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:

«РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ»

Виконав: студент групи
Е-9-23-М1ПУА(1.6д)
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
Кривенко Євгеній Русланович
Керівник: к.держ.упр., Телендій А.А.

Київ 2025

АНОТАЦІЯ

Кривенко Євгеній Русланович. “Розвиток місцевого самоврядування в зарубіжних країнах”.

Дипломна робота на здобуття рівня вищої освіти “*магістр*” *із спеціальності* “*Публічне управління та адміністрування*” - *Міжрегіональна Академія управління персоналом – Київ. 2025*

В дипломній роботі визначено теоретико-методологічні проблеми розвитку системи місцевого самоврядування. Проаналізовано механізм публічного управління розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. Розкрито шлях вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування на прикладі Київської міської державної адміністрації.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація влади, сучасні умови, територіальна громада, кадровий механізм.

SUMMARY

Kryvenko Yevhenii. "Development of Local Self-Government in Foreign Countries".

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

The thesis identifies the theoretical and methodological problems of the development of the local self-government system. The mechanism of public administration of the development of the local self-government system in Ukraine is analysed. The way of improving the activities of local self-government bodies on the example of the Kyiv City State Administration is revealed.

Key words: local self-government, decentralisation of power, modern conditions, territorial community, personnel mechanism.

ЗМІСТ

ВСТУП.....4

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....7

1.1. Науковий аналіз місцевого самоврядування у працях вітчизняних вчених ...7

1.2. Еволюція практик місцевого самоврядування у вітчизняній управлінській традиції.....18

1.3. Потенціал та кращі практики розбудови самоврядування на місцях у зарубіжних країнах.....30

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....45

2.1. Нормативне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади 45

2.2. Організаційний та кадровий механізм розбудови системи місцевого самоврядування в сучасних умовах 56

2.3. Фінансове забезпечення діяльності органів місцевої влади в контексті децентралізації 68

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ 79

3.1. Інституційне забезпечення участі громади в управлінні місцевими справами79

3.2. Структура Київської міської державної адміністрації та організація підрозділів 89

3.3. Перспективний план розвитку Київської міської державної адміністрації в умовах постковідного періоду.....98

ВИСНОВКИ 109

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 113

ДОДАТКИ 128

ВСТУП

Місцеве самоврядування – це продукт тривалого розвитку людської цивілізації. Значна частина вітчизняних та зарубіжних дослідників вважає, що виникнення територіальних громад передувало виникненню держав, оскільки перші держави сформувалися шляхом об'єднання територіальних громад як на добровільній основі, так і шляхом примусу з боку сильніших громад [1 с. 191].

Елементи місцевого самоврядування добре відомі з античних часів. Наприклад, Закон Юлія Цезаря 45 року до н.е. закріплював таку організацію міської влади (муніципального устрою), принципи якої визначили головний напрям розвитку місцевого самоврядування у світі.

Так, вищим органом міського управління були народні збори всіх громадян - членів міської громади. Збори обирали муніципальних магістратів і вирішували найважливіші питання міського життя. Кожне місто мало муніципальний сенат (представницький орган), а судову та адміністративну владу здійснювала муніципальна магістратура. Більш як за двохтисячолітню історію значення цього терміна практично не змінилося. Зокрема, муніципалітетами в Стародавньому Римі називалися міста, що користувалися самоврядними правами [2].

Величезне значення для становлення місцевого самоврядування як самостійного правового інституту і системи органів влади мали комунальні революції в Західній Європі XI-XIII сторіч, в ході яких з'являється так зване комунальне самоврядування. Воно передбачало звільнення міста від влади феодала та створення міських органів самоврядування – виборної ради та магістрату, які були незалежними від центральної, «коронної» влади. В епоху комунальних революцій починається і систематизація норм муніципального права. Так, своєрідним засобом правового закріплення комунального самоврядування стали перші хартії середньовічних міст Італії (Мантуя, Феррара, Піза, Кремона), Франції (Сент-Омер, Бове, Камбаре, Арбуа), Англії (Лондон). Вони закріплювали такі права: право на створення виборних

органів міського самоврядування, привілеїв міської громади, особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень структури та порядку формування органів міського самоврядування.

Комунальна (муніципальна) організація середньовічних міст характеризувалася тим, що на чолі більшості комун стояла міська рада, яка обирала одного-двох мерів (Франція) чи синдаків (Італія), у підпорядкуванні яких перебувала міська адміністрація. Комуна встановлювала різні статуси своїм громадянам залежно від стану, цеху, часу проживання в місті тощо. Кожний громадянин займав своє місце в соціальній та політичній ієрархії, мав свої обов'язки. Система жорстко регламентованих прав і обов'язків разом з податковою системою була основним засобом управління в середньовічній комуні [3].

Саме в міських комунах середньовічної Європи отримали зародження та розвиток форми самоврядування, які стали прототипами місцевого самоврядування сучасних демократичних держав.

Відносно національної складової місцевого самоврядування слід зазначити, що в сучасному світі воно виступає як складний і багатоплановий соціальний елемент і правовий інститут, який знайшов своє закріплення в конституціях переважної більшості держав-членів міжнародної спільноти.

Україна володіє потужним потенціалом для соціально-економічного розвитку, проте кризові явища в країні та її регіонах свідчать про наявність значних проблем, основними з яких є:

– недостатня фінансова дієздатність органів місцевого самоврядування;
– низький рівень взаємної довіри між громадянським суспільством та владою;
– неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами населення територіальних громад тощо.

Досвід зарубіжних країн підтверджує, що для вирішення існуючих проблем вагоме значення має системне реформування усіх сфер діяльності, яке спрямоване на підвищення добробуту життя населення та зміцнення позицій

України у світі. Саме такий курс розвитку обрала Україна у 2015 році, прийнявши Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», якою передбачено реалізацію 62 реформ [4]. Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» визначив 17 цілей сталого розвитку [5]. Серед загальної кількості першочергових реформ чильне місце займає реформа публічної влади на основі її децентралізації, серед цілей – «… створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях».

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Науковий аналіз місцевого самоврядування у працях вітчизняних вчених

Питання організації і функціонування публічної влади та її диференціації на безпосереднє народовладдя, державну владу та місцеве самоврядування належать до найбільш актуальних у процесах право-державотворення сучасної України. У всіх проявах публічна влада привертала найбільшу увагу і як об'єкта володіння, і як об'єкта вивчення. У даний час у науці існує великий спектр концептуальних підходів щодо тлумачення поняття влади як такої, в яких проглядається коригування поняття відповідно до історичної епохи. Водночас, незважаючи на те, що питання концептуалізації визначення поняття влади, її диференціації, аналізу її завдань та функцій вирішуються давно, але й досі універсальних відповідей немає.

24 серпня 1991 року Верховна Рада Української РСР прийняла історичний документ – Акт проголошення незалежності України**,** у якому, зокрема, підкреслювалося: «Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки урочисто проголошує незалежність України та створення самостійної української держави – України» [6].

Становлення й утвердження незалежної держави відбувалося в умовах тяжкого соціально-економічного становища та, одночасно, із процесами формування української політичної нації, національної самосвідомості, визнання та розвитку місцевого самоврядування, як складової частини конституційно-правового регламентування діяльності держави.

28 червня 1996 року був ухвалений Основний Закон України – Конституція України. Вперше за новітніх часів на конституційному рівні в

Україні було проголошено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Конституції) і цілий розділ XI «Територіальний устрій України» Конституції визначає систему адміністративно-територіального устрою України та органів місцевого самоврядування України і в якому йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування [7].

