (місцевому) рівні».

Кваліфікаційна робота на здобуття рівня вищої освіти «магістр» із спеціальності «Публічне управління та адміністрування» - Міжрегіональна Академія управління персоналом – Київ. 2025

У кваліфікаційній роботі визначено теоретичні основи та принципи належного врядування (Good Governance) в контексті взаємодії з органами державної влади. Проведено оцінку основних механізмів взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування. Запропоновано напрями удосконалення стратегічного управління розвитком територій органами влади.

Ключові слова: належне врядування, органи державної влади, реформа децентралізації, місцеве самоврядування, державні інституції, виконавча влада.

SUMMARY

Kroshka Nadiya. "Mechanisms of interaction between state authorities and local self-government bodies at the regional (local) level".

Thesis for obtaining the level of higher education "Master" in "Public Administration" - Interregional Academy of Personnel Management - Kyiv. 2025

The thesis defines the theoretical foundations and principles of good governance in the context of interaction with public authorities. An assessment of the main mechanisms of interaction between public authorities and local self-government bodies has been carried out. Directions for improving the strategic management of territorial development by public authorities have been proposed.

Key words: Good Governance, public authorities, decentralisation reform, local self-government, state institutions, executive power.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ 5
ВСТУП 6
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ (GOOD GOVERNANCE) В КОНТЕКСТІ ВЗАЄМОДІЇ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ 10
1.1 Поняття та особливості формування системи органів державної влади в Україні 10
1.2 Сутність та роль реформи децентралізації влади в Україні на сучасному етапі 19
1.3. Зарубіжний досвід взаємодії органів влади місцевих громад та органів державної влади 30
Висновки до розділу 1 39
РОЗДІЛ 2 ОЦІНКА ОСНОВНИХ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 41
2.1 Особливості українського та зарубіжного законодавства в сфері управління територіальною громадою 41
2.2. Розробка і прийняття управлінських рішень, заснованих на узгодженні інтересів територіальної громади і державних інституцій 43
2.3. Проблематика взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування в сучасній Україні 59
Висновки до розділу 2 67
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ ОРГАНАМИ ВЛАДИ 68
3.1. Шляхи удосконалення перспективних планів територій громад та їх прийняття органами державної влади 68

3.2. Досвід забезпечення розподілу компетенцій між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування держав-членів Європейського Союзу 75
Висновки до розділу 3 76
ВИСНОВКИ 78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 80

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ

ERDF − Європейський фонд регіонального розвитку
ГІС − геоінформаційна система
ЄС − Європейський Союз
КСУ − Конституційний суд України
МВС − Міністерство внутрішніх справ
МДА − місцева державна адміністрація
МТД − міжнародна технічна допомога
ОМС − органи місцевого самоврядування
ТГ − територіальна громада
ПДФО − податок на доходи фізичних осіб
ЦК − Цивільний Кодекс

ВСТУП

Актуальність дослідження. Упродовж останніх років в Україні відбулися суттєві трансформації у сфері адміністративного управління соціально-економічним розвитком регіонів, що були спрямовані на посилення спроможності регіональних управлінських структур і на налагодження більш тісної взаємодії з органами державної влади, зокрема в контексті антикризового управління.

У цей період чимало територіальних громад ініціювали процес добровільного об'єднання своїх економічних і фінансових систем. Водночас, відсутність чітко визначених програм та ефективних механізмів цього об'єднання, а також різнорідність наукових і практичних підходів до його реалізації та критичне ставлення окремих представників громад до таких змін, вимагають наукового переосмислення ролі об'єднаних територіальних громад у системі антикризового врядування.

У зв'язку з цим особливого значення набуває аналіз механізмів взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що є закономірним у процесі становлення останнього. Така взаємодія обумовлена кризовими явищами централізованої моделі управління, відмовою від директивного регулювання економіки, а також реформуванням ієрархічної структури влади, результатом чого стало зростання автономії та відповідальності місцевих органів самоврядування. Саме ці фактори і визначають актуальність обраної теми.

Стан та системні проблеми формування й впровадження регіональної політики в Україні періодично висвітлюються у працях провідних українських вчених.

Всі дослідження та джерела використані в магістерській роботі можна умовно поділити на три групи: нормативно-законодавча влада, дослідження вітчизняних науковців, дослідження зарубіжних вчених та практиків.

Нормативно-правова база України представлена в роботі Бюджетним кодексом України, Конституцією України, Постановами Вищого господарського суду, Ухвалами спеціалізованого суду, Ухвалами Вищого адміністративного суду та ін.

Вітчизняні дослідники в останні роки багато працювали над даною тематикою, а саме: Авер'янов В. [24], Аветисов Л. [1], Антоненко В. [2], Баймуратов М. [2], Бакуменко В. [5], Батанов В. [2], Бикадорова Н. [7], Битяк Ю. [59], Демчак Р. [19], Деєв О. [20], Дроздовська О. [27], Зайцев М. [31], Іжа М. [22], Колодій А. [37], Лазор О. [55], Лопушинський І. [44], Мельниченко В. [49], Надолішній П. [22], Нижник Н. [54], Олуйко В. [53], Петришин О. [59], Федорчак О. [86], Яковюк І. [59], та ін.

Дослідження зарубіжних вчених та практиків представлені роботами наступних науковців: Алтуф'єва О. [3], Гурне Б. [13], Гьофе О. [14], Давидова І. [15], Кельзен Г. [35], та ін. Однак наявні наукові напрацювання поки що не дозволяють повністю реалізувати концепцію ефективної взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Це зумовлює потребу в подальших поглиблених дослідженнях у даній сфері.

Мета дослідження полягає у всебічному розкритті ключових механізмів взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, з опорою на чинне українське законодавство. Також дослідження спрямоване на ідентифікацію основних проблем у співпраці між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, аналіз міжнародного досвіду та визначення перспектив реформування і вдосконалення взаємодії виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Для реалізації поставленої мети передбачено вирішення таких **завдань дослідження**:

1. Визначити поняття та окреслити ключові характеристики органів державної влади в Україні, а також проаналізувати сутність і значення реформи децентралізації на сучасному етапі.
2. Проаналізувати міжнародний досвід співпраці місцевих громад із органами державної влади та узагальнити досягнення як українського, так і зарубіжного законодавства у сфері управління територіальними громадами.
3. Висвітлити особливості ухвалення управлінських рішень, які базуються на узгодженні ключових інтересів громади та державних інституцій, зокрема – особливості планування фінансової діяльності громади та роль органів державної влади у цьому процесі.
4. Ідентифікувати наявні проблеми у взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування та запропонувати шляхи вдосконалення перспективного планування розвитку територіальних громад.

Об'єктом дослідження виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Предмет дослідження охоплює механізм їх взаємодії та можливості його вдосконалення: теоретико-методологічні підходи, практичні засади, проблеми правового регулювання і трансформації у контексті децентралізації, з урахуванням європейського досвіду.

Практична значущість дослідження полягає у можливості використання його результатів під час розробки моделей територіального управління, а також формування рекомендацій для органів публічної влади у сфері управління територіями.

Інформаційна база дослідження ґрунтується на матеріалах нормативно-правових актів, наукової літератури (підручників, навчальних посібників, статей, монографій провідних науковців) та Інтернет-джерел у галузі державного управління.

Структура роботи включає вступ, три розділи, що поділені на підрозділи, висновки та список використаних джерел, який налічує 81 позицію.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ (GOOD GOVERNANCE) В КОНТЕКСТІ ВЗАЄМОДІЇ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1.1 Поняття та особливості формування системи органів державної влади в Україні

Україна є унітарною, парламентсько-президентською республікою та водночас – суверенною, незалежною, демократичною, соціальною й правовою державою. Згідно з Основним Законом країни, джерелом і носієм суверенітету в Україні є виключно народ.

У сучасних умовах в Україні відбувся перехід від моделі державної влади соціалістичного зразка до ліберальної, що стало результатом інституційних змін, закріплених Конституцією України 1996 року, яка визначає засади чинної системи державного управління.

У тексті Конституції закріплено дві ключові позиції, що стосуються природи державної влади: по-перше, народ є єдиним джерелом суверенітету; по-друге, влада здійснюється як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Ці положення розкриваються у подальших статтях Конституції України та конкретизуються в чинному законодавстві.

Водночас у цивільному законодавстві поняття «орган державної влади» не розкривається, що зумовлює звернення до інших галузей права – зокрема, адміністративного і конституційного. Сутність терміна логічно пов’язана із загальним поняттям державної влади. Так, відповідно до статті 5 Конституції України, саме народ виступає єдиним носієм влади, яку може реалізовувати як напряму, так і через створені для цього державні органи. Крім того, Основний Закон передбачає реалізацію народовладдя також через органи місцевого

самоврядування. У рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп підтверджено, що в Україні вся повнота влади належить народу [1].

Народне волевиявлення має кілька фундаментальних ознак: воно є первинним, неподільним і невідчужуваним. Реалізується ця влада шляхом виборів, референдумів та інших форм прямої демократії, передбачених Конституцією України та законами. Здійснення цієї влади забезпечується через систему органів державної влади і органів місцевого самоврядування, які формуються згідно з вимогами національного законодавства [2, с. 132].

У чинному законодавстві паралельно вживаються два терміни – «державний орган» і «орган державної влади». У правничій літературі вони зазвичай не є повністю тотожними, однак трактуються як такі, що позначають споріднені або однакові за природою явища.

Науковці підкреслюють, що однією з ключових характеристик будь-якої держави є наявність державного апарату – цілісної системи органів, через які реалізується державна влада, виконуються функції держави та забезпечується захист її інтересів [3, с. 238]. Цей апарат формується як сукупність спеціально створених державних органів, діяльність яких спрямована на реалізацію функцій держави. Тобто органи державної влади створюються саме з метою реалізації публічної влади, і це є головною ціллю їх функціонування.

У законодавчих актах та літературі вживаються поняття “орган державної влади”, “державний орган” та “орган держави”. В період існування СРСР терміном “органи державної влади” оперували для того, щоб позначити представницькі органи − Ради народних депутатів, котрі згідно з баченням радянського керівництва мали складати монолітну систему єдиних державних органів. [4, с. 155]. Поняттям державних органів (органів держави), що було тоді легітимним, в певній мірі протиставлялось поняттю органів державної влади. Відповідно до тодішньої Згідно з тодішньою політико-правової теорії, механізм держави сприймався цілісною системою усіляких органів держави − в першу чергу це органи державної влади, а також органи державного

управління, судів та органи прокуратури. Виключно Ради народних депутатів усіх рівнів стали власне органами державної влади.

Конституція України, прийнята у 1996 році, не оперує термінами «державний орган» або «орган держави», хоча вони наявні в інших чинних нормативно-правових актах. Водночас сам текст Конституції переважно вживає поняття «орган державної влади» [5]. Наприклад, у статті 59 Основного Закону використано термін «державний орган», тоді як у частині другій статті 5 йдеться про «орган держави» [5]. На думку дослідниці Наливайко Л.Р., проаналізувавши результати наукових праць, можна зробити висновок, що зазначені поняття є синонімічними, і в юридичній доктрині застосовуються для опису одного й того ж явища. Вона пропонує використовувати ці терміни як рівнозначні й взаємозамінні [6, с. 475], що виглядає логічним та обґрунтованим.

У науковій літературі також порушується питання щодо розмежування понять «орган державної влади» і «державний орган». Існує позиція, згідно з якою ключова відмінність між ними полягає в способі визначення правового статусу: поняття «державний орган» є ширшим і може бути закріпленим у підзаконних нормативно-правових актах, розроблених на основі спеціальних статусних законів, тоді як статус органів державної влади встановлюється виключно Конституцією України або законами України [6, с. 478]. Подібної думки дотримується й В.Б. Авер'янов, який, утім, підкреслює, що таке розмежування є доволі умовним і зумовлене, радше, термінологічними особливостями, ніж сутнісними відмінностями між самими явищами [7, с. 76].

Переважаюча точка зору в науковому середовищі полягає в тому, що терміни «орган державної влади», «державний орган» і «орган держави» вважаються синонімами та взаємозамінними в юридичній мові.

Узагальнюючи, можна зазначити, що в сучасному правовому полі та фаховій літературі поняття «орган державної влади», «державний орган» і «орган держави» зазвичай ототожнюються. Усі ці органи разом формують систему органів державної влади.

Конституція України визначає, що здійснення влади в державі покладено передусім на органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. При цьому не виключається наукова розробка додаткових функцій державної влади, окрім вищезгаданих. Зміст державної влади не обмежується лише повноваженнями органів, які входять до системи трьох класичних гілок, хоча саме вони становлять її основне функціональне ядро.

Конституційний поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову не охоплює повністю всіх видів державних органів, які існують. Адже принцип "поділу влади" будується на певних узагальненнях, найбільш класичних функціях державної влади, проте реальна система органів держави зумовлена не тільки цим фактором. Існують більш звужені та конкретні функції та компетенції державної влади, які зумовлені конкретними життєвими потребами державного та суспільного життя країни [8, с. 312].

Таким чином, система органів влади України передбачає такі владні інститути, які не належать до жодної з гілок влади, згідно статті 5 Конституції України. До них належить - Президент України, який є главою держави, гарантом виконання Конституції України, проте не включений в систему "тріади" гілок влади [9, с. 694]. В системі органів державної влади також є Національний банк України, органи прокурату, але їх також ми не можемо віднести до жодної з гілок влади.

Таким чином, під органами державної влади слід розуміти не лише суб'єкти, що належать до законодавчої, виконавчої або судової гілок влади, але й інші державні інституції, які здійснюють владні повноваження. Нерідко судові органи не можуть точно ідентифікувати, які саме структури підпадають під визначення органів державної влади. У той час як правовий статус органів законодавчої, виконавчої та судової влади чітко визначений Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами, статус тих державних органів, що не належать до зазначених трьох гілок, часто не має однозначного нормативного регулювання.

У науковій літературі більшістю авторів виокремлюються ключові риси, притаманні органам державної влади. Зокрема, зазначається, що ці органи є невід'ємною частиною державного апарату, уповноваженого на виконання завдань і реалізацію функцій держави. Їх діяльність ґрунтується на наданні державно-владних повноважень, тобто прав діяти від імені держави [10, с. 51].

Основним критерієм, який дозволяє відокремити орган державної влади від інших державних установ, на думку більшості дослідників, є саме наявність державно-владних повноважень. Так, В.В. Кравченко наголошує, що ця ознака є визначальною, оскільки державні установи, зокрема освітні заклади, хоча й виконують функції держави, проте не мають відповідних владних повноважень [11, с. 107]. Аналогічної позиції дотримується і Наливайко Л.Р., підкреслюючи, що державно-владні повноваження є ключовим критерієм, який відмежовує органи державної влади від інших елементів державного механізму, а також від недержавних структур [6, с. 482].

Порівнюючи державні органи з іншими суб'єктами, варто зауважити, що сукупність таких органів утворює державний апарат – елемент загального механізму держави. До нього також належать державні установи, організації та підприємства, які, однак, мають інші характеристики. Зокрема, вони:

- не наділені державно-владними повноваженнями;
- не виступають від імені держави;
- не є частиною апарату держави, а лише механізму;
- здійснюють діяльність, пов'язану зі створенням матеріальних чи духовних благ, а не з виконанням владних функцій [12, с. 128].

Таким чином, органи державної влади – це структурна частина державного апарату, яка складається з органів та посадових осіб, наділених правами і обов'язками, необхідними для реалізації державної влади. У сучасному українському законодавстві та правничій літературі терміни «орган державної влади», «державний орган» і «орган держави» переважно

використовуються як синоніми. Цивільний кодекс України також оперує терміном «орган державної влади», що охоплює не лише класичні гілки влади – законодавчу, виконавчу та судову, – а й інші державні структури, які здійснюють функції від імені держави та мають державно-владні повноваження. Саме ця ознака є базовою у відмежуванні органів державної влади від інших суб'єктів публічного управління.

Ефективність функціонування системи органів державної влади безпосередньо залежить від здатності акумулювати, опрацьовувати та поширювати інформацію, а також від наявності відповідної інформаційної інфраструктури, орієнтованої на потреби споживачів.