Ці питання знайшли своє відображення в науці «Державне будівництво і місцеве самоврядування». Наука державного будівництва і місцевого самоврядування – це система наукових поглядів, уявлень, знань, що комплексно розкриває питання організації й діяльності органів публічної влади. Комплексний характер даної науки полягає в тому, що система органів державної влади і місцевого самоврядування вивчається у межах її предмета з урахуванням політичних, історичних, економічних, правових, організаційних, соціологічних факторів. Предмет науки державного будівництва і місцевого самоврядування становлять суспільні відносини, які складаються у процесі організації й діяльності органів публічної влади [8 с. 7].

Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування концептуальних сучасних поглядів на такий вид публічної влади, як інститут місцевого самоврядування або муніципальна влада. Вітчизняні вчені почали здійснювати дослідження, присвячені аналізові досвіду в галузі побудови взаємовідносин між державними органами управління та місцевим самоврядуванням, муніципального права, конституційного права, соціології та економіки. Варто зазначити, що таке складне явище, як влада, не може бути однорідним та постійним за усіх часів, тому у науці, як правило, розрізняють не лише види, а й типи, форми влади, хоча і з цих питань у середовищі вчених немає єдності думки. Свідченням тому є те, що у сучасній юридичній та політичній науці існує понад 300 визначень влади та виділяються понад 60 її видів та форм [9 с. 47].

Теорія місцевого самоврядування ґрунтується на визначенні обов`язкових норм у формуванні відносин територіальної громади та держави. Наука про місцеве самоврядування починається зі спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, чи вона є незалежною від держави публічною правовою владою, але міцно включеною в державний організм» [10 с. 96].

Т. Бондарук зазначає, що визначення поняття місцевого самоврядування, які пропонувалися та пропонуються вченими, можна розподілити на чотири основні групи залежно від концепції, на якій вони ґрунтуються, а саме:

перша – європейській континентальній концепції;

друга – англосаксонській концепції;

третя – змішана концепція;

четверта - іберійська.

В основі європейської континентальної концепції лежить розгляд місцевого самоврядування як складової державного управління. Прихільники цього напряму, а саме Л. Штейн, Р. Гнейст, В. Шаповал, М. Баглай, М. Свєшников вважають, що це є особливою формою здійснення державних функцій.

Англосаксонська концепція передбачає самостійність громади у вирішенні питань місцевого значення. Серед прихильників слід назвати таких, як, О. Батанов, В. Кампо. Вони в категоричній формі відкидають державну природу влади територіальних громад, акцентуючи увагу на їх незалежності в усіх аспектах життєдіяльності.

Основна увага змішаної концепції сконцентрована на гарантуванні державою прав громади щодо самостійного вирішення їх місцевих проблем. Прибічниками виступають В. Баранчиков, В. Куйбіда, К. Арановський, В. Борденюк. Ці науковці сповідують подвійність, в основі якої лежить прояв двох протилежностей, а саме державного та місцевого самоврядування, а також їх баланс, взаємозв'язок та взаєморегулювання.

Вказані концепції вимагають розкриття сутності місцевого самоврядування як явища багатогранного та за своєю природою й змістом та недостатньо науково обґрунтованого.

Наукові підходи до визначення місцевого самоврядування наведені у Додатку А [10 с.97-98]. Вони дають змогу зробити висновок, що позиції науковців розділяються за трьома напрямами:

– перший напрямок трактує місцеве самоврядування як діяльність громадян щодо забезпечення місцевого розвитку;

– другий напрямок визначає його як право територіальної громади здійснювати ту чи іншу діяльність через обраних представників;

– третій напрямок переконаний в тому, що місцеве самоврядування – це не що інше, як повноцінний інститут публічного права зі своєю чітко визначеною структурою, яка представляє інтереси центральної державної влади на місцях.

Проте, незважаючи на різність трактувань, науковці одностайно виходили з того, що основою та «відправною точкою» у визначенні місцевого самоврядування є територіальна громада.

Тому, науковці перший напрямок місцевого самоврядування (діяльність громадян щодо забезпечення місцевого розвитку) та другий напрямок (право територіальної громади здійснювати ту чи іншу діяльність через обраних представників) об`єднали в громадівську концепція місцевого самоврядування, яка розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, а третій (повноцінний інститут публічного права зі своєю чітко визначеною структурою) відокремили в державницьку теорію місцевого самоврядування, яка стверджує невіддільність його від державної влади, що представляє інтереси центральної державної влади на місцях [11].

Вплив державницької концепції спостерігався на рівні організації форм реалізації місцевого самоврядування, а саме на рівні представництва інтересів територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування,

наділяючи місцеве самоврядування ознаками інституційності та публічності. Участь територіальних громад у місцевому самоврядуванні, їх правовий статус (громадівська концепція) не набув чіткого законодавчого закріплення. Це питання потребувало уніфікації концептуальних підходів до розуміння сутності територіальної громади.

За результатами аналізу актуальних питань в працях деяких науковців, що стосуються визначення територіальної громади, різні їх підходи, можна виділити такі основні ознаки поняття «територіальна громада»:

– спільна територія існування (територіальна ознака). Це простір, в межах якого жителі територіальної громади можуть вирішувати питання місцевого значення;

– наявність населення, яке проживає на визначеній території (інтегративна ознака);

– існування колективної свідомості та спільних інтересів місцевих жителів (інтелектуальна ознака);

– спільна комунальна власність, якою територіальна громада може користуватися і розпоряджатися у власних інтересах (майнова ознака);

– сплата місцевих податків та зборів жителями (фіскальна ознака);

– право на здійснення місцевого самоврядування відповідно до законодавства (самоврядна ознака);

– психологічна ідентифікація кожного жителя із територіальною громадою (ментальна ознака) [12].

21 травня 1997 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який на законодавчому рівні деталізував сутність місцевого самоврядування в Україні та визначив його первинний елемент. Так, відповідно до частини 1 статті 6 цього закону саме територіальна громада є базовим елементом та первинним суб'єктом здійснення місцевого самоврядування в Україні. Закріплення такого статусу в законі

автоматично підтвердило конституційне положення стосовно того, що «джерелом влади в Україні є народ» [13, ст. 6].

Це відкрило конституційні можливості широкого розвитку місцевого самоврядування в Україні як одного з дуже важливих і необхідних елементів демократичної держави.

Однак, система суспільних відносин, що виникли у процесі самоорганізації населення певних територій субнаціонального рівня для самостійного та під власну відповідальність управління місцевими справами, потребувала необхідність створення місцевих органів самоврядування, які б вирішували завдання місцевого значення за дорученням та під контролем територіальної громади. Таким чином, поняття місцевого самоврядування знову потребувало розвитку правової основи його функціонування, яке набуло свою тотожну термінологію: «муніципальне право», «комунальне право», які є ідентичними з «правом місцевого самоврядування», оскільки вони у рівній мірі вживаються щодо явищ та структур, які пов’язані з місцевим самоврядуванням [1 с.9].

Значний вплив на розвиток місцевого самоврядування мало прагнення України приєднатися до європейських інституцій, яке бере свій початок з 1994 року, коли уряд України заявив, що інтеграція до Європейського Союзу є головною метою зовнішньої політики. Плідний політичний діалог між Європейським Союзом та Україною почався з підписання Угоди про партнерство та співробітництво, наслідком якого стало ухвалення и Верховною Радою України Закону України «Про приєднання до Статуту Ради Європи» 31 жовтня 1995 року. Набувши членства в Раді Європи, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів Ради Європи, зокрема прийняти відповідні закони та приєднатися до ряду конвенцій.

Наступив новий етап вдосконалення законодавства України та його адаптації до стандартів Ради Європи, який був зосереджений на економічних та

соціальних питаннях, а також на необхідності вдосконалення державного управління та місцевого самоврядування, гарантування вільної преси та громадянських прав.

Одним з документів, який беззаперечно вплинув на розвиток місцевого самоврядування, стала Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була прийнята у Страсбурзі 15 жовтня 1985 року та яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 року [14]. Ця Хартія є правовим фундаментом для законодавства з питань місцевого самоврядування країн – членів Ради Європи.

З ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування в України ці питання стали предметно вивчати та розробляти теоретичну базу державні, наукові та громадські інституції. Серед них активну роль відіграють Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Міністерства розвитку громад та територій України, Національний інститут стратегічних досліджень, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванні в Україні, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Асоціація міст України (до складу якої станом на лютий 2022 року входить 978 територіальних громади), Всеукраїнська Асоціація об'єднаних територіальних громад та органів місцевого самоврядування, Громадське об`єднання «Інститут громадянського суспільства», неурядова організація «Центр політико-правових реформ» та інші.

Основними завданнями, які становлять перед собою ці інституції на сучасному етапі, можна визначити:

– наукове обґрунтування, аналіз та оцінка проблем і перспектив сталого розвитку місцевого самоврядування в Україні, розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо їх вирішення;

– участь у розробленні пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, проведення реформи місцевого самоврядування;

– забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та об'єднаннями, іншими громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування;

– участь у формуванні законодавчої бази місцевого самоврядування, експертиза нормативно-правових актів;

– здійснення аналітичної, моніторингової та дослідницької діяльності;

– організація або участь у професійному та громадському обговоренні проектів законодавчих актів з питань місцевого і регіонального розвитку;

– поширення інформації про проблеми місцевого самоврядування, шляхів їх вирішення, популяризація реформи місцевого самоврядування;

– сприяння обміну українських та закордонних інституцій щодо досвіду та кращих практик муніципального управління та розвитку;

– проведення соціологічних досліджень з актуальних питань діяльності місцевого самоврядування;

– співпраця з міжнародними організаціями та проектами, що діють у сфері зміцнення місцевої демократії та розвитку місцевого самоврядування.

Крім того, громадські та неурядові організації:

– здійснюють моніторинг діяльності органів державної та місцевої влади на предмет дотримання Конституції та законів України, зобов'язань щодо євроінтеграції;

– супроводжують здійснення державними та регіональними органами управління повноважень у сфері місцевого самоврядування;

– налагоджують побратимські відносини між українськими містами та муніципалітетами інших країн;

– здійснюють збір, узагальнення і аналіз муніципальної статистики, напрацювання висновків та рекомендацій для удосконалення нормативно-правових основ діяльності місцевого самоврядування;

– надають консультативну та правову допомогу суб`єктам місцевого самоврядування;

– працюють над підвищенням кваліфікації та проводять практичне навчання службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

– опікуються місцевим економічним розвитком та підвищенням інвестиційної привабливості громад за окремими програмами тощо.

Державні інституції, громадські та неурядові організації плідно взаємодіють з міжнародними організаціями з питань розвитку місцевого самоврядування. Серед них Рада Європи, Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), міжнародною некомерційною організацією Global Communities, Шведською асоціацією місцевих органів влади та регіонів та іншими.

Завдяки діяльності вищезазначених інституцій та вітчизняних науковців, які спиралися на вже прийняте законодавство України та ратифіковані Україною міжнародні документи, були встановлені джерела регуляції місцевого самоврядування які можуть бути поділені на декілька видів:

1) наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених, фахівців, у яких обґрунтовуються різні наукові погляди, концепції, ідеї з питань місцевого самоврядування. При цьому до джерел можна віднести не тільки праці вчених виключно даної наукової галузі, а й роботи дослідників суміжних правових наук, які слугують теоретичною базою і сприяють комплексному висвітленню питань, що становлять предмет місцевого самоврядування;

2) правові акти, які закріплюють питання організації й діяльності органів публічної влади. Серед юридичних актів, що належать до джерел науки, можна виділити нормативні акти, інтерпретаційні акти та акти застосування норм права. До системи чинних нормативно-правових актів, що виступають джерелами науки місцевого самоврядування належать:

– Конституція України;

– міжнародні договори і угоди, ратифіковані Україною та інші договори і угоди;

– закони України, в яких деталізуються конституційні положення щодо організації і функціонування органів публічної влади;
– підзаконні нормативні акти, що визначають статус і порядок роботи органів публічної влади та їх структурних підрозділів та підзаконні правозастосовні акти, що сприяють виявленню особливостей організаційно-правових аспектів практичної діяльності органів публічної влади (акти Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів публічної влади);
– акти інтерпретаційного характеру (рішення Конституційного Суду України, рішення Верховного Суду України, рішення та постанови Центральної виборчої комісії, методичні рекомендації та накази центральних органів виконавчої влади інтерпретаційного характеру);
– корпоративні акти (статути асоціацій органів місцевого самоврядування, протоколи загальних зборів громадян за місцем проживання про створення органів самоорганізації населення тощо);
– договори нормативного змісту (про делегування чи розмежування повноважень між органами публічної влади тощо).
3) матеріали практики діяльності органів публічної влади (стенограми, протоколи, статистичні дані, архівні матеріали, документи, що створюються в процесі поточної діяльності) [8 с.4-5].

Таким чином, вітчизняні вчені та інституції, які займаються питаннями місцевого самоврядування:
– однозначно поставили на перше місце правову основу місцевого самоврядування, яка забезпечує й його другий напрямок – соціальну направленість;
– зробили висновок, що на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в України залишається актуальними як державницька теорія так і громадівська концепція місцевого самоврядування.

Це знайшло своє відображення у відносинах, які виникають у процесі державного будівництва і місцевого самоврядування. За своїм характером і змістом відносини між владою державною та владою місцевою можна класифікувати на такі види:

1. Відносини, які складаються у процесі організації влади на вищому, центральному і місцевому рівнях.

2. Відносини, які виникають у процесі практичної діяльності органів публічної влади щодо реалізації їх функцій і повноважень.

3. Відносини, пов'язані з питаннями наукової організації праці, методами діяльності в органах публічної влади.

4. Відносини, які виникають у процесі взаємодії органів публічної влади між собою, іншими елементами політичної системи та правоохоронними органами.

5. Відносини, які виникають у процесі взаємодії органів публічної влади (як державної, так і місцевої) та тимчасовим державними органами в особі військово-цивільних адміністрацій на тимчасово окупованих територіях України та військових адміністраціях в населених пунктах на територіях військових дій після початку збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року. Такі адміністрації є юридичними особами публічного права.

В умовах війни державницька концепція місцевого самоврядування не стає пріоритетною. Завдяки централізації влади по вертикалі державного управління, підпорядкованості усіх секторів економіки єдиній задачі – забезпечення усіх потреб держави для досягнення Перемоги над ворогом, органи місцевого самоврядування діють у тісній взаємодії з військовими адміністраціями населених пунктів.

Таким чином, місцеве самоврядування є інститутом, який створює умови для волевиявлення та самореалізації територіальної громади задля збереження автентичності, забезпечення сталого розвитку регіонів та самостійного вирішення проблем місцевого значення через сформовані органи

самоврядування виключно в межах чинного законодавства. Але слід зауважити, що сутність місцевого самоврядування може розглядатись тільки в межах тієї чи іншої країни, з огляду на реалії державної політики, засад організації місцевої влади, середовища функціонування територіальної громади, законодавчого та інституційного забезпечення, наявного ресурсного потенціалу та фінансових можливостей її членів.