Система органів державної влади є впорядкованою та характеризується як функціональною, так і організаційною єдністю. Ця єдність зумовлена спільним суспільним призначенням та метою діяльності державних органів. Органи влади втілюють волю народу, є виразом його інтересів і забезпечують їх реалізацію.

Функціональна єдність системи означає, що завдання та функції органів державної влади мають спільний вектор, а самі органи тісно співпрацюють у процесі виконання покладених на них обов'язків. Організаційна ж єдність проявляється в тому, що одні органи формуються, призначаються або контролюються іншими, встановлюється підзвітність та підконтрольність між ними. Водночас окремі підсистеми цієї загальної системи (наприклад, виконавчі чи судові органи) можуть бути структуровані за функціональними, компетенційними або територіальними критеріями.

Відповідно до статті 6 Конституції України, термін «органи державної влади» охоплює ті інститути, які забезпечують реалізацію принципу поділу влади, а саме – законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. Конституція також закріплює конкретні види органів у межах цих гілок [5].

Хоча між цими підсистемами існують спільні риси – нормативне регулювання, участь у реалізації функцій держави, державно-владний характер діяльності, – кожна з них має власну специфіку. Відмінності

полягають у масштабі повноважень, механізмах формування, організаційних та правових формах діяльності. Усі ці ознаки дозволяють розглядати кожну з гілок як відносно самостійну, але водночас інтегровану частину загальної системи державної влади.

Систему всіх державних органів, що наділені державно-владними повноваженнями за метою безпосереднього управління суспільством та виконання завдань і функцій держави, називають державним апаратом (апрат держави).

Державний апарат створюється для того, щоби здійснювати державні функції.

Державний апарат – це система органів та посадових осіб, що наділені обумовленими правами та обов'язками для реалізації державної влади на місцях. На думку ряду дослідників, державний апарат здійснює владу від імені народу, яка йому і належить [9, с. 257].

Деякі дослідники наголошують, що однією з ключових характеристик будь-якої держави є її державний апарат – система органів державної влади (державних органів), через діяльність яких реалізується державна влада, втілюються функції держави та забезпечується захист її національних інтересів [3, с. 238]. Усі функції держави виконуються саме через цю спеціально створену систему органів – державний апарат, який становить сукупність уповноважених структур. Таким чином, державні органи утворюються задля реалізації функцій держави, а здійснення державної влади є основним завданням їх існування.

Згідно з державницькою теорією самоврядування, її засади ґрунтуються на принципі децентралізації публічної влади, згідно з яким держава залучає органи місцевого самоврядування до виконання частини своїх функцій та повноважень. Відповідно до цієї теорії, місцеве самоврядування розглядається як форма здійснення виконавчої влади держави [7, с. 76].

У процесі аналізу змісту повноважень органів місцевого самоврядування, передбачених Законом України «Про місцеве

самоврядування в Україні» [14], можна дійти висновку, що громадівська теорія самоврядування є малопридатною до практичного застосування. Органи місцевого самоврядування на всіх трьох рівнях фактично виконують значну частину державних функцій.

На базовому рівні структура повноважень органів місцевої влади поділяється на власні (самоврядні) та делеговані – ті, які передані державою органам самоврядування для виконання. На районному та обласному рівнях вплив держави проявляється інакше: тут державні органи фактично виконують значну частину функцій, що формально належать до компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. Таким чином, незважаючи на те, що громадівська теорія позиціонується як більш демократична модель, а її положення знайшли відображення в Конституції України, при розгляді обсягу фактичних повноважень стає очевидним, що ця теорія не витримує практичного підтвердження.

Сучасні уявлення в теорії управління щодо розмежування повноважень, тобто з'ясування питання, як повинна бути розподілена влада в центрі і на місцях, багато в чому суперечать громадівській теорії. Крім того, ця теорія не має стрункої побудови, а свої положення вона базує на дослідженні історичних основ виникнення самоврядування. Слід також відзначити, що практика сучасної побудови відносин між державою та органами самоврядування лише підкреслює неспроможність такої теорії.

Формування системи органів державної влади в Україні відбувалося поетапно, проходячи кілька ключових етапів історичного розвитку.

Перший етап становлення цієї системи припадає на 1990–1991 роки, коли було юридично закріплено державність України та створено основи нової системи органів влади. Важливим кроком у цьому напрямі стало ухвалення 16 липня 1990 року Декларації «Про державний суверенітет України», яка проголосила верховенство, самостійність, неподільність влади на території республіки, а також її незалежність і рівноправність у міжнародних відносинах. У документі було закладено принцип поділу державної влади на

законодавчу, виконавчу та судову гілки. Подальшим кроком стало прийняття 24 серпня 1991 року Верховною Радою України Акта проголошення незалежності України, яким було юридично оформлено створення самостійної держави. У зв'язку з цим виникла необхідність у докорінному реформуванні державного апарату відповідно до демократичних принципів.

Другий етап охоплює період із грудня 1991 року до червня 1995 року. У цей час становлення системи державної влади відбувалося в умовах відсутності чіткого поділу владних функцій, що призвело до політичної нестабільності. Спробою подолати політичну кризу стало підписання 8 червня 1995 року Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». Проте навіть цей компроміс не забезпечив стабільності — спостерігалося постійне протистояння між гілками влади, передусім між Президентом, парламентом та урядом, попри те що Президент виконував функції глави держави та виконавчої влади.

Третій етап почався з ухвалення Конституції України в 1996 році, що заклала основу нової моделі розподілу повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. З одного боку, прийняття Конституції дозволило уникнути глибокої політичної кризи, яка могла б призвести до таких наслідків, як розпуск парламенту чи зниження довіри до влади. З іншого боку, закладена Конституцією модель породила низку внутрішніх суперечностей, серед яких – дуалізм у системі виконавчої влади, а також політична нестабільність, зумовлена як недосконалістю нормативної бази, так і небажанням політичних еліт дотримуватись конституційних норм.

У період 2001–2004 років в Україні активно обговорювалися проєкти конституційної реформи. Однак реальні кроки з їх реалізації затягувались, оскільки політичні сили не хотіли поступатися своїми повноваженнями.

Значний крок у напрямку реформування політичної системи було зроблено з 1 січня 2006 року, коли набули чинності зміни до Конституції,

затверджені Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року (реєстр. №2222-15). Вони передбачали перерозподіл повноважень між ключовими інституціями влади – Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів – і мали на меті запровадження дієвої системи стримувань і противаг. Основною метою цих змін було досягнення балансу у взаєминах між Президентом і парламентом, а також між Президентом і урядом. Втім, впровадження цих положень відбувалося складно і супроводжувалося значними труднощами.

Отже, в Україні поступово сформувалась демократична й у певній мірі ефективна система органів державної влади. Водночас перед державою й надалі стоїть завдання з удосконалення діяльності органів влади, пошуку ефективних механізмів їх взаємодії та оптимізації функціонування всієї системи.

1.2 Сутність та роль реформи децентралізації влади в Україні на сучасному етапі

Децентраліза́ція, або рефо́рма децентраліза́ції — реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в України − це передача більшості владних, бюджетних та адміністративних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування.

Децентралізація встановлює стійкі зв’язки між окремою територіальною громадою та центральними органами державної влади, тим самим оминаючи проміжні ланки органів державної влади.

Реформа децентралізації спричинила появу якісно нових інституцій публічної влади та адміністративних механізмів координації позицій, що дозволило сформувати спільні підходи до вирішення як регіональних, так і загальнодержавних викликів. У цьому контексті система державного управління, що перебуває в процесі трансформації, отримує нові риси: зростає

її суб'єктність, посилюються інтеграційні характеристики управлінської діяльності.

Такий стан реформ державного управління визначається формуванням відкритої адміністративної системи, яка передбачає постійне узгодження принципів, методів, форм і інструментів управління на рівні територіальних громад. Одночасно продовжує розвиватися децентралізація як правова модель організації публічної влади, що функціонує на національному, регіональному та місцевому рівнях. У конституційному контексті вона безпосередньо пов'язана з реалізацією принципу народного суверенітету.

Як комплексне явище, децентралізація в своїй етимології втілюється в концепції самоврядування, яке, втім, не слід обмежувати виключно територіальною організацією чи розподілом владних повноважень.

Процес децентралізації влади охоплює як адміністративний, так і політичний аспекти. Вона може проявлятися як у територіальній площині – шляхом перенесення центрів прийняття рішень з національного рівня до локальних, – так і у функціональному вимірі, що передбачає делегування управлінських функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади до структур нижчих рівнів, наприклад, чиновників міністерств, служб або департаментів, які входять до складу Кабінету Міністрів України [8].

У науковій літературі сформувався широкий спектр підходів до визначення поняття «децентралізація», серед яких виділяють:

- самостійність у прийнятті управлінських рішень [15];
- делегування окремих функцій центральних виконавчих органів місцевим адміністраціям [16];
- передання частини повноважень і функцій з вищих рівнів управління до нижчих, що супроводжується ослабленням або скасуванням централізації [17];
- процес перерозподілу компетенції та владних повноважень між центральною владою та місцевими органами управління [18].

Особливої уваги заслуговує позиція, згідно з якою у загальному вигляді суть децентралізації полягає у перерозподілі функцій та повноважень щодо реалізації єдиної державної влади, що первинно належить народові, між органами державної влади з одного боку, та між органами державної влади і місцевого самоврядування – з іншого.

У першому випадку йдеться про внутрішній розподіл владних функцій між вищими державними інституціями, що формалізується у принципі поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий підхід до децентралізації фактично відображає механізми взаємодії між парламентом, главою держави та урядом, і є складовою поняття форми державного правління [19].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «децентралізація» трактується як така система управління, за якої частина повноважень центральної влади передається місцевим органам самоврядування, що передбачає розширення компетенцій органів управління на місцях [20].

І. Грицяк визначає децентралізацію державного управління як процес передачі повноважень від держави до незалежних органів місцевого самоврядування, що супроводжується розширенням прав і компетенцій адміністративно-територіальних одиниць або нижчого рівня влади, за одночасного зменшення впливу центральних структур [21]. Досліджуючи сутність децентралізації, Н. Нижник зазначає, що цей процес становить особливу форму прояву централізації у зворотному вигляді. Його суть полягає в наданні органам загальної компетенції на місцях можливості самостійного і остаточного прийняття рішень у межах їхніх повноважень. Вона підкреслює, що децентралізація, як явище, притаманне державному управлінню, має як об’єктивні, так і суб’єктивні чинники виникнення, і водночас є відображенням централізації з протилежного боку [22].

Аналізуючи переваги децентралізації, можна виділити низку позитивних аспектів цього процесу, зокрема:

- спрощення управлінської структури на місцевому рівні;

- зміцнення зв’язків із громадянським суспільством;
- підвищення прозорості в ухваленні рішень;
- стимулювання відповідального управління через реординацію;
- зростання відповідальності перед територіальною громадою.

Децентралізація має кілька взаємопов’язаних форм: адміністративну, політичну, бюджетну та ринкову.

- **Адміністративна децентралізація** передбачає збереження підпорядкованості органів місцевого рівня центральній владі, але із наданням їм частини управлінських функцій.
- **Політична децентралізація** пов’язана з передачою права на прийняття рішень від центральних до місцевих органів публічної влади.
- **Бюджетна децентралізація** полягає в перерозподілі фінансових та матеріальних ресурсів, що є основою економічної автономії регіонів.
- **Ринкова децентралізація** виражається у делегуванні функцій аналізу та управління від державних до приватних структур.

Усі зазначені форми децентралізації тісно переплетені, взаємно доповнюють одна одну й формують загальну тенденцію децентралізаційної реформи.

Реалізація ефективної децентралізації неможлива без реального самоврядування на місцевому рівні та розвитку демократичного способу здійснення влади. Децентралізація виступає специфічним методом управління, який має фундаментальне значення для становлення місцевої демократії та функціонування системи самоврядування.

Цей процес характерний для державного управління, що пояснюється необхідністю перерозподілу повноважень між центральною владою та місцевим самоврядуванням [23]. У контексті адміністративної реформи в Україні децентралізація визначається як один із ключових напрямів, що передбачає посилення ролі регіональних державних структур та органів місцевого самоврядування у здійсненні соціально-економічних та структурних змін.

Децентралізація сприяє прискоренню трансформації місцевої економіки, оптимізації управління державним і комунальним майном, а також активізації транскордонного й регіонального співробітництва в різних сферах суспільного життя. У межах України цей процес поєднав регіональні потреби та загальнонаціональні інтереси, забезпечуючи збалансування між централізацією та децентралізацією в інституціях місцевого самоврядування.

Конституційно закріплений принцип автономності місцевої влади є необхідною умовою децентралізації, спрямованої на наближення публічного управління до громадян, створення механізмів, які дозволяють оперативно реагувати на їхні потреби. Крім того, децентралізація виступає формою поглиблення демократії, яка водночас дозволяє зміцнити державу та її інституції й розширити можливості місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, сприяє активному залученню населення до вирішення питань місцевого значення, зменшенню державного втручання у соціальні процеси й переходу до системи саморегуляції, що формується самою громадою. Водночас це дозволяє скоротити витрати держави та платників податків на утримання державного апарату.

Кожен мешканець сільської або міської громади має право на сучасні медичні та освітні послуги, якісне і доступне надання адміністративних, комунальних і соціальних послуг, належний стан дорожньої інфраструктури, чистоту та освітлення вулиць. Проте реальний вплив громадян на якість цих послуг можливий лише за умови, що органи, відповідальні за їх надання, знаходяться максимально близько до людей. Найбільш наближеними до населення структурами публічної влади є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні та міські ради разом з їх виконавчими органами. Саме ці органи мають бути наділені достатніми повноваженнями та ресурсами для того, щоб ефективно вирішувати всі питання місцевого значення та нести за це відповідальність.

З цією метою у 2014 році в Україні було розпочато процес децентралізації — реформу, що охоплює як місцеве самоврядування, так і територіальну організацію публічної влади.

В основу державної політики у сфері місцевого самоврядування покладено орієнтацію на інтереси жителів територіальних громад та принцип децентралізації, що передбачає передачу суттєвої частини повноважень, ресурсів і відповідальності від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Така політика ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування, а також на кращих світових стандартах організації суспільних відносин у цій сфері.

Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування у 1997 році, тим самим взявши на себе зобов'язання привести своє законодавство у відповідність до нових принципів взаємодії між місцевими органами самоврядування та органами державної влади.

Однак відсутність реальних змін у законодавстві, попри зобов'язання, взяті на себе Україною при ратифікації Хартії, уповільнює процес євроінтеграції та затримує впровадження стандартів належного врядування (*Good Governance*).

Згідно зі статтею 14 Європейської хартії місцевого самоврядування, держави-учасниці повинні інформувати Генерального секретаря Ради Європи про всі заходи, вжиті з метою імплементації положень Хартії на національному рівні.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про міжнародні договори України», ратифікація, затвердження, прийняття чи приєднання до міжнародних договорів є формою надання Україною згоди на їх обов'язковість.

Крім того, згідно зі статтею 9 Конституції України [41], міжнародні договори, що були ратифіковані Верховною Радою України, набувають статусу частини національного законодавства. Якщо ж міжнародний договір

суперечить Конституції України, то його укладення можливе лише після внесення відповідних змін до Основного Закону.

Отже, після того, як відбулась ратифікація Верховною Радою України Європейської хартії (у повному обсязі), вона стала складовою системи законодавства України.

В 2007 році вийшла колективна монографія «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні» Кравченка В.В., Баймуратова М.О., Батанова О.В., де автори висловили думку, яка є актуальною на сьогодні. На їх погляд, Україна мала імплементувати усі положення Європейської хартії місцевого самоврядування ще 1995 році, коли вступила до Ради Європи [19, с. 153].

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає ключовий термін, який характеризує суб'єкт права на місцеве самоврядування - «local authorities». В перекладі він означає «місцеві органи влади». Крім того Європейська хартія місцевого самоврядування містить ще інший термін territorial community - територіальна громада, і нарешті, libre administration des collectivité locales – самоуправління місцевих громад.

Старт реформи децентралізації влади розпочався у квітні 2014 року, коли за ініціативи тодішнього Віце-прем'єр-міністра - Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Володимира Гройсмана, Кабінет Міністрів України ухвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та затвердженя Плану заходів щодо її реалізації.