1.2. Еволюція практик місцевого самоврядування у вітчизняній управлінській традиції

Місцеве самоврядування в Україні виникло в середні віки у вигляді перших спроб міського самоврядування, що надавалось Магдебурзьким правом, частково зберігалось у часи козацької республіки (XV – XVII ст.), але остаточно занепало в часи після безславного об'єднання України з Росією (1654 р.) і знищення гетьманщини.

Була спроба впровадження широких, демократичних основ місцевого самоврядування і в часи Української Народної Республіки (1917–1919 рр.). Проте поразка Української Народної Республіки в 1920 році призвела до повного знищення будь-якої згадки про місцеве самоврядування за часів комуністичного режиму.

Всі органи місцевого самоврядування в Україні були ліквідовані та замінені органами «пролетарської диктатури» - радами: губернськими, повітовими та волосними. Сама ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономність органів місцевого самоврядування суперечила ленінській доктрині соціалістичної держави, що за своєю природою була державою централізованою.

До середини 1920 років найнижчі ланки рад формувалися виключно з осіб, які були рекомендовані вищими за них органами влади та виконували їхні вказівки, а вибори до місцевих рад перетворилися на фарс, результати яких

були відомими наперед. Як наслідок, вже наприкінці 1920 років під оболонкою децентралізованої радянської демократії сформувалася жорстко централізована система управління, очолювана партійними органами [1 с. 176].

Протягом 1930 – 1980 років робилися спроби пожвавлення роботи рад. Але, так як вони так не були виведені з підпорядкування виконавчих комітетів та не мали коштів, достатніх для самостійного вирішення питань місцевого значення, то самі ради виконували лише дорадчі функції, а їх виконкоми залишалися ланками державного управління на місцях. Крім того, організація місцевої влади за радянських часів значною мірою ґрунтувалася на принципі, який передбачав, що за стан справ на місцях (у кожному регіоні чи населеному пункті) несе відповідальність держава (партія). Відповідно, громадяни ототожнювали задоволення своїх повсякденних потреб з функціями держави.

Питання, що належать до компетенції місцевих Рад завчасно готувалися разом з рішеннями по цих питаннях та надавалися завчасно на погодження місцевим партійним органам. Вирішення їх на сесіях, які скликалися виконавчими комітетами рад, відбувалося практично одноголосно, а самі сесії тривали лише декілька годин. Це вказує на те, що місцеві ради фактично не виконували функцію місцевого самоврядування та були безвладні.

Головними особливостями радянської моделі місцевого самоврядування були такі риси [1 с. 176]:

- радянська модель самоврядування, яку протиставляли «буржуазному муніципалізму», була важливою складовою адміністративно-командної системи. Водночас вона виконувала роль демократичного камуфляжу;
– за радянських часів предметом традиційної гордості владного режиму була теза про повновладдя виборних рад. На практиці ж реальна влада була зосереджена в руках бюрократичної верхівки виконавчих органів. І самі ради та їхні виконкоми були колегіальними органами, тобто їх рішення приймалися не одноособово, а більшістю голосів;

– фікцією радянського часу була і виборність рад. Депутатів рад справді обирали, але здебільшого вибори проходили на безальтернативній основі і за тією кандидатурою, яка отримала попереднє схвалення партійних комітетів;
– міфом виявилося і твердження про єдність рад як нерозривного ланцюга народовладдя. Справді, всі ради перебували під керівництвом вищих за них рад. Виконкоми, своєю чергою, підпорядковувалися відповідним радам та вищим за них виконкомам. Контроль покладався на КПРС.

Таким чином, реального самоврядування в СРСР, як і в УРСР, не існувало. Існували лише окремі його елементи, не спроможні відмінити всевладдя бюрократичного апарату КПРС, хоча формально реальне місцеве самоврядування декларувалося Конституціями СРСР та УРСР.

Реальне відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалося у березні 1990 року, коли на основі формально демократичних виборів було сформовано Верховну Раду Української РСР та місцеві ради народних депутатів. Саме ці вибори привели до складу депутатського корпусу людей, в тому числі й до органів місцевого самоврядування, зокрема колишніх дисидентів, яким була невідома комуністична бюрократична система.

А за тодішньою Конституцією Української РСР, яка базувалася на Конституції СРСР, вся влада в Україні концентрувалась по лінії Рад, де Верховна Рада України здійснювала всю повноту влади від імені України. Верховна Рада формувала Уряд – Раду міністрів, здійснювала інші кадрові призначення, мала право скасування рішень органів виконавчої влади та розпуску місцевих рад всіх рівнів. Виконавчими та розпорядчими органами місцевих рад вважалися виконкоми. Декларації про суверенні права республіки різко обмежувались обов'язковістю законів СРСР на території УРСР [15].

Початок реального відродження місцевого самоврядування в сучасних умовах поклали «Декларація про державний суверенітет України» [16] та ухвалений на її основі та відповідно до неї Закон УРСР від 7 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве

самоврядування» (втратив чинність) [17]. Уперше в умовах радянської влади цей закон проголошував принципи місцевого самоврядування і відмову від принципу «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів. Однак, в прийнятому законі зроблена спроба поєднати два не зовсім сумісних поняття. З одного боку, вводиться поняття «місцеве самоврядування», але, з іншого боку, органи самоврядування відносяться до категорії «державних органів»: «Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування».

Цей правовий нонсенс можна пояснити наявністю в Конституції Української РСР прямої норми: «Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів (стаття 2). Організація і діяльність Радянської держави будується у відповідності з принципом демократичного централізму: ... обов'язковістю рішень вищестоящих органів для нижчестоящих (стаття 3)» [18].

Подвійне значення цих органів влади не лише об’єктивно послаблював ради як органи місцевого самоврядування, але й порушував вертикаль виконавчої влади. Але в цілому Закон був перехідним актом, своєрідним компромісом між «радянською» і децентралізованою моделями організації влади. Його прийняття не призвело до повної децентралізації влади. Водночас прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», безумовно, мало вирішальне значення як перший крок до відновлення в Україні елементів місцевого самоврядування, що дало змогу законодавчо закріпити низку його основоположних принципів, пов’язаних з правовою і фінансовою автономією місцевих органів влади [1 с. 180].

Декларація про державний суверенітет України проголосила, що влада в Україні має будуватися за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і

судову [16]. Проте реальний розподіл влади почався із заснуванням в Україні поста Президента. Після всенародного обрання першого Президента України 1 грудня 1991 року почалося внесення змін і доповнень до Конституції та відповідна корекція українського законодавства.

5 березня 1992 року був прийнятий Закон України «Про представника Президента України» (втратив чинність). У цьому законі було враховано передання частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним тут було те, що на районному і обласному рівні Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів функціонувало реальне самоврядування [19].

Оскільки ще перша редакція Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування» підпорядкувала ради одна одній по вертикалі, введення інституту представників Президента мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити систему влади, у якій поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи місцевого самоврядування з досить широкими повноваженнями.

Основним недоліком такої структури влади стало те, що представники Президента в областях і районах фактично не мали виходу на Кабінет Міністрів, вплив Уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабкий, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та Урядом. Недостатньо розведена компетенція між місцевими радами й місцевими державними адміністраціями, призводило до конкуренції між посадовими особами цих органів, яка в деяких регіонах переростала в постійні конфлікти на верхніх щаблях місцевого керівництва.