Основною метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є визначення стратегічних напрямів, механізмів реалізації та часових меж створення ефективної системи управління на місцевому рівні. Це спрямовано на формування сприятливого середовища для життя громадян, забезпечення якісних та доступних публічних послуг, розвиток інститутів прямої демократії, повне задоволення

потреб громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, а також на узгодження інтересів держави й місцевих громад [24].

Для реалізації положень Концепції та виконання заходів, передбачених відповідним планом, передбачалося внесення змін до Конституції України, а також розробка та прийняття комплексу нових законодавчих актів.

Зокрема, зміни до Основного Закону мали на меті унормувати створення виконавчих органів при обласних і районних радах, трансформувати місцеві державні адміністрації у контролюючо-наглядові органи, а також надати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці — громади.

Проєкт відповідних конституційних змін був підготовлений українськими фахівцями, науковцями, експертами та практиками, після чого винесений на публічне обговорення. Зазначені зміни отримали підтримку суспільства і позитивну оцінку з боку Венеційської комісії.

Проте політична ситуація в країні не дозволила Верховній Раді України ухвалити запропоновані Президентом зміни до Конституції щодо децентралізації. У зв'язку з цим із 2014 року уряд був змушений розпочати реалізацію реформи в межах чинного конституційного поля.

У рамках цього процесу було напрацьовано та запроваджено ключовий пакет законодавчих ініціатив, серед яких:

- **Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України**, що стали основою фінансової децентралізації. Завдяки цим змінам надходження до місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд грн у 2014 році до 234 млрд грн у 2018 році — збільшення на 165,4 млрд грн.
- **Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»** започаткував процес формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування. У 2015–2018 роках в Україні було створено 878 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), до яких увійшли понад 4000 колишніх місцевих рад. У таких громадах мешкає близько 9 мільйонів осіб. Міжмуніципальна консолідація в Україні визнана міжнародними експертами як надзвичайно динамічна.

- Цей закон також започаткував **інститут старост** у складі ОТГ — вони представляють інтереси мешканців сіл у радах громад. У 2018 році в ОТГ працювали 786 старост, ще близько 1700 осіб тимчасово виконували їхні обов'язки. Також об'єднаним громадам було передано близько 1,5 млн гектарів сільськогосподарських земель за межами населених пунктів у комунальну власність.
- **Закон «Про співробітництво територіальних громад»** створив правовий механізм спільного вирішення важливих проблем, таких як поводження з відходами чи розвиток інфраструктури. На кінець 2018 року діяли 325 договорів про співробітництво, в яких брали участь 975 громад.
- **Закон «Про засади державної регіональної політики»** забезпечив значне зростання державної підтримки регіонального розвитку: з 0,5 млрд грн у 2014 році до 19,37 млрд грн у 2018 році. У межах цієї підтримки за 2015–2018 роки було реалізовано понад 10 000 проектів у громадах і регіонах.
- **Пакет законів, що розширюють повноваження органів місцевого самоврядування** і вдосконалюють систему надання адміністративних послуг. Ці зміни дозволили делегувати органам місцевого самоврядування функції з реєстрації місця проживання, оформлення паспортних документів, державної реєстрації юридичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, актів цивільного стану, речових прав, а також вирішення земельних питань.

23 січня 2019 року Кабінет Міністрів України ініціював новий етап децентралізаційної реформи. Його мета — закріпити досягнення, створити спроможні громади, реформувати адміністративно-територіальний устрій на рівні районів і громад, чітко визначити повноваження і механізми контролю для різних рівнів влади, а також сприяти розвитку місцевої демократії.

Кабінет Міністрів України визначив підтримку децентралізаційної реформи як одне з головних завдань державної політики, що має сприяти не лише розвитку місцевого самоврядування, а й загальному економічному зростанню країни.

12 червня 2020 року уряд затвердив нову модель адміністративно-територіального устрою на базовому рівні. Відповідно до урядових розпоряджень було створено 1469 територіальних громад, охоплюючи при цьому всю територію держави.

У липні того ж року Верховна Рада України ухвалила низку важливих рішень:

- **15 липня 2020 року** — постанова № 3809 про призначення чергових місцевих виборів на 25 жовтня 2020 року;
- **16 липня** — прийнято зміни до виборчого законодавства;
- **17 липня 2020 року** — постанова № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», яка передбачала створення 136 нових районів замість 490, що існували раніше.

Рік 2020 став вирішальним у формуванні базового рівня системи місцевого самоврядування: більшість дрібних рад було об'єднано, що дало змогу створити спроможні громади, здатні ефективно управляти ресурсами, реалізовувати делеговані повноваження та нести відповідальність за свою діяльність перед державою та мешканцями. Цей процес заклав підґрунтя для подальших етапів реформи, у тому числі в таких галузях, як охорона здоров'я, освіта, культура, соціальний захист, енергоефективність тощо.

З моменту запуску реформи децентралізації у 2014 році було досягнуто значного прогресу в модернізації багаторівневого врядування в Україні. Реформа зуміла подолати низку критичних викликів і трансформувати інституційну модель місцевого самоврядування. Серед ключових результатів: покращення доступу до публічних послуг, посилення узгодженості місцевих політик з реальними потребами громад, розширення форм участі громадян у процесах управління.

Місцева влада отримала ширші повноваження, що дало змогу створити більш гнучку і чутливу до потреб населення систему управління. Було досягнуто

істотного перерозподілу функцій від центральних до місцевих органів. Утім, окремі завдання реформи залишаються реалізованими не в повному обсязі.

Окремим здобутком стало створення ефективної територіальної основи для діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 року та відповідна методологія започаткували процес добровільної консолідації громад. Упродовж 2015–2019 років було створено 1029 нових територіальних громад шляхом об'єднання 4698 менших — ця реформа стала однією з найбільш масштабних у Європі.

У 2020 році Уряд впровадив обов'язкове об'єднання для тих громад, які не здійснили його добровільно. Було визначено адміністративні центри та межі для 1470 громад. Також проведено укрупнення субрегіонального рівня — кількість районів скорочено з 490 до 136, включаючи 17 районів на тимчасово окупованих територіях Донбасу та Криму. Це забезпечило триступеневу систему управління: 1470 громад (базовий рівень), 136 районів (субрегіональний рівень), 24 області й Автономна Республіка Крим (регіональний рівень), що дозволяє більш ефективно реалізовувати публічне управління.

Значного розвитку набули міжмуніципальні та міжнародні форми співпраці. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (2014) та Закон України «Про міжнародне територіальне співробітництво» (2024) встановлюють правову, економічну й організаційну основу для таких партнерств.

Для вдосконалення цієї сфери у Верховній Раді зареєстровано законопроєкт № 11412 — «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад». Його мета — удосконалити процедури ініціювання, укладання та припинення договорів між громадами.

Станом на липень 2024 року 744 громади уклали 495 угод про міжмуніципальне співробітництво, а 485 громад — 2085 договорів про міжнародне партнерство із 64 країнами.

Попри досягнення, залишаються певні проблеми. Зокрема, не повністю вирішено питання дублювання повноважень між центральною владою та місцевим самоврядуванням, що ускладнює координацію управлінських процесів.

Водночас, одним з ключових досягнень стало покращення якості та доступності публічних послуг. Децентралізовано галузі, що становлять понад 60% місцевих видатків — це, насамперед, середня освіта та первинна медична допомога.

Закон 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» дав змогу розгорнути мережу Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) по всій країні. Окрім цього, було реалізовано комплексну програму навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування, що сприяло підвищенню якості управління на місцях.

Прийнятий пізніше Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» укріпив правову основу для цих змін, проте забезпечення сталості якісного надання послуг надалі залежить від наявності ресурсів, оптимізації інфраструктури та ефективної взаємодії між усіма гілками влади.

1.3. Зарубіжний досвід взаємодії органів влади місцевих громад та органів державної влади

Організаційні процеси функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах сприяють формуванню системи суспільно-правових орієнтирів, здатних забезпечити ефективне вирішення питань місцевого значення та слугувати основою для розбудови дієвого місцевого самоврядування в Україні. У сучасних умовах побудова

демократичної, соціальної та правової держави є неможливою без повноцінного функціонування інститутів місцевого самоврядування.

Міжнародний досвід стимулює пошук оптимальної моделі територіального устрою публічної влади, яка б відповідала критеріям сучасної демократії, гарантувала реалізацію прав і свобод громадян, задовольняла їх потреби та забезпечувала надання якісних, доступних і результативних послуг.

Місцеве самоврядування виступає ключовим елементом процесу демократизації суспільства, є необхідною умовою формування громадянського суспільства і дозволяє максимально наблизити владні рішення до їх першоджерела — народу.

Підґрунтям для формування і розвитку економічних відносин та ключовим інструментом ефективного врядування є адміністративно-територіальний устрій держави. Пошук оптимальної моделі, яка б з одного боку розмежувала владні повноваження, компетенції та відповідальність між центральною та місцевими владами, з іншого – забезпечила єдність державної території та цілісність державного механізму, залишається актуальним у будь-якій країні на кожному з етапів її історичного розвитку. У сучасних умовах впровадження реформи адміністративно-територіального устрою Україна потребує використання позитивного досвіду децентралізації та деконцентрації влади, запозиченої у європейських країн.

Слід підкреслити, що децентралізація управління не є універсальним вирішенням усіх проблем або гарантією швидкого покращення якості життя населення в громадах. Водночас вона значно розширює можливості для більш ефективного забезпечення територіальних спільнот необхідними послугами та сприяє раціональному використанню місцевих ресурсів. Тому, обравши модель децентралізації, яка найкраще відповідає специфіці національного контексту, можна досягти відчутних позитивних результатів уже в середньостроковій перспективі.

Різноманітність моделей децентралізації підтверджується практичним досвідом європейських країн. Зокрема, впродовж останніх десятиліть більшість держав — членів Європейського Союзу — здійснили посилення ролі субнаціональних рівнів управління, хоча реалізація цього процесу відбувалася за різними схемами.

У контексті української ініціативи щодо укрупнення територіальних громад доцільно врахувати досвід подібних реформ, що були реалізовані в багатьох європейських країнах. Зокрема, на шлях об'єднання та зміцнення саме місцевого рівня управління стали північні країни Європи, а також низка постсоціалістичних держав Центральної та Східної Європи. Переважно ці процеси відбувалися в унітарних державах.

Загалом з 1950-х років у Європі кількість органів місцевого самоврядування зменшилась майже на 40 тисяч, що пояснюється процесами урбанізації та прагненням до підвищення ефективності надання публічних послуг на місцевому рівні. Першими до таких змін вдалися уряди країн Північної Європи, які запровадили укрупнення територіальних одиниць до рівня, що дозволяє забезпечити реалізацію соціальних програм уряду [20, с. 12].

Наприклад, Польща здійснила примусове укрупнення ще у 1990 році. У результаті було утворено 16 воєводств замість запланованих 12, спираючись на адміністративно-територіальний поділ Польської Народної Республіки до 1976 року. Кількість повітів також було збільшено майже вдвічі порівняно з початковим планом. Для порівняння, у Франції такий підхід не застосовувався, що наразі породжує проблему фінансової неспроможності дрібних громад.

У Данії з 2007 року було поглиблено реформу місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад і закріплення за ними стабільних джерел надходжень. Кількість муніципалітетів (комун) зменшилась із 271 до 98, при цьому їх середній розмір значно збільшився — понад 75% громад мають понад 30 тисяч жителів, а середній показник населення перевищує 50 тисяч осіб.

Також було змінено регіональний рівень адміністративного поділу: кількість регіонів скоротилася з 14 до 5, із населенням від 0,6 до 1,6 млн осіб. Це дало можливість новоствореним регіонам відповідати критеріям рівня NUTS-2, що дозволяє їм бути повноцінними учасниками політики згуртування Європейського Союзу.

Фінансова модель Данії також демонструє високий рівень децентралізації: 65% усіх бюджетних видатків фінансується з місцевих бюджетів, з яких 53% припадає на муніципалітети, а 12% — на регіональний рівень.

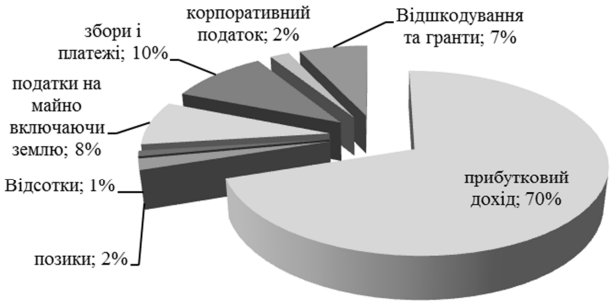


Рис. 1.1. Структура доходів місцевих бюджетів Данії [1, с. 107]

У сучасних умовах основна вага в системі публічного управління покладається на місцевий рівень, який реалізує широкий спектр функцій — від господарських до соціальних, включаючи початкову та спеціалізовану освіту, охорону здоров'я, догляд за літніми людьми, утримання місцевих доріг тощо. Варто відзначити, що структура доходів місцевих бюджетів у деяких європейських країнах має подібні риси до української: основним джерелом є податок на доходи фізичних осіб (до 70%), на другому місці — місцеві збори та платежі (10%), а також податок на майно, включаючи землю (8%). Частка трансфертів і грантів невелика — близько 7% і, як правило, це безумовні надходження, які органи місцевого самоврядування можуть використовувати на власний розсуд [16, 25].

Приклад Фінляндії демонструє реформу муніципального рівня через добровільне об'єднання громад: кількість муніципалітетів скоротилась із 450 до 320. Порівняно з іншими північними країнами, фінські муніципалітети мають більший розмір, ніж в Ісландії чи Норвегії, але поступаються данським і шведським. Середній розмір муніципалітету — близько 17 тисяч жителів, хоча майже половина громад має менше 6 тисяч мешканців.

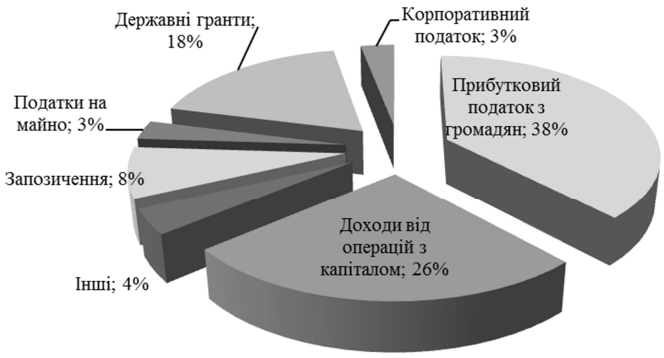


Рис. 1.2. Структура доходів місцевих бюджетів Фінляндії [16]

З огляду на невеликі розміри значної частини громад у Фінляндії, самостійне виконання ними широкого кола повноважень виявилося малореалістичним. Водночас, завдяки ефективному запровадженню інструментів міжмуніципального співробітництва, на місцевому рівні вдалося забезпечити надання великої кількості послуг. Зокрема, наразі функціонують 162 спільні медичні центри, які обслуговують групи невеликих муніципалітетів, а спеціалізована медична допомога надається в межах медичних округів, які перебувають під управлінням спільних муніципальних рад.

Крім медичних послуг, міжмуніципальна кооперація охоплює також освітню сферу, поводження з відходами, водопостачання та інші послуги. Серед ключових моделей співпраці виокремлюють «модель муніципалітету-господаря», за якою один муніципалітет виконує певні функції для декількох

сусідніх громад, та модель договірної кооперації у сферах освіти й комунального обслуговування.

Основні напрями видатків муніципального рівня у Фінляндії включають середню і професійну освіту, підготовку кадрів, культурні ініціативи, профілактичне, базове й спеціалізоване медичне обслуговування, стоматологічну допомогу, створення сприятливого середовища проживання, соціальну підтримку людей похилого віку, осіб з інвалідністю, догляд за дітьми, просторове планування (включаючи землекористування, водопостачання, енергетику, управління відходами, інфраструктуру, охорону довкілля, пожежну й рятувальну служби). Для участі у таких формах співпраці передбачені мінімальні демографічні показники: 20 тисяч жителів для надання медичних послуг та 50 тисяч — для професійної освіти [26, с. 36].

Доходи муніципалітетів, як і раніше, здебільшого формуються за рахунок податку на доходи фізичних осіб. Податок на майно становить лише 3%, а трансферти — 18%, проте місцеві органи влади зберігають достатній рівень автономії у плануванні їх використання відповідно до національних стандартів і норм.