26 березня 1992 року Верховною Радою було ухвалено нову редакцію Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і

місцеве самоврядування» і частково змінено його назву – «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У новій редакції закону місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України [20 розд. XI], законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування – як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України [21].

Тим самим Закон у новій редакції зробив значний крок щодо утвердження місцевого і регіонального самоврядування, проголосивши, щоправда, практично нове подвійне значення місцевого самоврядування. Територіальною основою місцевого самоврядування проголошено село, селище, місто, а регіонального самоврядування – відповідно район, область. На основі виконавчих комітетів рад областей, районів та міст Києва і Севастополя утворювалися державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. У зв'язку із зупиненням діяльності виконавчих комітетів можливості рад в управлінні місцевими справами істотно зменшувалися, що посилило конфронтацію між керівниками органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади.

Новий етап розвитку місцевого самоврядування розпочався з Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» (втратив чинність), який був прийнятий 3 лютого 1994 року. Цим законом разом з новими виборами до місцевих органів влади:

– скасовувався інститут представників Президента та місцеві державні адміністрації;

– голови рад усіх рівнів мали обиратися всім населенням;

– ради всіх рівнів проголошувались органами місцевого самоврядування. Виняток склали районні ради у місті, які обиралися шляхом прямих виборів

безпосередньо населенням і за посадою голова ради очолював виконавчі комітети;

– ради областей, районів, міст Києва і Севастополя наділялися функціями органів державної влади [22].

Порівняно з попередньою моделлю місцевої влади можна було розцінювати ухвалення зазначеного закону як перемогу прихильників місцевого самоврядування, адже на всіх рівнях передбачалося формування повноцінних представницьких органів місцевого самоврядування зі своїми виконавчими структурами. Однак вертикаль державної виконавчої влади в Україні була зруйнована. Формальне підпорядкування виконкомів по здійсненню делегованих державних функцій та їхня автономність у виконанні функцій самоврядування, та ще й за умови обрання голів рад всім населенням, особливо за наявності в Україні великої частки державної власності, виявилися вкрай неефективними. Додалися і спроби Автономної республіки Крим творити свою, незалежну від Києва політику, що посилювало некерованість держави та підігрівало ідеї сепаратизму.

Проте всього за кілька місяців в Україні були проведено дострокові президентські вибори. Новий голова держави (Л.Д. Кучма), не погодився з такою моделлю місцевого самоврядування, оскільки, на його погляд, це послаблювало систему виконавчої влади. 6 серпня 1994 року Президентом України видано Указ «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» (втратив чинність) [23]. Президент підпорядкував собі голів районних і обласних рад. Звичайно, цей Указ не міг реально змінити ситуацію, оскільки він був неконституційний і голови обласних і районних рад обиралися на посади всім населенням, а Президент не мав змоги ні звільняти їх, ні керувати ними. З метою ліквідації такої ситуації у грудні 1994 року Президент вніс на розгляд Верховної Ради України проект конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який був схвалений тільки у першому читанні [24].

Настав наступний період гострої кризи і конфронтації органів державної влади. Розпочалась активна ревізія досягнутих демократичних перетворень у розбудові місцевого самоврядування. Інтенсифікувався пошук систем кожного виду влади і одночасно системи місцевих органів державної влади та моделі місцевого самоврядування. Піврічні дебати навколо проекту цього закону закінчилися підписанням 8 червня 1995 року між Президентом України та Верховною Радою України унікального з правової точки зору документу – Конституційного договору (втратив чинність). Цей документ був поставлений у рівень з Конституцією України, причому і Конституція, і все інше українське законодавство могли застосовуватися лише в частині, що не суперечить цьому Договору [25 с. 497].

Згідно з цим Конституційним договором [26] місцевими органами державної виконавчої влади в районах (крім районів у містах), областях, містах Києві і Севастополі:

– знову проголошувались державні адміністрації, які тепер очолювали голови відповідних рад, тобто обіймали одночасно дві посади. Право призначення керівників адміністрацій отримав Президент України;

– первинними суб’єктами місцевого самоврядування визначалися територіальні колективи громадян, які проживають у селах, селищах, містах, а його територіальною основою – відповідні населені пункти;

– представницькі органи місцевого самоврядування цих адміністративно територіальних одиниць – ради – очолювали їх голови, які одночасно були і головами виконавчих комітетів;

– представницькими органами районів, областей, міст Києва і Севастополя, згідно із Законом, визначались відповідні ради. Виконавчі комітети при них не формувалися.

Таким чином, як і в часи 1992 – 1994 років обласні і районні ради позбавилися своїх виконавчих органів, а самоврядування формально залишилося лише на рівні населених пунктів. Проте в цій системі залишився

дуже суперечливий момент – голова ради (орган самоврядування) та глава відповідної державної адміністрації (орган державної влади) поєднувались у одній і тій же особі. Особа, обрана всім населенням саме як голова ради повинен був призначений на посаду голови державної адміністрації. Крім того, Конституційний договір фактично вивів державну виконавчу владу з-під впливу парламенту. Аналогічна ситуація сформувалась як на обласному так і районному рівнях.

В розвиток Конституційного договору було прийнято ще два важливих документи: 21 серпня 1995 року Указ Президента України «Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію» (втратив чинність) [27], а 30 грудня 1995 року – Указ Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад» (втратив чинність) [28]. За цими указами місцева державна адміністрація одержала ряд повноважень, які навіть теоретично не можуть передаватися державній виконавчій владі: право вносити зміни в місцевий бюджет та встановлювати місцеві податки. Додаткові обмеження на власні фінансові ресурси місцевих рад разом із Конституційним договором завдало місцевому самоврядуванню відчутного удару.

Цю систему місцевого самоврядування було значною мірою закріплено новою Конституцією України 1996 року, а згодом і Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування» [29], яким було введено інститут сільського, селищного, міського голови, а також розподілено посади голови районної і обласної рад та глави районної і обласної державних адміністрацій.

Принципами місцевого самоврядування, які визначені в статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є:

✓ народовладдя – діяльність виборних органів, якщо вони були створені до початку воєнних дій, не зупиняється, а корегується з урахуванням потреб військових адміністрацій;

✓ законність – беззаперечне виконання нормативно-правових актів;

✓ гласність – вільний доступ до інформації про діяльність місцевих органів влади та виборних органів, крім інформації з обмеженим доступом, обумовленої військовим станом;

✓ колегіальність – форма прийняття рішень, в якій враховується колективна думка або використовується метод громадського обговорення. Питання діяльності військової адміністрації не підлягають колегіальному обговоренню;

✓ поєднання місцевих і державних інтересів – у своїй діяльності посадові та службові особи органів місцевого самоврядування повинні керуватись не тільки інтересами конкретних територіальних громад, а й враховувати інтереси загальнодержавні;

✓ виборність – організація місцевого самоврядування за допомогою народовладдя через процедуру формування виборних органів. В населених пунктах тимчасової окупації України або території воєнних дій, визначених законодавством України, вибори не проводяться, управління територіями здійснюється тимчасовими державними органами в особі військово-цивільних адміністрацій або військових адміністрацій;

✓ правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;

✓ підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

✓ державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;

✓ судового захисту прав місцевого самоврядування.

На основі аналізу еволюції практик місцевого самоврядування у сучасній вітчизняній управлінській традиції можна зробити деякі висновки:

1. За період 1990 – 1996 років відбувся перехід реальної влади від структур компартії та одержавлених рад, до влади місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування.