У результаті укрупнення громад з’являється можливість вирішити низку викликів, зокрема щодо розширення фінансової та майнової бази місцевого самоврядування, а також оптимізації видаткової частини. Водночас ефективність розпорядження ресурсами залежить від спроможності та ініціативності місцевих органів влади, які мають самостійно визначати найбільш раціональні способи задоволення потреб населення. Навіть у країнах із великими муніципальними одиницями, таких як Данія чи Швеція, практикуються форми спільного виконання окремих функцій через міжмуніципальну взаємодію [26, с. 37].

Слід також звернути увагу, що в межах Європейського Союзу застосовуються різні моделі децентралізації, не обов’язково з акцентом на локальний рівень. Яскравим прикладом є Іспанія, яка реалізувала модель регіональної децентралізації: основна частина повноважень була передана від

центрального уряду до регіональних урядів автономій. Наразі частка витрат автономій у загальнодержавних видатках становить 35%, тоді як муніципалітети адмініструють лише 13%. Проте така модель навряд чи буде ефективною для України з огляду на можливі політичні ризики та загрозу дестабілізації.

Окремо слід зазначити, що в рамках ЄС муніципалітети й регіони є не лише об'єктами внутрішньодержавної політики, а й головними бенефіціарами політики згуртування ЄС, на яку спрямовується приблизно третина бюджету Союзу (табл. 1.1). Таким чином, хоча кожна країна-член реалізує власну модель розподілу повноважень і ресурсів, на наднаціональному рівні діють єдині механізми перерозподілу коштів на користь менш розвинених територій. Це дає змогу вирівнювати регіональні диспропорції та забезпечувати сталий розвиток усіх частин ЄС.

Таблиця 1.1

Розподіл коштів політики згуртування ЄС у 2014-2020 рр. за напрямами [27; 28]

Напрям	Сума, млрд. євро	Частка, %
Допомога найменш розвиненим регіонам ВВП<75%	182,2	51,8
Допомога перехідним регіонам (ВВП 75-90% середнього по ЄС)	35,4	10,1
Допомога більш розвиненим регіонам (ВВП > 90% середнього по ЄС)	54,3	15,4
Європейське територіальне співробітництво	10,2	2,9
Міські інновації	0,4	0,1
Зайнятість молоді	3,2	0,9
Фонд згуртування	63,3	18,0
Підтримка віддалених і рідкозаселених територій	1,6	0,5
Технічна підтримка	1,2	0,3
Усього	351,8	100,0

У країнах Європейського Союзу регіональні органи управління мають не лише власні фінансові ресурси, але й доступ до значного обсягу коштів загальноєвропейського бюджету. Це важливо враховувати при аналізі результативності реформ децентралізації в зазначених країнах. Наприклад, реалізація децентралізаційних перетворень у Польщі значною мірою була б неможливою без ефективного залучення ресурсів з бюджету ЄС, які

спрямовувалися в межах політики згуртування. Починаючи з 2011 року, Польща стабільно утримувала позиції серед лідерів за обсягами отриманого фінансування: 14,44 млрд євро (2011 р.), 15,735 млрд (2012 р.), 16,179 млрд (2013 р.), 17,436 млрд євро (2014 р.) [29].

Більшість цих коштів надходила через структурні фонди Європейського Союзу у формі цільових грантів, що використовуються на реалізацію конкретних проєктів, узгоджених із семирічним фінансовим плануванням ЄС. Це суттєво відрізняється від практики надання дотацій у межах національних бюджетів, які, як правило, не передбачають обов'язкової проектної прив'язки. Такий підхід до фінансування в межах ЄС виявився досить ефективним, оскільки дозволив прискорити розвиток значної частини регіонів.

Окрему роль у цьому процесі відіграє Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), створений ще у 1975 році. Він є основним інструментом фінансування регіональної політики ЄС і розподіляє близько 60% усіх ресурсів, призначених для регіонального зростання. Сфера його дії охоплює інвестиції у виробничий сектор, інфраструктуру, освіту, охорону здоров'я, дослідження та розробки, енергетичні та телекомунікаційні мережі, а також технічну підтримку. Ці кошти, як правило, доповнюються місцевим співфінансуванням, що дозволяє розширити обсяг виконуваних завдань.

В Україні аналогічну функцію виконує Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), проте його потенціал істотно нижчий: частка коштів ДФРР у національному бюджеті становить лише близько 1%, тоді як ERDF забезпечує понад 20% бюджету ЄС [30, с. 105]. Окрім того, система відбору проєктів у межах ДФРР потребує вдосконалення.

Таким чином, при порівнянні моделей фінансування місцевого розвитку в країнах ЄС і транзитивних державах слід зважати на існування централізованого механізму перерозподілу коштів у межах ЄС, спрямованого на подолання регіональних диспропорцій. Для країн з обмеженим бюджетом, таких як Україна, наявність доступу до зовнішніх джерел фінансування відіграє критичну роль, оскільки дозволяє не лише забезпечити

співфінансування розвиткових проєктів, але й не зменшувати фінансування поточних витрат за рахунок власних доходів.

У моделі регіонального розвитку ЄС ключовими суб'єктами залишаються саме регіони, а не муніципалітети чи громади. Тому й у країнах-членах більшість повноважень, пов'язаних з плануванням і реалізацією стратегічних ініціатив, передано на регіональний рівень. У той час як громади переважно виконують поточні функції соціально-економічного характеру.

Надмірна централізація, яка є типовою для перехідних економік, гальмує ефективне розміщення ресурсів, ускладнює надання суспільних послуг і призводить до зростання трансакційних витрат. Тому для України надзвичайно важливо досягти глибокої інституційної перебудови, яка дозволить забезпечити ефективну локалізацію управлінських функцій та ресурсів.

Однак реформування у цьому напрямі є складним, адже супроводжується численними інституційними бар'єрами та уповільнюється відсутністю стійких механізмів координації між рівнями влади. Досвід країн з транзитивною економікою свідчить, що позитивні результати децентралізації, особливо в частині покращення управління, стають відчутними лише у середньо- або довгостроковій перспективі [31, с. 216].

У цілому зарубіжна практика підтверджує, що фіскальна децентралізація здатна стимулювати економічне зростання, однак цей ефект залежить від багатьох факторів — від рівня розвитку територій і їх соціокультурних особливостей до інституційної спроможності держави та просторової рівномірності економіки. Водночас децентралізація, крім позитивів, несе й ризики, зокрема загрозу посилення нерівностей між територіями, зниження макроекономічної стабільності та виникнення конфліктів між рівнями управління [32, с. 136].

У сфері фінансового забезпечення суспільного сектора децентралізація виступає як важливий інструмент, що сприяє підвищенню ефективності використання ресурсів, активізує громадян у розвитку власних територій та

сприяє збереженню культурної ідентичності громад. Це дозволяє стверджувати, що зв'язок між рівнем фіскальної децентралізації та економічним зростанням не є лінійним, але може бути значущим як для високорозвинених країн, так і для тих, що перебувають у фазі трансформації.

У контексті України найбільш придатною є модель децентралізації з посиленням саме базового (локального) рівня. Регіональний рівень (області), з огляду на його відповідність критеріям NUTS 2, може бути інтегрований у систему регіональної політики ЄС у разі вступу країни до Євросоюзу. У зв'язку з цим важливо продовжувати практику цільового співфінансування розвитку регіонів із ДФРР та обласних бюджетів, одночасно підкріплюючи її ефективним інструментарієм реалізації на місцях [15, с. 179].

Варто також враховувати, що держави з усталеними демократичними традиціями мають значний досвід взаємодії влади з громадськістю, який можна адаптувати в українських умовах. Ці країни на етапі становлення демократії теж стикались із небажанням влади поступатись повноваженнями на користь громади. Тому для України, яка лише розпочала цей шлях, надзвичайно цінним є аналіз труднощів і механізмів, через які пройшли ці держави.

Міжнародний досвід показує: сучасна ефективна система врядування неможлива без активної взаємодії органів влади з населенням. Тільки в умовах співпраці з громадськістю можливо досягти реального вирішення соціально значущих проблем і забезпечити сталий розвиток громад.

Висновки до розділу 1

В ході написання роботи було визначено поняття "державний апарат" − це система органів та посадових осіб, що наділені обумовленими правами та обов'язками для реалізації державної влади на місцях. "Децентралізація" − це передача більшості владних, бюджетних та адміністративних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування. Децентралізація

встановлює стійкі зв’язки між окремою територіальною громадою та центральними органами державної влади, тим самим оминаючи проміжні ланки органів державної влади.

Визначено, що однією з найважливіших ознак будь-якої держави є система державного апарату − системи державних органів влади (державних органів), через діяльність яких здійснюється державна влада, реалізуються функції держави та забезпечується захист її інтересів.

Згідно з термінологією, яка вжита в Конституції України під органами державної влади слід розуміти такі органи, які відносяться до законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

РОЗДІЛ 2
ОЦІНКА ОСНОВНИХ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1 Особливості українського та зарубіжного законодавства в сфері управління територіальною громадою

Нині модернізація влади в Україні постає як безальтернативна умова забезпечення сталого розвитку держави. Протягом тривалого часу не існувало єдиного бачення щодо конкретної моделі модернізації, однак курс на євроінтеграцію, визначений на початку XXI ст., задав чіткий вектор. Його ключовими цілями стали: перехід до парламентсько-президентської форми правління та децентралізація влади як основа для створення ефективного місцевого самоврядування європейського зразка. У 2014 році ці завдання було закріплено в офіційних державних документах.

Вагомий внесок у дослідження нормативно-правових аспектів децентралізації зробили українські науковці, зокрема В. Журавський, М. Пухтинський, В. Куйбіда, Ю. Ганущак, А. Ткачук. Аналіз досвіду реформування державного управління з урахуванням європейської практики дозволяє зменшити ризики у практичній реалізації реформ.

Потреба у реформуванні адміністративної системи, що дісталася у спадок від СРСР, визнавалася ще з початку незалежності України. Сьогодні її актуальність посилюється європейським вибором держави. Як зазначає М.О. Карп’як, прагнення до членства в ЄС змушує країни-кандидати запроваджувати реформи на випередження, орієнтуючись на стандарти більш розвинених держав.

Сучасна європейська модель публічного управління базується на принципах демократичної децентралізації — передачі реальних повноважень на найближчий до громадян рівень. Тому запровадження в Україні принципів

децентралізації розглядається як важливий крок до відповідності стандартам ЄС.

Хоча децентралізація задекларована у статті 132 Конституції України, вона розглядається в контексті поєднання з централізацією, що тривалий час створювало конкуренцію між цими підходами. Місцеве самоврядування до 2000-х років, фактично, не мало реального змісту.

Перші кроки до реформування були зроблені у 2001 році через затвердження Концепції державної регіональної політики, а потім — у 2003 році шляхом внесення змін до Конституції. Подальші кроки, зокрема прийняття Закону № 2222-IV у 2004 році, заклали основи парламентсько-президентської республіки, однак ефективна модель місцевого самоврядування залишалася незавершеною.

Незважаючи на позитивні оцінки проєктів змін, у тому числі з боку Конституційного Суду, тривала політична нестабільність та конфлікти не дозволили ухвалити ключові документи. Зокрема, законопроект № 3207-1 залишився нереалізованим, хоча в ньому були закладені принципи децентралізації, важливі для наближення до європейської моделі управління.

Після 2014 року процес реформ набув нового імпульсу. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схвалена Урядом 1 квітня 2014 року, стала основою для законодавчих змін. Нові норми увійшли до коаліційної угоди парламенту, що сформувався після виборів 2014 року. Реформа передбачала створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою, передачу виконавчих повноважень органам місцевого самоврядування, ліквідацію державних адміністрацій, впровадження принципу субсидіарності та фінансове забезпечення нових функцій громад.

Враховуючи ступінь розробки нормативно-правових засад, відповідність законодавства європейським стандартам та динаміку змін, можна виокремити чотири етапи імплементації децентралізації в Україні:

- установчий (2001–2008 рр.);

- пошуковий (2009–середина 2012 р.);
- експертний (2012–2014 рр.);
- вирішальний (з 2014 р.).

Таким чином, лише після 2014 року децентралізація перейшла від декларацій до практичного впровадження. Водночас реалізація реформи залишається чутливою до зовнішніх та внутрішніх політичних ризиків, що може впливати на її темпи й глибину.

2.2. Розробка і прийняття управлінських рішень, заснованих на узгодженні інтересів територіальної громади і державних інституцій

Для України вкрай важливим є шлях системних реформ, які стосуються всіх сфер життя та від своєчасності і швидкості реалізації яких залежіть майбутнє України. Для реалізації будь−яких реформ потрібно мати ефективну систему управління у публічній сфері, ефективність якої залежіть від організації процесу прийняття управлінських рішень.

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади спрямована на подолання низки серйозних викликів, серед яких: надмірна залежність громад від центральної влади, слабкий фінансовий та інфраструктурний потенціал, занепад сільських територій, високий рівень дотаційності та низька інвестиційна привабливість регіонів [26, с. 30].

Ключові засади цієї реформи викладені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Відповідно до неї, децентралізація здійснюється у трьох основних напрямах:

- передача повноважень на найнижчий можливий рівень відповідно до принципу субсидіарності;
- забезпечення органів місцевого самоврядування відповідними фінансовими ресурсами;
- встановлення ефективного державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

За час, що пройшов з моменту затвердження Концепції, було зроблено низку кроків до проведення реформи децентралізації, а саме:

- внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України [35]; -

- затверджено Державну стратегію регіонального розвитку.

У чинних нормативно-правових актах держава визначила пріоритетні напрями регіонального розвитку, окреслила обсяг переданих на нижчі рівні владних повноважень, а також передбачила відповідне фінансове забезпечення для їх реалізації. Водночас забезпечення ефективного державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування потребує внесення змін до Конституції України в частині децентралізації (законопроект № 2217а) та ухвалення супровідного законодавчого пакета, зокрема:

1. **Закону про префектів**, що має врегулювати правовий статус, порядок призначення та звільнення, а також повноваження і механізм здійснення нагляду за діяльністю ОМС;
2. **Закону про місцеве самоврядування**, який повинен чітко визначити компетенції громад, районів та регіонів.

Децентралізація передбачає кілька форм реалізації: **деконцентрацію**, **деволюцію**, **делегування** та **приватизацію**.

- *Деконцентрація* — передача частини владних функцій від центральних органів до їхніх територіальних підрозділів або незалежних органів.
- *Деволюція* — передача повноважень та ресурсів безпосередньо місцевим самоврядним органам, що формуються демократичним шляхом.
- *Делегування* — надання права прийняття рішень недержавним суб’єктам, зокрема державно-приватним структурам або саморегулівним організаціям.
- *Приватизація* — повна передача певних державних функцій у приватний сектор разом із відповідальністю та фінансуванням.

В умовах України децентралізація є природною відповіддю на необхідність підвищення ефективності управління та залучення громадян до

прийняття рішень. Передача повноважень органам місцевого самоврядування супроводжується розширенням їхньої відповідальності й функціональної спроможності. Це вимагає від ОМС ухвалення якісних рішень у межах наданих компетенцій.

Крім того, місцева влада відіграє ключову роль у створенні сприятливого інвестиційного клімату, підтримці підприємництва та розвитку економічного потенціалу територій.

Для ефективного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади необхідно:

- забезпечити участь громадськості у формуванні та контролі управлінських рішень;
- сформувати дієву податкову базу для фінансування власних і делегованих повноважень;
- створити представницькі органи місцевого самоврядування з власними виконавчими структурами на кожному рівні;
- гарантувати ефективний державний контроль за дотриманням норм Конституції та законів України.

Органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо залучення громадян до участі у місцевому суспільному житті. Проте, розширення прозорості та відкритості їх діяльності, перехід від закритого для населення механізму прийняття публічних рішень до зрозумілого, оперативного і відкритого механізму підготовки, прийняття і реалізації тактичних і стратегічних рішень залежить саме від членів громади [38, с. 119].