2. Основи місцевого самоврядування в Україні були закладені в законодавстві 1990 – 1992 років. Станом на 01.01.2022 року законодавство щодо місцевого самоврядування продовжує розвиватися.

3. Конституція України 1996 року конституційне закріпила існування місцевого самоврядування в Україні і визначила в загальних рисах деякі повноваження його органів, що є гарантією незворотності процесу зміцнення позицій місцевого самоврядування.

4. Подальший, динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через ухвалення нового законодавства, яке має на базі загальних конституційних норм врегулювати питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, місцевої державної адміністрації, їх взаємодії та фінансового забезпечення.

5. Глибокі історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні та наявність у сучасному українському суспільстві необхідних передумов є основою формування справді демократичної системи місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що система місцевого самоврядування в Україні вже набула певних сталих форм, це не означає недоцільності її подальшого розвитку. Нині відбувається постійний пошук можливостей підвищити ефективність цієї системи, насамперед це може бути забезпечення формування самодостатніх територіальних громад – громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективного виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами, а також чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування

різного рівня та органами державної влади, що має виключити випадки втручання органів державної влади у справи територіальних громад.

1.3. Потенціал та кращі практики розбудови самоврядування на місцях у зарубіжних країнах

Суттєвий вплив на хід подальших інституціональних перетворень в України мала Ратифікація Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом 16 вересня 2014 року. Перш за все, це пов'язано з політико-нормативними вимогами, які були висунуті до України як потенційного члена європейської спільноти. Один із таких основоположних критеріїв стандартів Європейського Союзу – відповідний ступінь децентралізації політичної влади, досягнення якого визначається публічністю системи місцевого самоврядування. Отже, якісна організація влади на місцях перетворилася на ресурс та рушійну силу політики євроінтеграції України.

На сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні. Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. На разі в зарубіжних країнах виділяють три основні європейські моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана та іберійську модель, яка в основному притаманна країнам Латинської Америки [45].

Основні характеристики зазначених моделей місцевого самоуправління наведено в Табл. 1. Однак, наш аналіз буде приділений європейським моделям місцевого самоврядування.

Історичні традиції **англосаксонської моделі** організації місцевого самоврядування беруть свій початок з практики життєдіяльності місцевих громад та парафій, міст. Ці самокеровані одиниці стали не просто низовими, а й первинними ланками державного управління в Англії та країнах зі схожим типом формування державності "знизу".

Таблиця 1

Основні ознаки моделей місцевого самоврядування [30; 31; 32]

Модель місцевого самоврядування	***Країни, що використовують***	***Характеристика моделі***
Англосаксонська (або англо-американська)	Великобританія США (з певними особливостями), Канада, Ірландія, Австралія, Нова Зеландія тощо	Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях)
Континентальна (або європейська)	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Фінляндія, Польща, Болгарія, тощо	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування
Змішана	Німеччина, Австрія тощо	У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації
Іберійська	країни Латинської Америки тощо	Управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі органи і посадові особи місцевого самоврядування (які затверджують органами державної влади)

Починаючи з XI ст. самоврядним англійським громадам була надана широка автономія не тільки у виконанні приписів королівської влади, але й у власному нормо творчості, а також у політичному управлінні місцевими

справами. Громадам ввірялись багато напрямків і повноваження управлінської діяльності аж до здійснення судово-поліцейських функцій. З утворенням Британської колоніальної імперії в XIX ст. ця модель місцевого самоврядування поширилася в країнах , які були Британською колонією упродовж XVII–XVIII ст.

Однією з характерних рис цієї системи є відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду. Для цієї моделі діє принцип, згідно з яким муніципальні органи можуть робити лише те, що їм прямо дозволив закон. Тобто муніципалітети можуть здійснювати дії, які лише прямо вказані законом. Інакше акти місцевих властей вважаються здійсненими з перевищенням повноважень і можуть бути визнані судом такими, що не мають сили.

Характерні риси англосаксонської моделі місцевого самоврядування полягають у наступному [1 с. 196-198]:

• місцеве управління має максимум децентралізації, місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих їм повноважень спеціальними нормативними правовими актами, що видаються парламентом. Таким чином, органи місцевого самоврядування залежать не від виконавчої влади, а передусім від парламенту держави, яким вони легітимізовані. Держава лише стежить за тим, щоб нормативно-правові місцеві встановлення не порушували загальнонаціональне законодавство і не виходили за межі наданої їм компетенції;

• місцева влада володіє великою політичною самостійністю. Пряме підпорядкування нижчестоящих органів місцевого самоврядування вищестоящим відсутня. Кожна місцева громада живе за власними звичаями і правилами, але відповідно до загальнодержавних нормативними правовими законами;

• обирається орган загальної компетенції — органів подібних виконкому не створюється. Місцевою управлінською діяльністю займаються обрані

населенням посадові особи і ті члени ради, яким це доручено (у США) або галузеві постійні комісії (комітети), які створюються із членів ради (у Великобританії);

• органи місцевого самоврядування обираються населенням на порівняно частих виборах. Наприклад, у Великобританії ради графств, округів і унітарних утворень вибираються на чотири роки. Законом про місцеве управління 2000 року встановлені такі варіанти виборчої системи: 1) рада може оновлюватися повністю кожні чотири роки; 2) рада може оновлюватися наполовину кожні два роки; 3) рада може оновлюватися по третинам щороку [33 с.132].

• вид виборних органів та їх кількісний склад та термін повноважень залежить від чисельності населення в адміністративно-територіальній одиниці, де вони діють для вирішення місцевих питань;

• є категорії виборних посад населенням. Наприклад, у США місцеві жителі обирають свого шерифа, муніципального скарбника, повіреного представника адміністративно-територіальної одиниці в суді або атторнея, коронера, асессора/аттестатора, скарбника/казначея, аудитора, клерка графства, реєстратора, суперінтенданта шкіл, землеміра тощо;

• у містах, як правило, діють хартії самоврядування (деякі з них даровані монархами століттями тому), відповідно до яких обираються ради і мери;

• мери можуть обиратися радами або населенням, в останньому випадку мер є більш міцною фігурою, який часто володіє правом вето щодо актів ради, коли мер обраний радою, то він залежить від неї;

• ця система не передбачає призначення з центру чиновників на місцях для контролю за діяльністю виборних рад;

• місцеві ради в межах закону, звичаю, складеної практики самостійно вирішують питання, які не входять до компетенції центральних державних органів. Контроль центру за їхньою діяльністю здійснюється шляхом фінансових ревізій та судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування);

• незважаючи на відсутність підпорядкованості у взаєминах центральних і місцевих органів влади, недотримання або порушення законодавства місцевими органами та посадовими особами карається за результатами судового розгляду вельми жорстко. В якості таких санкцій можуть виступати: арешт муніципальних депутатів або чиновників, тюремне ув'язнення, розпуск даного муніципального ради на певний строк або назавжди.