У рамках цього підходу має здійснюватися в різних формах безпосередня та постійна участь найбільш активних представників місцевої громади в процесах публічного управління на місцевому рівні. Політико-правові механізми участі громадян у державній політиці можно поділити на такі:

1) механізми, що забезпечують прийняття рішень

– вибори;

- референдум;

Добавлено примечание ([N1]): На місцевому рівні

- механізм дострокового припинення повноважень виборних посадових осіб та органів влади;

- участь у реалізації регуляторної політики;

2) механізми, що не передбачають безпосереднього прийняття рішень – публічні консультації;

- громадське обговорення;

- народна ініціатива;

- членство в консультативнодорадчих органах при органах влади;

- участь у вирішенні питань місцевого значення через членство в органах самоорганізації населення, участь у загальних зборах громадян та громадських слуханнях;

- громадська експертиза діяльності органів влади; участь у діяльності політичних партій та громадських організацій;

- звернення до органів влади [39, с. 10].

Кодекс найкращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень, розроблений Радою Європи у 2007 році, наголошує на двох взаємопов'язаних вимірах процесу залучення громадянського суспільства:

1) рівні залучення: від простого надання інформації до консультацій та діалогу і, нарешті, партнерства між неурядовими організаціями та державними установами;

2) етапи процесу прийняття політичних рішень: визначення порядку денного, розробка політики, прийняття рішень, реалізація політики, моніторинг та переформулювання політики [40, с. 125].

Функціонування механізму участі в системі публічного управління пов'язане з активізацію самих членів територіальних громад, що має базуватися на відповідних засадах їх діяльності, зокрема:

- самостійність (самоусвідомлення форми участі у вирішенні питань місцевого значення);

- відповідальність (члени територіальних громад дотримуються встановлених норм щодо участі в місцевому самоуправлінні);

- компетентність (реалізація права на місцеве самоврядування у сфері, у якій громадянин має спеціальні знання та досвід);

- реальність реалізації (з урахуванням усіх необхідних умов для вирішення питань місцевого значення) [96, с. 119].

Залучення громадян до процесів місцевого врядування здійснюється через форми, передбачені чинним законодавством, нормативно-правовими актами органів місцевої влади та сформованою практикою. Під цими формами розуміють визначені механізми реалізації членами територіальних громад своїх прав на участь у прийнятті рішень місцевого значення.

У демократичних країнах застосовуються різні інструменти участі громадян: громадські слухання, консультативно-дорадчі комітети, громадські журі, місцеві референдуми, соціальний моніторинг, бюджет участі, законодавчі ініціативи тощо [41, с. 21].

Канадські дослідники Т. Беклей, Дж. Паркінс і Ш. Шепард виділяють три основні типи громадської участі:

- **непряма** (звернення, голосування, підписи, участь у референдумах);
- **пряма** (особиста комунікація у форматі зустрічей, круглих столів, слухань);
- **новітня** (електронні засоби участі, соціальні медіа, онлайн-опитування) [42, с. 143].

Інтернет-участь — сучасна форма громадської активності, що передбачає використання цифрових інструментів для впливу на ухвалення рішень, ініціювання змін або контролю за діями влади. В Україні більшість традиційних форм участі (консультативні ради, слухання тощо) з часом втратили свою ефективність, поступаючись більш динамічним, технологічним та інтерактивним інструментам.

Громадська участь сприяє зміцненню самодостатності громад, поліпшенню комунікації між різними соціальними групами, узгодженню їхніх інтересів, формуванню спільного бачення розвитку території.

Участь громадян передбачає залучення до розробки, обговорення та контролю за реалізацією політичних, соціально-економічних і культурних рішень. Важливою складовою є залучення населення до стратегічного планування, що розглядається як постійний процес взаємодії між громадськістю та органами влади.

Залучення громадськості до формування стратегії розвитку території дозволяє:

- підвищити довіру до влади, забезпечити прозорість та передбачуваність її дій;
- досягти узгодження інтересів усіх суб'єктів місцевого розвитку;
- визначити пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку та джерела фінансування.

Водночас населення є важливим ресурсом розвитку: у громадах часто працюють кваліфіковані фахівці, які готові долучитися до стратегічного планування, якщо розуміють, що це сприятиме покращенню умов життя всієї спільноти.

Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення закріплених за ними повноважень передбачає вироблення та реалізацію управлінських рішень.

Управлінське рішення – це процес, який реалізується суб'єктом управління і визначає дії, спрямовані на вирішення поставленого завдання в наявній чи спроектованій ситуації.

Процес ухвалення управлінських рішень має базові складові, зокрема:

- наявність проблемної ситуації, що потребує розв'язання;
- формулювання цілей, яких слід досягти;
- визначення альтернативних варіантів і обґрунтування вибору одного з них.

Управлінське рішення постає як результат трансформації наявної інформації про проблему в контексті особистісного сприйняття суб'єкта управління. За висловом дослідників, це продукт системної діяльності

людини, що поєднує когнітивні, емоційні, вольові й мотиваційні компоненти та має регулятивну спрямованість [43, с. 20].

Процес прийняття рішень в управлінні є раціональним і здатен забезпечувати обґрунтовані результати навіть у разі обмеженості ресурсів. Відтак процедура ухвалення рішень потребує чітко структурованого, логічного алгоритму.

У теорії управління розрізняють два підходи до прийняття рішень:

- **нормативний (раціональний)** – базується на формальних стандартах і нормах;
- **поведінковий (психологічний)** – ґрунтується на досвіді та суб'єктивних чинниках.

Ці підходи формують три моделі ухвалення управлінських рішень:

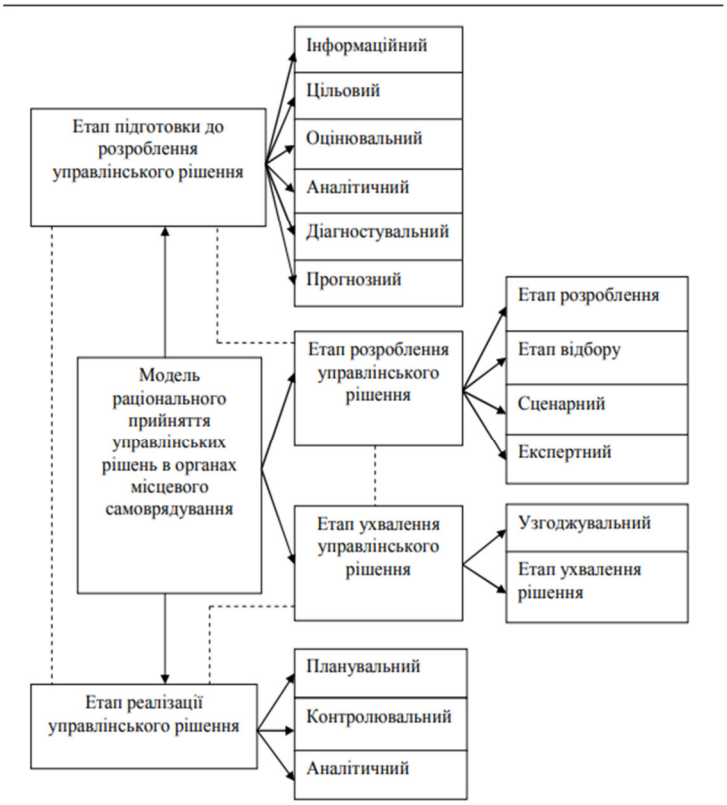
1. **Класична модель** передбачає повну інформованість суб'єкта управління, здатність аналізувати всі можливі альтернативи й наслідки, що дає змогу приймати рішення у формалізованих умовах повної визначеності.
2. **Поведінкова модель** характеризується обмеженою раціональністю – обсяг інформації та можливості її обробки є недостатніми, рішення ухвалюються в умовах часткової чи повної невизначеності.
3. **Ірраціональна модель** передбачає прийняття рішень без аналізу альтернатив, часто інтуїтивно, в умовах неповної інформації або часу.

У практиці органів місцевого самоврядування управлінські рішення повинні бути обґрунтованими, доцільними, раціональними та розглядатися як елементи цілісного управлінського процесу. Моделі прийняття рішень застосовуються залежно від ступеня визначеності ситуації, що потребує відповідної гнучкості в діяльності органів місцевої влади.

Модель раціонального прийняття рішень в органах місцевого самоврядування (рис. 2.1) передбачає поетапний підхід – від збору та аналізу інформації до оцінювання варіантів і вибору оптимального рішення. Всі етапи

є взаємопов'язаними та функціонують як єдина система, що забезпечує реалізацію управлінських завдань.

Рис. 2.1 Модель раціонального прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування



Модель раціонального прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування

Модель раціонального ухвалення управлінських рішень в органах місцевого самоврядування передбачає проходження чотирьох основних етапів:

1. **Підготовка рішення** – збирання й аналіз інформації про поточну ситуацію, формування цілей, їх ранжування за пріоритетністю, розроблення критеріїв оцінювання, побудова дерева цілей. Також

формуються індикатори, рейтинги, індекси та інші аналітичні інструменти для обґрунтування майбутніх рішень.

2. **Розробка рішення** – виявлення альтернатив і прогнозування їхніх наслідків за допомогою експертних методів та ситуаційного аналізу. Здійснюється відбір найбільш доцільних варіантів на основі порівняльних оцінок.
3. **Ухвалення рішення** – прийняття остаточного рішення відповідальними особами, з урахуванням колективного узгодження та експертних висновків.
4. **Реалізація рішення** – розроблення плану дій, визначення строків, залучення ресурсів, застосування стимулів. Завершується цей етап контролем за виконанням, аналізом результатів і можливим коригуванням дій.

На завершальному етапі також здійснюється аналіз наслідків ухвалених рішень, з метою виявлення нових можливостей територіального розвитку або потенційних ризиків. Це дозволяє адаптувати управлінські дії до реальних умов функціонування громади.

Процес ухвалення рішень в органах місцевого самоврядування є складною процедурою, що передбачає виконання низки управлінських функцій: спрямувальної, забезпечувальної, координувальної та стимулювальної. Основними труднощами залишаються нечітко сформульовані цілі, недосконаліть механізмів реалізації та слабка координація на етапі виконання.

Прийняття ефективних управлінських рішень є ключовим чинником сталого розвитку громад, регіонів та держави загалом. Вони повинні сприяти підвищенню якості життя населення, забезпеченню якісних публічних послуг та формуванню умов для розвитку громадянського суспільства.

Важливим є й **принцип громадської участі**, який передбачає врахування інтересів усіх соціальних груп у процесі підготовки, ухвалення та реалізації владних рішень. Його забезпечення тісно пов’язане з реалізацією

принципів децентралізації, які нерідко зустрічають опір з боку традиційно централізованої влади [44].

2.3. Планування фінансової діяльності територіальної громади та місце в даному процесі органів державної влади

У сучасних умовах демократизації суспільних відносин, децентралізації державної влади, становлення громадянського суспільства, поглиблення реформ у системі відносин міждержавною владою і місцевим самоврядуванням зростає роль місцевих громад як основного суб'єкта соціально-економічного розвитку окремої території.

Фінансовий аспект децентралізації як чинник підвищення конкурентоспроможності територій

Реформа децентралізації, одна з найуспішніших в Україні, докорінно змінила формат взаємодії між центральною та місцевою владою, зокрема у фінансовій сфері. Зростання фінансової автономії громад сприяє їхній здатності до самостійного розвитку й підвищенню конкурентоспроможності територій.

В умовах розширення повноважень місцевого самоврядування саме **місцеві бюджети** стали ключовим інструментом розвитку. Досягнення фінансової стійкості на цьому рівні створює основу для покращення якості життя громадян та стимулює соціально-економічне зростання.

Однак повномасштабна війна, розпочата росією, загострила ризики для стабільності місцевих бюджетів. В умовах воєнного часу місцева влада стикається з викликами забезпечення життєво важливих послуг, збереження фінансової самостійності й реалізації інвестиційних ініціатив в умовах обмежених ресурсів та високої невизначеності.

У цьому контексті децентралізація відкрила реальні можливості для економічного відновлення громад. Вперше з моменту здобуття незалежності кожна громада отримала право розпоряджатися власними ресурсами.

Фінансова незалежність громад є ключовим елементом децентралізації. Джерела доходів визначаються законодавчо й включають як власні надходження, так і трансферти з державного бюджету. Раціональне бюджетне планування, контроль виконання бюджету та публічне звітування — основа ефективного управління.

Станом на сьогодні в Україні утворено **1469 територіальних громад**, поділених на **7744 старостинських округи**, що є вагомим досягненням з точки зору загальноєвропейських стандартів децентралізації. Однак швидке укрупнення не завжди гарантує повну фінансову спроможність громад.

Тому критично важливо навчати місцеве самоврядування основам фінансової грамотності — формуванню збалансованих бюджетів, ефективному управлінню ресурсами та забезпеченню прозорості у використанні коштів.

Зрештою, **місцеві бюджети** виступають не лише фінансовим інструментом, а й механізмом забезпечення сталого розвитку, модернізації інфраструктури та підвищення якості публічних послуг, що напряму впливає на конкурентоспроможність кожної території.

Їх значення та функції залежать від типу економічної системи, прийнятих цілей та пріоритетів суспільного розвитку. Згідно Бюджетного кодексу України (Пункт 34 частини першої статті 2) [52] місцевими бюджетами в Україні є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Головною функцією місцевих бюджетів є фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування та реалізація соціальних й економічних програм на території.

Місцеві бюджети складаються з доходів і видатків, де джерелами доходів виступають податки, дотації з державного бюджету, та інші надходження. Місцеві бюджети, як інструмент фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, відіграють важливу роль у формуванні фінансової самостійності та конкурентоспроможності територій.

Фінансові ресурси територіальних громад є ключовою умовою для виконання ними функцій самоврядування, задоволення потреб мешканців та підтримки стабільного економічного й соціального розвитку. Цей процес передбачає управління, акумуляцію та розподіл фінансових ресурсів, необхідних для реалізації стратегічних цілей. Раціональне бюджетне планування формує підґрунтя для довгострокового розвитку, вдосконалення інфраструктури та підвищення якості суспільних послуг. Бюджетне планування орієнтоване на ефективне управління фінансами громади шляхом аналізу доходів і витрат, визначення пріоритетних сфер фінансування та оптимального розподілу коштів.

В Україні цей процес залишається актуальним, особливо в умовах обмеженості ресурсів, посиленої агресії рф проти України. Сучасні підходи, такі як програмно-цільове бюджетування, дозволяють адаптувати ресурси під конкретні потреби громади. Наприклад, фінансування освітніх, медичних чи транспортних проєктів часто базується на реальних запитах мешканців із можливістю залучення додаткових інвестицій або грантів.

Фінансова база місцевих бюджетів формується за рахунок податкових і неподаткових надходжень, трансфертів, запозичень та інвестицій. Податкові доходи, зокрема місцеві збори (податок на майно, єдиний податок для підприємців, екологічний збір тощо), дають змогу громадам самостійно планувати видатки. Окрім того, частина загальнодержавних податків, таких як податок на доходи фізичних осіб, надходить у місцеві бюджети, що забезпечує їх фінансову стабільність.

З огляду на зростаючі виклики, пов’язані з війною та дефіцитом державного бюджету, бюджетне планування в Україні виступає інструментом, який допомагає оптимізувати використання ресурсів. Його роль у забезпеченні фінансової автономії громад є вирішальною, адже саме від цього залежить їх здатність розв’язувати актуальні економічні та соціальні завдання [47].

Фінансова система громади — це механізм, що сприяє залученню інвестицій, стимулює економічне зростання та покращує добробут мешканців.

Її розвиток вимагає постійного вдосконалення, орієнтованого на підвищення автономії та ефективності управління. Задля фінансової стабільності громади необхідно враховувати її економічний потенціал, демографічні характеристики та стан інфраструктури. Партнерства між органами місцевого самоврядування, приватними інвесторами та громадськими організаціями відкривають додаткові джерела фінансування і сприяють впровадженню інновацій. Наприклад, ініціативи в галузі зеленої енергетики чи цифровізації послуг можуть значно скоротити витрати і водночас покращити якість життя мешканців.

Сучасні підходи до управління ресурсами, які враховують особливості кожної громади, є запорукою їхнього сталого розвитку та соціальної стабільності [48]. Одним із практичних інструментів є застосування механізмів державноприватного партнерства (ДПП) у впровадженні великих інфраструктурних проєктів, зокрема в будівництві транспортних шляхів, модернізації житловокомунального господарства чи впровадженні ефективних систем управління відходами. Завдяки цьому громади отримують доступ до фінансування, яке значно перевищує їхні власні бюджетні можливості, а також набувають технологічного й управлінського досвіду від приватного сектору.

Фінансове забезпечення територіальних громад — це не лише механізм виконання поточних завдань, а й інструмент для стимулювання економічного розвитку, залучення інвестицій і поліпшення якості життя мешканців. Постійна модернізація цієї системи, спрямована на підвищення фінансової автономії та управлінської ефективності, формує основу для довготривалого розвитку громад і їхньої соціальної стабільності.

Слід усвідомлювати, що для забезпечення фінансової стійкості територіальних громад необхідно впроваджувати сучасні підходи до управління ресурсами, враховуючи унікальні особливості кожної громади, зокрема економічний потенціал, демографічні показники та стан інфраструктури. Перспективним напрямом у цьому контексті є розвиток

партнерських відносин між громадськими організаціями, приватними інвесторами та місцевою владою. Такі партнерства не лише сприяють додатковому фінансуванню, а й стимулюють пошук інноваційних рішень для оптимізації використання наявних ресурсів [49. с25].

Залучення інвестицій є основним фактором для відновлення та розвитку громад після війни. Це вимагає створення сприятливих умов для бізнесу, правової стабільності та надання податкових пільг. Місцева влада може співпрацювати з міжнародними організаціями, фінансовими установами та приватними інвесторами, щоб залучити кошти на відновлення інфраструктури, підтримку бізнесу, створення робочих місць і покращення якості життя. Ключем до успіху стане ефективне управління інвестиціями, що забезпечить сталий економічний розвиток та зміцнить фінансову основу громад [50].

Крім того, об’єднані територіальні громади отримали можливість залучати додаткове фінансування — як державне, так і міжнародне, зокрема з фондів Європейського Союзу, через участь у конкурсних проєктах.

Суттєвим позитивом стало й те, що громади тепер можуть самостійно планувати й затверджувати власні бюджети незалежно від дати ухвалення Державного бюджету України. Це дає змогу уникнути затримок у бюджетному процесі та забезпечує стабільне фінансове планування, навіть за умов пізнього затвердження головного фінансового документа країни.

Вибір ефективного фінансового забезпечення територіальних громад має велике значення для успішного реагування на виклики сучасного управління. Фінансові ресурси є основою стабільного функціонування будь-якої соціальноекономічної системи, і для територіальних громад це особливо актуально. Їхній фінансовий стан визначається кількома факторами, такими як:

- охоплення кількох населених пунктів;
- нестача досвіду в управлінні бюджетами
- прямі міжбюджетні зв'язки з державним бюджетом.

Сучасні виклики актуалізують потребу в реформах місцевого самоврядування та зміцненні повноважень громад, що є важливим кроком до демократизації країни. Об'єднання громад сприяє покращенню соціальноекономічної системи та підвищенню добробуту населення, що є пріоритетом для державної політики. Тому громади мають визначати свою стратегію розвитку, враховуючи фінансові можливості. Реалізація цієї стратегії є важливою для практичної розробки моделей фінансової стійкості громад та їх соціально-економічного прогресу в майбутньому.

Кожна громада є унікальною соціально-економічною системою з власними потребами в ресурсах і специфічними умовами для функціонування. Для ефективного вибору оптимальних фінансових ресурсів необхідно мати чітке уявлення про доступні варіанти

Попри наявність практики стратегічного планування у територіальних громадах, її ефективність залишається низькою. За понад три десятиліття незалежності Україні не вдалося створити приклади успішних місцевих або національних стратегій розвитку. Причини — відсутність дієвих механізмів реалізації та контролю за виконанням стратегій. Без цього досягнення цілей реформи децентралізації є малоймовірним. Одним із головних викликів стала нестача методології стратегічного планування та проєктного управління, а також відповідних компетенцій у більшості керівників громад【53】.

Для подолання цієї проблеми доцільно впровадити перевірені підходи до стратегічного управління соціально-економічним розвитком. Розробка і реалізація стратегії повинна ґрунтуватися на таких принципах: активне залучення жителів громади; урахування інтересів соціально вразливих груп; реалістичне ресурсне забезпечення; дотримання принципів сталого розвитку; підзвітність та відповідальність керівництва за досягнення цілей.



Рис. 2.1. Планування фінансової діяльності ТГ. Джерело: складено автором на основі джерела [1; 53]

Застосування сучасних інструментів стратегічного планування та проєктного менеджменту (зокрема, відповідно до *PMBOK Guide*) дозволяє підвищити якість стратегій. Метод CLEAR сприяє ефективній роботі з зацікавленими сторонами, а метод форсайту — формуванню довгострокових пріоритетів за участю представників влади, бізнесу та громадськості.

Для ґрунтовного стратегічного аналізу рекомендується комбіноване використання SWOT-, PESTLE- та ABC-аналізу. Це дозволяє систематизувати наявні дані, оцінити локальні та глобальні тенденції, визначити сильні та

слабкі сторони, а також краще зорієнтувати громаду у формуванні реалістичної та ефективної стратегії розвитку.

Місцеве управління фінансовими ресурсами територіальних громад повинно базуватись на використанні комплексного підходу, який враховує поєднання ресурсів, які надходять як із державних, так і з недержавних джерел, підвищенні ефективності використання коштів, використанні інструментустратегічного планування з метою досягнення поставлених цілей ііндикаторів соціально-економічного розвитку в інтересах населенняадміністративно-територіального утворення.

Особливе значення у цьому підході має перманентне здійснення порівняльного аналізу доходів тавидатків кожного адміністративно-територіального утворення.

Зарезультатами аналізу можливо переймати і використовувати досвід громадіз кращим фінансовим управлінням та реалізовувати його в практичнійдіяльності.

Отже, ефективне фінансове забезпечення розвитку територіальних громад можливе лише за умови створення управлінської системи, що враховує специфіку кожної громади — її ресурсний потенціал, рівень соціальної та виробничої інфраструктури. Такий підхід дозволить справді впливати на соціально-економічний розвиток територій.

Забезпечити сталий розвиток неможливо без усвідомлення мешканцями напрямів стратегічного розвитку та здатності місцевої влади перетворювати стратегічні плани на конкретні проекти, реалізовані відповідно до сучасних стандартів проєктного управління.

2.4. Проблематика взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування в сучасній Україні

Сьогодні ключовим документом, що визначає розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, залишається Конституція України, яка має найвищу юридичну

силу. Саме нею закладено нормативну модель публічної влади на місцевому рівні, яка включає органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації. Така модель передбачає реалізацію влади на місцях безпосередньо громадянами України через територіальні громади【54, с. 106】.

Втім, проблема дублювання функцій та втручання одних органів у сферу компетенції інших досі не вирішена. Причина криється в недосконалості законодавства, зокрема в тому, що під час його розробки недостатньо враховувався міжнародний досвід і наукові напрацювання українських та зарубіжних фахівців.

До правової основи поділу повноважень між органами публічної влади також належать рішення Конституційного Суду України, а також нормативні акти Президента та Кабінету Міністрів, які, як підзаконні, мають відповідати Конституції та законам України.

Окремі зміни в повноваженнях місцевих державних адміністрацій у сферах земельних відносин, соціального захисту, правопорядку та дотримання прав і свобод громадян мали б посилити взаємодію з органами місцевого самоврядування, проте на практиці ці новації не лише не розв'язали існуючі суперечності, а інколи навіть поглибили їх【55, с. 33】.

Ефективна взаємодія місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування потребує оновлення законодавчого регулювання. Їх співпраця має будуватися на рівноправних і партнерських засадах. Натомість чинна модель, у якій виконавча влада виконує координуючу функцію щодо органів місцевого самоврядування, призводить до додаткових конфліктів, які варто врегулювати на законодавчому рівні.

Розвиток правової держави безпосередньо пов'язаний із функціонуванням ефективної системи публічної влади на місцях. Проте чинне законодавство в окремих випадках і досі спирається на застарілі принципи централізованого управління, що суперечать сучасним вимогам до розвитку

місцевого самоврядування і потребують перегляду та оновлення відповідно до нових реалій.

Серед основних проблем у сфері взаємодії органів місцевого самоврядування та державної влади на місцях слід виділити такі:

1. **Недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад** щодо надання їм повноважень. Через суттєві відмінності в чисельності населення та розмірах місцевих бюджетів, уніфікований підхід до розподілу повноважень між селами, селищами та містами різних рівнів підпорядкування є малоефективним.

2. **Недосконала система державного контролю** на рівні базових адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до ст. 35 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", контроль з боку районних і обласних державних адміністрацій поширюється лише на делеговані повноваження. Водночас закон прямо забороняє втручання у реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування.

3. **Нечіткий розподіл повноважень між органами управління** на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, зокрема:

- між районними та обласними радами;
- між районними й обласними державними адміністраціями;
- між місцевими радами у випадках, коли адміністративні одиниці одного рівня входять до складу інших (наприклад, селища — до складу міста), але зберігають власні органи самоврядування.

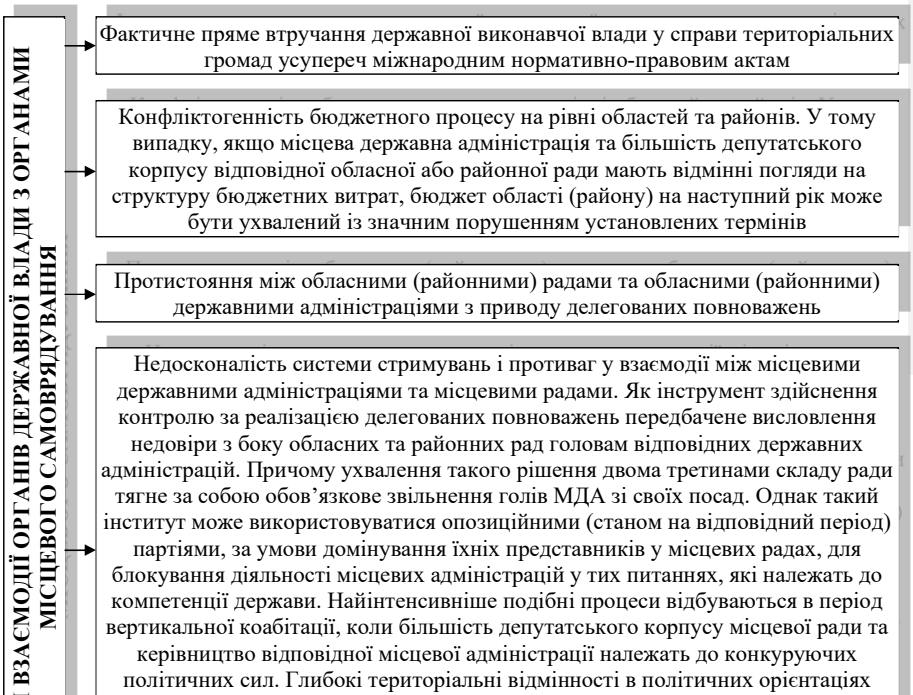


Рис. 2.2. Проблеми взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування [складено автором]

Виконання місцевими державними адміністраціями функцій, притаманних місцевому самоврядуванню, призводить до конфліктів, оскільки ці інститути мають різну природу — державну та самоврядну. Це, у свою чергу, породжує низку негативних наслідків, зокрема дублювання функцій, конкуренцію за ресурси, неузгодженість дій і втрату ефективності управління на місцях (рис. 2.2).

Основні недоліки чинної системи розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями зображені на рисунку 2.3.

Для їх подолання необхідно реформувати цю систему в напрямі децентралізації, передбачаючи максимальне делегування повноважень саме органам місцевого самоврядування та регіональної влади. Такий підхід

забезпечить ефективніше управління на місцях і кращу відповідність управлінських рішень потребам громад.

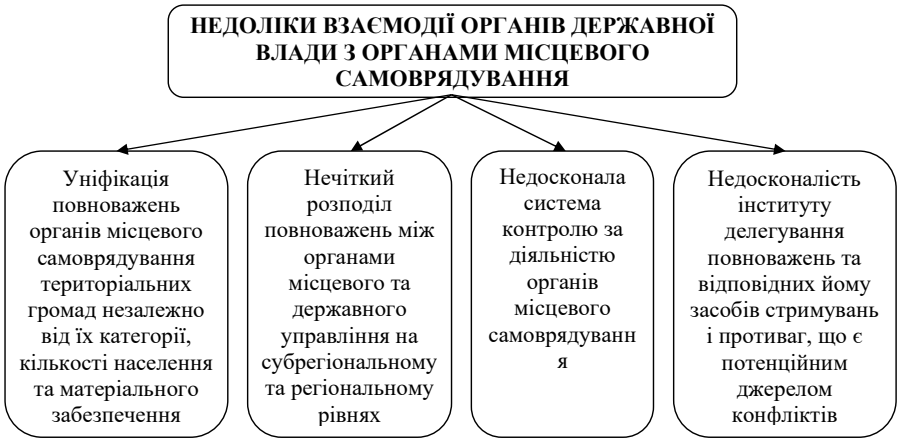


Рис. 2.3. Недоліки взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування [складено автором]

Реалізація стратегії децентралізації супроводжується низкою ризиків, які слід враховувати під час планування етапів реформи. Для зниження їх впливу необхідно вживати заходів щодо забезпечення керованості адміністративних процесів і задоволення базових потреб громадян (див. рис. 2.4).

Комплекс реформ у сфері децентралізації є важливим кроком до підвищення ефективності місцевого управління та формування спроможних громад.

Дані соціологічного опитування засвідчують, що 43% українців підтримують децентралізаційні заходи, тоді як 22% висловлюють негативне ставлення. Позитивне сприйняття реформи переважає, що є рідкістю для більшості суспільно значущих змін в Україні.



Рис. 2.4. Можливий негативний вплив на систему управління [складено автором]

Найбільшою підтримка децентралізації є на заході України (53 %), а найменшою − на сході (24%). Водночас наразі дещо знизився рівень обізнаності українців із реформою децентралізації. Так, згідно з результатами опитування, добре знають, у чому полягає ця реформа, 16% (у червні 2017 року таких було 20%), щось чули − 60% (у 2017 році − 62%). Однією з причин, чому люди недостатньо володіють інформацією про децентралізацію, є політика ЗМІ. Також люди досі не відчувають змін від використання додаткових коштів, які місцеві бюджети отримали упродовж останніх років − таку позицію висловили 61% респондентів [17].

Серед тих, хто помітив позитивні зміни, за даними опитування, найчастіше згадувалося покращення ситуації з благоустроєм, санітарним станом біля будинків (46%), покращення роботи ЖКГ (22%) та міського транспорту (21%). Найбільша частка тих, хто відчув зміни на гірше, вказали на зниження якості медичного обслуговування − 43%, а також зниження турботи про соціально вразливі групи населення (35%) та забезпечення громадян робочими місцями (28%). При цьому соціологи додають, що цього року такі негативні настрої менші, аніж минулого.

Крім того, лише 17% опитаних задоволені своєю спроможністю впливати на рішення місцевої влади. Разом з тим, більшість громадян досі не готові брати участь в управлінні свого міста, селища, села, лише третина вважають себе готовими до цього. На запитання, що люди готові робити в управлінні своїм населеним пунктом, більшість респондентів відповіли, що готові брати участь у виборах до органів місцевого самоврядування в якості виборця (46%) та брати участь у громадських роботах з благоустрою (17%) [17].

Загальнонаціональне опитування населення проведено Фондом "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології 16-28 серпня 2018 року в усіх регіонах України за винятком тимчасово окупованої території Криму та Донецької і Луганської областей. Опитано 2041 респондент [17].

Як бачимо з рисунку 2.5, 39% українців підтримують об'єднання громад, 28% мають до цього процесу негативне ставлення, інша третина ще не визначилися. Такі дані соціологічного опитування презентувала директор Фонду "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва Ірина Бекешкіна.