Переважна більшість держав англосаксонської моделі мають унітарний устрій, натомість федеративні США відрізняться певними особливостями її реалізації. Система муніципальних органів в США передбачає наявність у кожному штаті свого «асортименту» муніципальних одиниць. Їхня діяльність окреслюється так званим «муніципальним чартером», який визначає організацію, повноваження, основні процедури муніципальних органів влади та їхнє співвідношення з центральною владою. Відповідно до нього діють п’ять моделей місцевого самоврядування [34]:

- 55 % міст використовує модель «рада-менеджер», яка характеризується контролем ради над загальним процесом управління, визначає вектори політичного розвитку, формує та розподіляє бюджет. При цьому мер обирається із числа членів ради і є фактично головним менеджером, основне призначення якого полягає у здійснення суто управлінських, адміністративних повноважень;
- 34 % міст використовує модель «мер-рада», яка визначається сильною позицією мера, який обирається народом, має значні повноваження в адміністративній та бюджетній галузях. Рада при цьому є відповідальною за здійснення законодавчої діяльності;
- 1 % міст використовує модель «комісія», яка є найсторішою моделлю управління, заснована на виборі громадянами окремих комісій, які очолюються комісаром, та відповідають за розвиток певної галузі. Таким чином, кожен комісар може відповідати лише за один аспект: охорону здоров’я, або фінансову сферу, або громадську безпеку тощо. З обраних комісарів у свою чергу обирається один, який головує на спільних засіданнях усіх комісій. При цьому

кожна окрема комісія поєднує реалізацію як законодавчих, так і виконавчих функцій;

- модель «збори містян» – варіант прямої форми демократії, який передбачає безпосередню участь громадян у вирішенні усіх проблем громади, у тому числі і лінію загального політичного розвитку. Використовується у чистому вигляді лише у м. Марблхед (штат Массачусетс), а ще 5 % міських громад використовують її як додаткову форму забезпечення народовладдя;
- модель «представницькі міські збори» – подібно до комісій поширені менше, ніж у 1 % адміністративно-територіальних одиниць. Модель характеризується тим, що виборці обирають своїх представників, які потім представляють їх на загальних міських зборах, що визначають політику розвитку громади, і лише вони несуть відповідальність за її реалізацію. Така модель використовується лише у муніципалітетах з незначною кількістю населення – Мен, Лексингтон тощо.

Таким чином, федеративний устрій США призводить до певного ускладнення реалізації англосаксонської моделі при загальному збереженні основних її рис. Необхідно відзначити, що сьогодні у США спостерігається зближення та використання англосаксонської та континентальної моделей, що пов’язане з професіоналізацією державного управління. При цьому пересічні американці виступають за зменшення кількості членів муніципальних рад, а також за обмеження повноважень мерів на користь представницьких органів влади.

Континентальну модель організації місцевого самоврядування зазвичай вибирають держави, які як правило є унітарними та стійко тяжіють до централізації.

Родоначальницею континентальної моделі місцевого самоврядування є Франція, тому специфіка моделі ґрунтується на історії цієї країни, коли головною опорою королівської влади були повноважні представники монархії на місцях, а не комуни як органи місцевого самоврядування.

У **Французькій Республіці** (далі – Франція) виділяються два рівня публічної влади - державний і місцевий. Найбільшою адміністративною одиницею першого порядку є метрополія, до складу якої входить 21 метропольний регіон, територіальна спільнота Корсика та 5 заморських регіонів. Ці регіони поділяються на 96 метропольних та 5 заморських департаментів. Кожен департамент поділяється на чисельні округи, яких налічується 342 од. Округи в свою чергу поділяються на кантони, яких налічується 2054 од. Найнижчим муніципальним рівнем адміністративного поділу є комуни. 1 січня 2015 року у Франції є 36 658 комун [35]. Таким чином комуни, кантони, округи та департаменти представляють місцевий рівень публічної влади.

Однак, адміністративно-територіальний устрій держави не знайшов своє відображення в організації місцевого самоврядування. У Франції можна виділити три рівні місцевого самоврядування: рівень комун, рівень департаменту, рівень округу.

Комуна у Франції – це єдина адміністративно-територіальна одиниця, яка не має окремого державного владного органу, тому в теорії саме мер виконує функції, пов’язані із державною владою. Мер у ролі представника комуни виконує досить багато важливих функцій. Він виступає представником інтересів комуни у відносинах з іншими органами та організаціями, а також із державою, він наділений повноваженнями укладати угоди і договори, керувати муніципальними службами, накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців, підписувати папери, що дають дозвіл на будівництво. На території комуни мер займається оприлюдненням законів, а також інших нормативно-правових актів і слідкує за тим, щоб їх виконували. Проте закон, з боку держави, має контроль над діяльністю мера та має вплив на нього. Якщо мер порушив свої повноваження, міністр внутрішніх справ, на подання префекта має право зупинити його діяльність на строк до одного місяця [36].

Департамент – це другий після комуни рівень у Франції, що входить до адміністративно-територіального устрою та на якому працюють дві форми влади: Генеральна рада – як орган самоврядування та префект – як орган державної влади. У департаменті є адміністративний центр, що має назву префектура. Роль органу представництва у місцевому самоврядуванні відіграє Генеральна рада. Зі свого складу вона обирає Голову, який одночасно являє собою керівника виконавчого органу департаменту. Як правило, Генеральна рада займається всіма питаннями, які відносяться до компетенції департаменту, але не входять до компетенції інших органів департаменту.

Департамент – це ключова ланка в структурі державної виконавчої влади. Саме на цьому рівні виконує свої повноваження місцева державна адміністрація. Головним в цій адміністрації вважається префект – він представляє державу на регіональному рівні, а сама адміністрація володіє великими владними повноваженнями і має в собі цілу систему важливих служб, що забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні.

Округ – має статус адміністративно-територіального утворення, що володіє власними урядовими структурами. Як і на рівні департаментів, на цьому рівні працюють і органи самоврядування, і державні органи. Окружна рада займає місце органу самоврядування округу. Окружний префект контролює законність рішень, що приймає окружна рада та її голова. Префект володіє повноваженнями не тільки в контрольній чи представницькій сферах, але має й компетенцію, щоб вирішувати питання соціально-економічного розвитку.

Найбільші міста Франції: Париж, Марсель та Ліон наділені особливим статусом, який врегульований спеціальним законом [37]. У цих містах існують два рівня самоврядування: рівень комуни та рівень міського району. Керуванням кожного з цих рівнів займаються мер та рада відповідного рівня. Сьогодні Франція, серед більшості демократичних країн Європи є ще й досі найбільш централізованою державою.

На сьогодні законодавство Франції повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Всі ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, який є фактично «конституцією» місцевого самоврядування у Франції. Адміністративний кодекс залишив контроль державних органів влади над місцевими з коригуванням його з предмету «доцільності», на предмет «законності» і то із застосуванням судових процедур [38].

Італійська Республіка (далі – Італія) є іншою державою європейського континенту, яка використовує континентальну модель місцевого самоврядування.

Адміністративно Італія поділяється на 20 регіонів (областей), які в свою чергу поділяються на провінції. П'ять регіонів мають особливий статус – автономія. Усі провінції, крім тих, що входять до складу автономних, входять до складу Союзу провінцій Італії. Області поділені на 110 провінцій. Провінції, у свою чергу, поділяються на комуни. Загальна кількість комун – 8101 [39]. Ієрархічна підпорядкованість в Італії виражається, зокрема, у передбаченій Конституцією держави права областей здійснювати контроль за законністю актів провінцій, комун та інших місцевих утворень.

В Італії була розроблена оригінальна модель адміністративно-територіального устрою, в основі якої лежали два принципи - політичної децентралізації і автономії територіальних колективів у рамках єдиної держави. Ця модель була закріплена в статті 5 Конституції Італії та одержала найменування «обласна держава» [40]. Вона передбачає надання самостійності всім територіальним колективам, але в найбільшому обсязі нею наділялися області.

Комуни - найдрібніші адміністративно-територіальні одиниці. Центральна влада вживає заходів щодо укріплення існуючих комун, виділяючи адміністративно-територіальним одиницям додаткові фінансові кошти. Комуни

наділені адміністративними повноваженнями у сфері соціального обслуговування, благоустрою та використання території, її економічного розвитку.