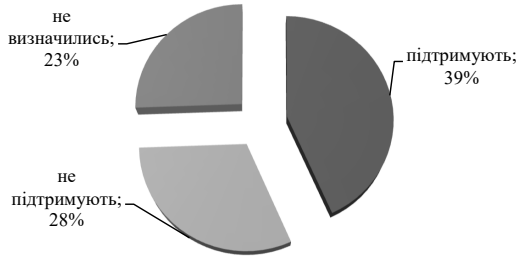


Рис. 2.5. Ставлення громадян України до децентралізації [17]

Найвищий рівень підтримки децентралізації зафіксовано на заході України (53%), а найнижчий – на сході (24%). Водночас зменшився рівень обізнаності громадян щодо змісту реформи: лише 16% добре розуміють її суть (у 2017 році таких було 20%), 60% щось чули (у 2017 році – 62%). Однією з причин недостатньої поінформованості є слабке висвітлення реформи у ЗМІ.

Крім того, 61% опитаних не відчули змін від збільшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Серед позитивних змін громадяни найчастіше відзначають покращення благоустрою (46%), роботи ЖКГ (22%) та міського транспорту (21%). Серед негативних − зниження якості медичного обслуговування (43%), зменшення соціальної підтримки (35%) та нестачу робочих місць (28%). Попри це, частка респондентів із негативним сприйняттям децентралізації знизилася порівняно з минулим роком.

Лише 17% опитаних задоволені рівнем свого впливу на місцеву владу, а готовність брати участь в управлінні виявляє лише третина. Найчастіше громадяни готові голосувати на місцевих виборах (46%) та долучатися до громадських робіт з благоустрою (17%).

Середні витрати на місцеві ради в умовах децентралізації в порівнянні з попереднім територіальним устроєм може бути представлений наступною діаграмою (рис. 2.6).

Як бачимо, різниця становить 2,5 рази.

Сучасні процеси розвитку державного управління, невпинна динаміка соціально-економічних процесів та ступеня задоволення суспільних потреб населення країни вимагає докорінної зміни внутрішньо-системної організації нашої держави.

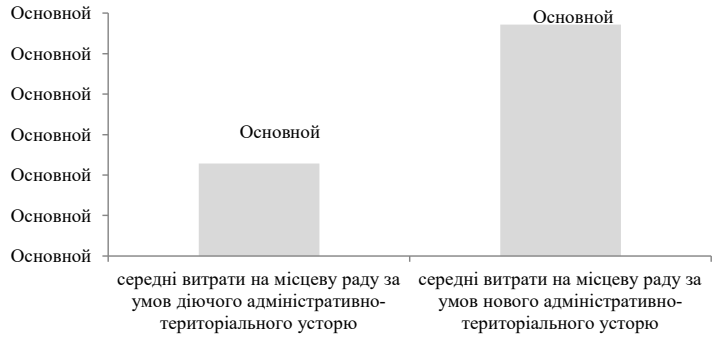


Рис. 2.6. Середні витрати на місцеві ради в умовах децентралізації з попереднім територіальним устроєм [17]

Адміністративно-територіальна реформа покликана вирішити низку системних проблем, зокрема: колізії у законодавстві, недосконаліть ієрархії адміністративно-територіального устрою, термінологічну неузгодженість, методологічну невизначеність та відсутність чітко визначеного первинного суб'єкта влади. Усе це ускладнює ефективну територіальну організацію публічної влади.

Висновки до розділу 2

В ході виконання розділу 2 магістерської роботи нами було зроблено наступні висновки:

Вивчено основні здобутки українського та зарубіжного законодавства в сфері управління об'єднаною територіальною громадою. Проаналізувавши досвід ряду іноземних країн було встановлено, що Україна зробила значний крок у сфері управління об'єднаною територіальною громадою. Встановлено, що конструктивні управлінські рішення можуть бути засновані лише на тісній співпраці керівництва громади та державних органів. Досліджено етапи фінансової діяльності об'єднаної територіальної громади та місце в даному процесі органів державної влади.

У роботі також виокремлено ключові проблеми у взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування. Зазначено, що чинне законодавство досі значною мірою базується на застарілій моделі управління, успадкованій від попередніх етапів розвитку. Водночас розвиток місцевого самоврядування потребує оновлення правової бази відповідно до сучасних викликів та принципів. Динаміка соціально-економічних змін і потреб суспільства зумовлює необхідність глибокої трансформації внутрішньої організації системи державного управління.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ ОРГАНАМИ ВЛАДИ

3.1. Шляхи удосконалення перспективних планів територій громад та їх прийняття органами державної влади

Останні роки та активна фаза децентралізації засвідчили формування нової парадигми розвитку територіальних громад, яка поєднує три ключові виміри життя людини: охорону довкілля, економічний розвиток і соціальну політику. Громади не лише створюють умови для економічної активності, а й виступають як суб'єкти підприємництва, беручи участь у глобальній конкуренції за інвестиції. Це потребує формування сприятливого бізнес-середовища, впровадження інновацій та залучення кваліфікованих кадрів.

Завдання державних і регіональних органів полягає у створенні умов для адаптації місцевих економік до нових викликів. Європейський досвід доводить, що ефективна територіальна організація влади можлива лише за умови функціонування місцевого самоврядування — форми публічної влади, яка дозволяє громадам самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Метою розвитку громад є покращення соціально-економічних, екологічних та гуманітарних умов життя мешканців. Для цього необхідно залучати додаткові ресурси, поширювати сучасні технології, зміцнювати місцевий потенціал і партнерство між державою, бізнесом і громадським сектором. Стратегічне планування й нові управлінські підходи є ключовими чинниками забезпечення сталого розвитку територій.

Під стратегічним плануванням слід розуміти розробку й реалізацію стратегічних планів розвитку регіонів, районів, міст. Стратегічний план розробляється для визначення цільових орієнтирів соціально-економічного розвитку міста, що виражаються у створенні умов і механізмів, які дадуть змогу забезпечити темпи зростання економіки, комфортне середовище для

життя людини [57, с. 312]. Метою управління соціально-економічним розвитком малих міст є створення умов, які сприятимуть переходу від кризового стану до підвищення якості життя населення відповідно до сучасних вимог. Основними пріоритетами виступають: диверсифікація економіки, розвиток науки, освіти, охорони здоров'я, інвестування в людський капітал, ефективне використання ресурсів та охорона довкілля, що особливо важливо для майбутніх поколінь【58, с. 206】.

Стратегія розвитку передбачає забезпечення високої якості життя через раціональне використання простору міста та створення комфортного середовища для проживання. Важливим завданням є досягнення балансу між економічними та соціальними інтересами шляхом досягнення суспільного консенсусу.

Цикл стратегічного управління включає визначення місії, постановку цілей, розробку, реалізацію та оцінку стратегії, а також її коригування в разі потреби.

Таким чином, стратегічне управління в умовах нестабільності є інструментом досягнення довгострокових цілей розвитку громади. Воно дозволяє формувати орієнтири для місцевого населення, забезпечуючи сталий розвиток через реалізацію комплексних заходів【59, с. 143】.

Досить детально про порядок роботи над стратегічним плануванням ТГ можна ознайомитись із роботи Інституту громадянського суспільства "Стратегічне планування у громаді".

Територіальні громади можуть базувати власні стратегії розвитку на положеннях **Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2027 року**, а також на стратегіях розвитку відповідних областей. Це логічно, оскільки державна стратегія орієнтована на підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення просторової згуртованості та покращення якості життя населення незалежно від місця проживання.

Нові громади, здебільшого сформовані навколо домінуючих населених пунктів (міст, селищ, великих сіл), мають на меті поширити вплив центру на

навколишні території. У цьому контексті важливо, щоб центральні поселення сприяли розвитку сільських територій громади.

Стратегічна мета державної регіональної політики до 2027 року – забезпечення **гідного життя в згуртованій, децентралізованій та конкурентоспроможній Україні**, з ефективним використанням потенціалу територій та забезпеченням сталого розвитку в усіх вимірах: соціальному, економічному, гуманітарному, екологічному й просторовому.

Фінансування реалізації стратегій громад може здійснюватися за рахунок:

- власних бюджетних надходжень;
- коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР);
- державної субвенції на розвиток інфраструктури;
- міжнародної технічної допомоги.

Процес стратегічного планування включає кілька етапів:

1. Організація процесу (затвердження розпорядчих актів, створення плану робіт);
2. Формування робочої групи;
3. Забезпечення прозорості й відкритості процесу;
4. Залучення консультантів для методичної підтримки;
5. Збір статистичних і економічних даних;
6. Проведення соціологічних опитувань;
7. Стратегічний аналіз;
8. Формування сценаріїв розвитку і визначення пріоритетів;
9. Розробка та затвердження Стратегії;
10. Впровадження, моніторинг і, за потреби, коригування документу.

Успішне стратегічне планування розвитку громади вимагає не лише методичної чіткості, а й активної участі мешканців та врахування специфіки кожної території.

Тут варто зауважити таке: в Україні не так багато консультантів, що мають успішний досвід роботи з розробки стратегій розвитку регіонів, не

кажучи вже про ТГ. Тому перед тим, як укладати договір із якимось консультантом чи організацією, подивіться в Інтернеті, який у них є досвід, якими є відгуки про їхню роботу. Послуги з таких робіт не є надто дешевими, тому не ведіться на малі витрати чи маловідомі імена, це може бути в результаті значно дорожче [31, с. 106].

При роботі над проектом Стратегії необхідно звертати увагу на формулювання «бачення» розвитку громади. Тут консультант може лише щось підказати і не більше, адже це прерогатива самої громади. **Стратегічне бачення громади** — це узагальнене уявлення жителів про бажане майбутнє їхньої території. Воно повинно бути коротким, змістовним і водночас зрозумілим. Його основою є ключова функція громади в контексті району, регіону чи країни. Важливим елементом стратегічного бачення є впізнаваність громади у зовнішньому середовищі — завдяки її географічним, економічним, соціальним, історичним та культурним особливостям, які мають визначати її образ у майбутньому.

Приклади стратегічного бачення:

- *«Волочиськ-2020»* — громада, розташована на межі Поділля і Галичини, прагне бути активною, інвестиційно привабливою та екологічно чистою. Її розвиток ґрунтується на поєднанні високотехнологічної промисловості й екологічного сільського господарства. Це простір активних людей і підприємництва, дружній до бізнесу, туризму та комфортного проживання.
- *Сатанівська громада* — позиціонує себе як сучасний європейський бальнеологічний курорт у серці Подільських Товтр. Громада екологічно чиста, туристично приваблива, з високим рівнем сервісу та якісними екологічними продуктами. Тут панує атмосфера культурного й релігійного розмаїття, безпеки та комфортного життя, з відкритістю до підприємництва та відповідальністю перед майбутніми поколіннями.

Такі формулювання стратегічного бачення сприяють формуванню позитивного іміджу громади, мобілізації місцевих ресурсів і визначенню векторів розвитку у довгостроковій перспективі.

Як видно із приведених прикладів, обидві громади орієнтуються на людину. Проте Волочиська громада пов'язує своє майбутнє передусім з інноваційним промисловим розвитком, а Сатанівська орієнтується на курортні та пов'язані з цим послуги. І це не випадково, оскільки кожна громада виділила свої конкурентні переваги і розумно поклала їх в основу бачення розвитку.

Саме тому коректний аналіз соціально-економічної ситуації у громаді є дуже важливим для об'єктивності стратегії, а опитування, будуть проводити під час роботи над проектом стратегії, мають здійснювати ті, кому можна довіряти, які реально опитуватимуть людей, а не заповнюватимуть анкети, не виходячи із приміщення.

Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" говорить про те, що держава від моменту їх утворення повинна надавати підтримку для ТГ [63]. Для порівняння, в 2016 році через рік після утворення громади, засновані в 2015 році, отримали 1 мільярд гривень субвенцій для того, щоб формувати власну інфраструктуру. Розподіл грошових ресурсів, які надійшли до бюджету ТГ, диференціювався в залежності від кількості населення в конкретній громаді. Такий розподіл бюджетних коштів пояснюється тим, що на сьогоднішній день існує потреба фінансового вирівнювання міста і села. Територіальні громади мають змогу використання коштів на розвиток інфраструктури громади, поскільки законодавче регулювання порядку використання подібних субвенцій було певною мірою вільним [63].

Розподіл державної субвенції на розвиток територіальних громад: цілі, напрями, приклад Волочиської ТГ

Порядок розподілу державних коштів між місцевими бюджетами регулюється *Постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200* «Про розподіл у 2024 році субвенції з державного бюджету місцевим

бюджетам на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України». Згідно з пунктом 4 Положення про умови надання субвенції, її кошти можуть бути спрямовані на створення або модернізацію інфраструктури громад, зокрема:

- поліпшення якості адміністративних послуг (створення ЦНАПів, впровадження сучасних систем управління громадою);
- енергоефективна реконструкція будівель бюджетних установ;
- капітальний ремонт комунальних доріг і мостів для поліпшення доступу до соціальних послуг;
- закупівля транспорту для перевезення учнів і спецтехніки для комунальних служб;
- розбудова систем водопостачання, каналізації, полігонів ТПВ;
- модернізація інших об'єктів, що підвищують спроможність громади та рівень безпеки.

Відповідно до визначених напрямів, громади мали змогу самостійно визначати пріоритети витрачання коштів. Аналіз використання субвенції показав, що ресурси були спрямовані переважно на найбільш соціально значущі проєкти. Розподіл коштів виглядає наступним чином:

1. ремонт доріг і вулиць – близько 25,7%;
2. модернізація дошкільних і шкільних закладів – 25,3%;
3. придбання техніки для комунальних служб – 12,8%;
4. розвиток водопостачання і водовідведення – 8,1%;
5. підтримка закладів культури – 6,8%;
6. облаштування вуличного освітлення – 5,7%;
7. підтримка медичних закладів – 4,7%;
8. ремонт адміністративних будівель – 3%【12】.

Незважаючи на побоювання скептиків щодо можливої концентрації фінансування виключно в адміністративних центрах громад, більшість коштів на практиці були спрямовані на розвиток периферійних територій. Це сприяло покращенню доступу до послуг по всій території громад.

Прикладом такої зваженої політики є **Волочиська міська територіальна громада**, яка, попри міський статус, об'єднала навколо себе 39 сільських населених пунктів. Сільське населення тут становить 41% від міського, а територія громади простягається на 30 км. На етапі об'єднання головною проблемою було забезпечення рівного доступу до послуг у сільських районах. Завдяки державній субвенції на розвиток інфраструктури та зваженій політиці, громада змогла розпочати процес «підтягування» якості життя в селах до рівня міста. Основна частина субвенції була свідомо спрямована саме на сільську інфраструктуру, що дозволило забезпечити базові умови для рівного розвитку всієї території громади.

Територіальні громади сьогодні - це досить великі території із значною часткою сільського населення. Отримуючи кошти від держави на розвиток інфраструктури, слід розуміти, як найкраще скористатись цими грошима. Наведений тут приклад Волочиської ТГ показує, що використання основної частини цих коштів в інтересах сільських територій не є дискримінацією міста, а в середньостроковій перспективі створює умови для зростання всієї громади і зменшуватиме загальні витрати бюджету на сільські території у майбутньому, оскільки покращення сільської інфраструктури приведе до покращення і місцевої економіки, і, можливо, частково і демографії. Вирівнювання рівня надання публічних послуг у міських та сільських поселеннях сприятиме формуванню нової місцевої ідентичності в рамках усієї громади і вберігатиме громаду від місцевого егоїзму у майбутньому [54].

Реформа децентралізації, започаткована в Україні у 2014 році, стала важливим кроком на шляху до зміцнення інститутів місцевого самоврядування та формування ефективної системи багаторівневого врядування. Водночас, попри суттєві досягнення, залишається низка викликів, які потребують подальшого вирішення. Зокрема, актуальним є перегляд критеріїв спроможності територіальних громад з метою забезпечення реального виконання ними переданих повноважень. Окремої уваги потребують питання чіткого розмежування рівнів управління, уточнення

класифікації повноважень, а також подолання проблем, що постали внаслідок повномасштабної збройної агресії РФ, зокрема тимчасове запровадження військових адміністрацій. Загалом, децентралізація створила фундамент для потужнішого, гнучкішого й більш орієнтованого на потреби громадян управління, проте її повна реалізація потребуватиме подальших концептуальних і практичних удосконалень.

3.2. Досвід забезпечення розподілу компетенцій між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування держав-членів Європейського Союзу

У європейських країнах взаємодія державної влади та місцевого самоврядування залежить від моделі управління: англосаксонської (наприклад, Велика Британія) чи континентальної (Франція, Німеччина, Італія тощо). У континентальній системі поряд з органами місцевого самоврядування діють представники держави, що мають контрольні та координаційні функції. Повноваження органів чітко розмежовані: держава здійснює галузеве управління, а муніципалітети — вирішують питання місцевого значення в межах закону.

У більшості країн ЄС застосовується принцип «негативного» регулювання: громади мають право вирішувати всі питання, не передані іншим органам. Це закріплено і в Європейській хартії місцевого самоврядування. Делеговані повноваження передаються за спеціальними законами із забезпеченням фінансами, персоналом чи майном. Наприклад, в Італії передбачено обов’язкову передачу ресурсів разом із повноваженнями, у ФРН — їх виконання контролюється урядами земель.

На відміну від ЄС, в Україні органи місцевого самоврядування виконують як власні, так і делеговані функції, однак на практиці місцеві ради не наділені державними повноваженнями. Делегування від представницьких органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади в Європі не

використовується. Контроль за виконанням делегованих повноважень здійснюється виключно в межах правових норм.

Для адаптації європейського досвіду в Україні слід:

- внести зміни до законів про місцеве самоврядування та державні адміністрації;
- прийняти окремий закон про делегування повноважень;
- кодифікувати законодавство в цій сфері.

До європейських стандартів слід включити:

1. добровільність делегування;
2. укладення адміністративних договорів;
3. гарантії фінансування делегованих функцій;
4. юридичну відповідальність за їх невиконання;
5. правовий нагляд з боку уповноважених органів.

Ці заходи сприятимуть зменшенню конфліктів повноважень, ефективнішій взаємодії влади та впровадженню європейських стандартів управління.

Висновки до розділу 3

Визначено шляхи удосконалення формування перспективних територій громад та їх затвердження органами державної влади. Перспективний план має охоплювати всю територію області та забезпечувати утворення спроможних громад з достатнім ресурсним потенціалом для виконання власних повноважень. Це підкреслює важливість комплексного планування з урахуванням взаємодії з державними органами.

Покращення процесу формування об’єднаних територіальних громад залежить від створення нової методології управлінських рішень та ефективного використання фінансових ресурсів на основі стратегічного бачення.

Проаналізовано європейський досвід розподілу компетенцій між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Делеговані повноваження як в Україні, так і в ЄС зберігають державно-правову природу й супроводжуються контролем з боку держави. Одним з ключових принципів делегування у ЄС є принцип субсидіарності. В Україні таке делегування можливе лише за наявності відповідної законодавчої норми.

ВИСНОВКИ

У процесі написання магістерської роботи на тему: «Механізми взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування» було сформульовано такі висновки та узагальнення:

1. **Органи державної влади в Україні**

Визначено сутність і ключові характеристики органів державної влади, підкреслено, що вони не обмежуються лише законодавчою, виконавчою та судовою гілками. Сукупність державних органів утворює державний апарат, до якого також входять установи, організації та підприємства. Особлива увага приділена проблемі інформаційної прозорості діяльності державної влади.

Детально проаналізовано роль децентралізації, зазначено, що складна структура АТУ спричиняє дублювання повноважень. Доведено, що для формування ефективних ТГ необхідно враховувати різні чинники, зокрема географічні, етнокультурні та перспективність об'єднання. Основною проблемою децентралізації визначено пасивність як влади, так і населення.

2. **Зарубіжний досвід взаємодії місцевих громад та держави**

Проаналізовано досвід країн Північної Європи та Центрально-Східної Європи, де сформовані сильні локальні рівні управління. Підкреслено, що укрупнення громад сприяє зростанню їхньої фінансової бази. У країнах, де цього не відбулося, поширеною практикою стало міжмуніципальне співробітництво. Розподіл повноважень реалізується через централізовані або децентралізовані моделі залежно від держави.

3. **Нормативно-правова база реформи місцевого самоврядування**

Розглянуто етапи впровадження децентралізації в Україні — від перших спроб змін до Конституції до сучасних концепцій реформ, схвалених урядом. Наголошено на важливості побудови ефективної системи надання публічних послуг, формування життєвого середовища та інститутів прямого народовладдя. Також акцентовано на потребі сприятливого інвестиційного клімату як умови для регіонального економічного зростання.

4. **Фінансова діяльність об'єднаних територіальних громад**

Зазначено ключову роль акцизного податку у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. Окремо виділено значення програмних ініціатив членів громад. Виявлено актуальні проблеми взаємодії органів державної влади з ОМС: недосконаліть критеріїв надання повноважень, нечіткий розподіл функцій між рівнями влади, слабкий контроль на рівні сіл і селищ. Запропоновано реформувати розподіл повноважень, зокрема через децентралізацію та посилення ролі регіональної влади.

5. **Шляхи удосконалення перспективних планів громад та реформа АТУ**. Підкреслено значення стратегічного бачення в соціально-економічному розвитку громад. Окреслено основні вимоги до підготовки Стратегії, зокрема важливість достовірного соціально-економічного аналізу та якісного громадського опитування. Серед напрямів удосконалення процесу формування ТГ виокремлено: – інформатизацію процесу децентралізації; – кадрову підготовку управлінців для громад; – розробку ефективної методології прийняття управлінських рішень; – створення прозорого механізму розмежування бюджетів; – адаптацію медичної та освітньої реформ до потреб ТГ.

6. **Пропозиції щодо удосконалення нормативної бази делегування повноважень**

Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади з ОМС на основі європейського досвіду, а саме: – внесення змін до чинного законодавства України; – прийняття спеціального закону про делегування повноважень; – кодифікація законодавства про місцеве самоврядування; – закріплення базових принципів делегування повноважень: добровільність, договірність, ресурсне забезпечення, юридична відповідальність та державний контроль.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В.С., Подгорної В.В., Кислої Т.В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 05.10.2005 № 6-рп/2005 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05.

2. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / заг. ред.Ю.С. Шемшученко; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. - К.: Юридична думка, 2006. - Т. 2. - 2008. - 800 с.

3. Становлення публічної політики в регіонах України [Текст] : [наук. вид.] / С. Г. Конончук, М. В. Лациба, Ю. А. Тищенко ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. - Київ : УНЦПД, 2006. - 368 с.

4. Теоретико-методологічні засади імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія держ. упр.” / І. О. Лозицька ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Дніпро, 2018. - 20 с.

5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

6. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова. - Харків: Право, 2009. - 596 с.

7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер’янова]. - К. : Факт, 2003. - 384 с.

8. Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко,

О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. - К. : ТОВ “НВП “Інтерсервіс”, 2013. – 174 с.

9. Конституція України: наук.-практ. комент. / [О.Ф. Андрійко та ін.; редкол.: В.Я. Тацій (голова) та ін.]; Нац. акад. прав. наук України. - 2-е вид., переробл. і доповн. - Харків: Право, 2011. - 1126 с.

10. Конституційне право України / За редакцією професора В. П. Колісника та доцента Ю. Г. Барабаша. - Харків:«Право», 2008. - 416 с.

11. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади / О. Кукарцев // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. - № 19. - 2007. - С. 102 - 108.

12. Плющ Р. М. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: монографія / [кол. авт.]; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ: Рідна мова, 2016. - 744 с.

13. Платформа відкритого бюджету. URL: https://openbudget.gov.ua/ (дата звернення: 01 травня 2024).

14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.09.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

15. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14 – 17.

16. Журба О. В. Сучасний стан надання управлінських послуг органами державної влади в Україні. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2009. № 3. С. 5-9.

17. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації // Фонд “Демократичні ініціативи” ім.. Ілька Кучеріва [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan.

18. Бюджетний кодекс України: [Електронний ресурс].- Режим доступу zakon.rada.gov.ua/go/2456-17 22. Податковий кодекс України від 2

груд. 2010 р. № 2755-VI. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

19. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, В.О. Батанов та ін. - К.: Аттіка, 2007. - 864 с.

20. Алтуфьева О. Зарубежный опыт децентрализации государственного управления / О. Алтуфьева // Стратегия государственного управления. - 2017. - № 10. - С. 10-14.

21. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році". - К. : НІСД, 2017. - С. 475-476.

22. Бакуменко В. Д. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління / В. Д. Бакуменко, С. А. Попов // Ефективність державного управління. -2015. - Вип. 43. - С. 21 - 28

23. Белец Ж.А., Бова Т.В., Бондарева Л.В., Демченко В.М., Дурман О.Л., Казюк Я.М., Клюцевський В.І., Лопушинський І.П., Миколаєнко В.В., Оленковська Л.П., Половцев О.В., Плющ Р.М. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг.ред. Р. М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016. – 744 с.

24. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. Верховна Рада України : офіц. вебсайт. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333- 2014-%D1%80 (дата звернення: 03.12.2021).

25. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. - К.: ТОВ "НВП "Інтерсервіс", 2013. - 174 с.

26. Зайцев М.О. Децентралізація в Україні: перші здобутки / М.О. Зайцев // Державне управління. - 2016. - № 6. - С. 29-37.

27. Хаустова М. Г. Національна правова система за умов розбудови правової демократичної державності в Україні. - Х.: Право, 2008. - 160 с.

28. Щебетун І. С. Модель місцевого самоврядування: поняття, взаємозв'язок з концепцією та системою місцевого самоврядування / І. С. Щебетун // Правничий часопис Донецького університету. – 2013. – № 1. – С. 67-74

29. Карп'як М.О. Формування креативних просторів та їх значення для економічного розвитку регіону в умовах децентралізації влади // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. - 2017. - Вип. 3 (125). - С. 140.

30. Аветисов Л. Ефективність адміністративної реформи в Україні / Л. Аветисов // Науковий вісник РДГУ. - 2018. - Вип. 5(109). - С. 102-109.

31. Гьофе О. Демократія в епоху глобалізації: Пер. з нім. - К.: ППС-2007. - 436 с.

32. Основи місцевого самоврядування: навчальний посібник / [кол. авт.]; за ред. В. М. Олуйка. Хмельницький: Вид-во ЦППК, 2008. - 730 с.

33. Деєв О. Децентралізація в Україні: плюси та мінуси / О. Деєв // РайонІнфо. - 2014. - № 1. - С. 5.

34. Про Стратегію сталого розвитку "Україна-2020": Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

35. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 р. № № 1555-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18.

36. Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства: Монографія / За ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка, О.В. Петришина та ін. -Х.: Право, 2007. - 248 с.

37. Дурман М. О., Лопушинський І. П., Мартиненко В. Ф., Плющ Р. М., Проніна О. В., Філіппова В. Д. Місцеве самоврядування в Україні:

євроінтеграційний шлях: колект. моногр. / за заг. ред. Р. М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016. – 808 с.

38. Шумляєва І. Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні. Аспекти публічного управління. Том 9. № 1 2021. С. 113-121

39. Харечко І. З. Політико-правові механізми участі громадян у процесі прийняття політичних рішень в умовах електронної демократії: автореф. дисертації дис. канд. політ. н.; спец.: 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Львів, 2014. 16 с.

40. Кириленко О. Демократизація участі громадян у регіональному управлінні. Журнал європейської економіки. Т. 15 (№ 1). Березень 2016. С. 121-138.

41. Чабан О.О. Сучасні технології залучення громадян до вироблення державноуправлінських рішень. URL : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013- 4/doc/3/13.pdf

42. Варягіна А. А. Розвиток форм інтернет-участі громадян у соціальнополітичних процесах сучасності. Проблеми політичної психології. Вип. 2 (16)166 . С.143

43. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений. Учебное пособие. К. МАУП, 2000. 256 с

44. Знаткова О. М. Аналіз форм залучення громадськості до прийняття управлінських рішень: Правовий аспект. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/tpdu/2018-3/doc/1/1_9.pdf

45

46

47. Бикадорова Н. О. Податкові доходи у фінансовій децентралізації місцевого самоврядування. Економічні науки. 2010. (№ 7). С. 74-83.

48. Кириленко О. П., Малиняк Б. С., Письменний В. В., Горин В. П. та ін. Управління фінансами територіальних громад: теорія і практика ; за заг. ред. О. Кириленка. Тернопіль : Економічна думка, 2019. 280 с.

49. Сторонянська І. З., Пелехатий А. О. Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад : монографія. Львів : ДУ «ІРД імені М. І. Долішнього НАН України», 2014. 190 с.

50. Довженко В. А., Першко Л. О., Сус Ю. Ю. Планування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення України. Проблеми сучасних трансформацій. 2024. (№ 13). С. 34-45.

51. Довженко В. А., Першко Л. О., Сус Ю. Ю. Планування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення України. Проблеми сучасних трансформацій. 2024. (№ 13). С. 34-45

52. Верховна рада України. Бюджетний кодекс, 2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17# Text (дата звернення 10 жовтня, 2023).

53. Замосєв Ю.І. Ставлення населення України до реформи децентралізації / Ю.І. Замосєв, Д.Г. Нечипорук // Волинь. - 2018. - № 4. - С. 3.

54. Методика формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015). [Електронний ресурс]. - Режим доступу:www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art.

55. Демчак Р. Бюджетна децентралізація є основним чинником економічної безпеки держави / Р. Демчак //[Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://solydarnist.org/?p=15037

56. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/ МПВСР. - 2017. - С. 7-8.

57. Бюджетна система: підручник / на наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. - К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економ. думка, 2012. - 871 с.

58. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. - 3-є вид., допов. І переробл. - К. : Алерта, 2012. - 524 с.

59. Формування нової ідеології державного управління України : [Електронний ресурс]. - Режим доступу : https://matrix-info.com/2017/03/21/formuvannya-novoyi-ideologiyi-derzhavnogo-upravlinnya-ukrayiny/

60. Сухорукова А. Трансформація сучасного поняття "державні органи влади" / А. Сухорукова // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. - Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. - Вип. 13. - 302 с.

61. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. - К., 2012. - 2012 с.

62. Децентралізація державного управління: європейський досвід [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія держ. упр." / В. В. Рильська ; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. - Київ, 2018. - 23 с.

63. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; за ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2009. - 394 с.

64. Децентралізація управління: переваги і ризики в умовах України. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу http://www.novageografia.com/vogels-139-1.html

65. Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції): Навч. посіб. / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. - К.: Юрінком інтер, 2008. - 400 с.

66. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / За ред. Копєйчикова В. В. - К.: Юрінком Інтер, 2000. - 320 с.

68. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління / Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.04 / М.В. Харитончук; НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. - К., 2000. - 17 с.

69. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях: монографія / [кол. авт.]; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ: Рідна мова, 2016. - 808 с.

70. Органи державної влади в Україні: структура, функції й тенденції розвитку: навч. посібник / [заг. ред. Н.Р. Нижник]. - К.: НІЧЛАВА; Івано-Франківськ, 2003. - 284 с.

71. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19.

72 Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18.

73. Публічне управління розвитком регіонів у процесі побудови сервісно-орієнтованої держави: теорія, методологія та практика [Текст] : монографія / за заг. ред. Н. В. Васильєвої, О. І. Васильєвої ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Київ : НАДУ, 2018. - 304 с.

74. Реформування системи управління у сфері соціальної політики в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.msp.gov.ua/timeline/Decentralizaciya-vladi-.html.

75. Рішення Синельниківського міськрайонного суду Дніпропетровської області № 437/2319/12 від 21 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26110474

76. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування [Текст] : монографія / В. М. Віліжінський, М. П. Попов ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. - 181 с.

77. Співробітництво територіальних громад [Текст] : [інформ. вид] / О. С. Врублевський ; [Ін-т громадян. сусп-ва, М-во регіон. розвитку, буд-ва та

ЖКГ України, Рада Європи]. - Вид. 2-ге. – Київ : К.І.С. : Легал. статус, 2015. - 55 с.

78. Стратегія сталого розвитку “Україна -2020” від 12 січня 2015р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/18688.html.

79. Фелонюк Т. А. Характеристика моделі місцевого самоврядування Франції: досвід для України / Т. А. Фелонюк // Молодий вчений. - 2016. - № 8. - С. 236-240.

80. Характеристика ресурсного потенціалу громади та оцінка ефективності його використання [Текст] / Д.М. Савчук// Український журнал прикладної економіки. – 2018. – Том 3. – № 1. – С. 83-94.

81. Шведська модель місцевого самоврядування. Попко В.В. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pravo/article/viewFile/3303/2984