Провінція збирає пропозиції комун, бере участь у розробці обласних планів і програм розвитку, а також бере участь у розробці власних багаторічних секторальних програм і плану розвитку території. На підставі відповідних програм провінція координує діяльність комун і самостійно діє в сфері економіки, виробництва, комерції, туризму, а також соціальної сфери, спорту і культури.

Область. Область, або регіон, має законодавчу, адміністративну та фінансову самостійність. За Конституцією їм передані повноваження, які раніше входили до компетенції держави. Найважливіші з них - це повноваження в законодавчій сфері. Проте тільки п'ять областей володіють винятковими законодавчими повноваженнями, решта областей можуть видавати закони тільки в рамках принципів, розроблених національним парламентом. Закони областей не можуть суперечити принципам державного правопорядку, соціально-економічній реформі, міжнародним зобов'язанням країни, інтересам держави та інших областей. У разі необхідності центральні органи держави можуть делегувати областям інші повноваження. У свою чергу, область може передавати окремі повноваження в сфері управління провінціям і комунам.

Всі області мають свої статути і систему органів, що включає раду та її виконавчий орган – джунту, яка проводить у життя рішення ради, представляє їй на розгляд проекти обласних планів, бюджетів, схеми програм розвитку, а також контролює їх здійснення. Джунта керує обласним майном, укладає угоди і договори від імені області, координує діяльність підприємств та служб обласного підпорядкування. Всі статути передбачають періодичну звітність виконавчого органу перед обраною радою. До складу джунти входять голова, заступник і асесори, що відповідають за певну галузь управління. Асесори

зазвичай стоять на чолі **асесорату -** управління, що відає будь-якої сферою (культура, територіальне планування і т. п.).

У провінціях і комунах існують посади голови провінції і Сіндіка (голова комуни). Вони обираються безпосередньо населенням. Голова провінції і Сіндік самостійно формують склад джунти і лише інформують раду про її склад, коли представляють на схвалення загальні напрями діяльності джунти.

У всіх територіальних одиницях Італії є представники центральної влади. У області ці функції виконує урядовий комісар. У провінціях вони покладені на префекта, а у комунах таким державним чиновником є Сіндік.

Таким чином, як в автономних областях Італії, де є свої парламенти — обласні ради і уряди, так і комуни виконують свої повноваження у питаннях місцевого самоврядування в межах, встановлених для них законодавством.

Таким чином, для континентальної моделі місцевого самоврядування характерний співіснування і взаємодія прямого державного адміністрування з місцевим самоврядуванням на конкретних територіях. Державні посадові особи здійснюють нагляд за діяльністю представницьких і виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування, а також виконують деякі інші значущі функції. У перелік повноважень чиновників входить, наприклад, право призупинити рішення органу місцевого самоврядування, звернутися до центральних органів держави з пропозицією про зміщення мера або розпуск колегіального органу, а також подати скаргу до спеціального адміністративного суду на діяльність органу самоврядування.

Змішана модель самоврядування поєднує ознаки англосаксонської та континентальної моделі та існує, наприклад у Німеччині, Австрії та деяких інших країнах. Дана модель має істотну специфіку – місцеве самоврядування є автономним від державного, проте держава активно підтримує і стимулює самоорганізацію громадян на місцях.

Федеративна Республіка Німеччина (далі – ФРН) є федерацією, до складу якої входять 16 земель (13 територіальних земель та 3 міста-землі). Землі

діляться на райони. Всього нараховується 294 райони. Крім них існують 106 поза районних міст, які прирівняні до районів. В п`яти землях існують адміністративні округи, які об`єднають кілька районів. Райони, в свою чергу, складаються з громад. Станом на 1 січня 2020 року нараховувалось 10787 громад [43].

Розподіл завдань між федерацією і землями істотний елемент в системі розділення і урівноваження властей, передбачених в Конституції ФРН. Основний закон не містить докладних постанов про місцеве управління та самоврядування. Він вказує, що громадам повинно бути гарантоване право регулювати в рамках закону під свою відповідальність всі справи місцевого співтовариства. Об'єднання громад також мають право самоврядування.

Кожна земля самостійно визначає структуру й повноваження органів місцевого управління та самоврядування: загалом – у земельних конституціях, а більш докладно – у спеціальних законах. Система місцевого керування й управління та самоврядування будується відповідно до адміністративно-територіального розподілу земель. В землях, округах і громадах населення має представництво, створене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами.

Головними функціями органів місцевого самоврядування можна визначити:

– забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ);

– побутове обслуговування: громадський транспорт, культура, бані, спорт, дозвілля;

– соціальні питання: соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру);

– формування середовища проживання і перспективне планування: планування розвитку міста, якість середовища проживання, екологія, розвиток культури і засобів комунікації;

– громадський порядок: пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища;

– стабілізація суспільної системи.

У ФРН можливо виділити 5 типів місцевого самоврядування [44]:

1. *Магістратний тип* (Гессен, великі міста Шлезвіг-Гольштейна та Бременхафен):

– громадяни обирають на прямих виборах міські збори (представницький орган);

– міські збори обирають для керівництва колегіальний орган (магістрат), який складається з бургомістра та завідувачів відділами (штатних і сумісників). Магістрат приймає рішення більшістю голосів;

– бургомістр – голова магістрату, і за рівністю голосів його голос є вирішальним.

2. *Тип з посиленим бургомістром* (Рейнланд-Пфальц, Саарланд, общини Шлезвіг-Гольштейну):

– громадяни обирають муніципальну чи міську раду як вищий орган місцевого самоврядування;

– рада обирає бургомістра, а в окремих випадках і завідувачів відділів;

– бургомістр є головою муніципальної ради (зазвичай, з правом голосу) та керівником адміністрації (виконавчого органу);

– в окремих випадках бургомістр та завідувачі відділів складають президію, яка готує проекти рішень ради з питань статуту, розвитку та персоналій.

3. *Північнонімецький тип самоврядування* (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія):

– громадяни обирають муніципальну раду, яка із свого складу вибирає голову як бургомістра. Він є представником общини;

– муніципальна рада обирає муніципального директора як керівника виконавчого органу та завідувачів відділами. Керівник адміністрації є законним представником общини. Муніципальна рада може відкликати директора, а в окремих випадках взяти на себе повноваження муніципального директора.

4. *Південнонімецький тип самоврядування* (Баден-Вюрттенберг, Баварія):

– громадяни обирають муніципальну раду та одночасно прямими виборами обирають бургомістра;

– бургомістр є головою муніципальної ради та керівником адміністрації;

– муніципальна рада обирає завідувачів відділами, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра;

5. *Змішаний тип управління існує на нових федеральних землях (Берлін, Бранденбург, Меклембург – Передня Померанія, Саксонія-Анхальт, Шлезвіг-Гольштейну).*

– громадяни прямими виборами обирають муніципальну раду;

– муніципальна рада обирає голову, або правління, або президію. У президію входить і бургомістр;

– бургомістра на 5 років обирає муніципальна рада, яка також обирає і завідувачів відділами;

– у містах з населенням більше 100 тис. мешканців може бути створено магістрат як колегіальний орган;

– у невеликих общинах за рішенням ради почесний бургомістр може бути одночасно головою муніципальної ради, але представницький та виконавчий органи чітко розрізняються.

В ФРН поширена практика передачі органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень, що супроводжується відповідним фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням.

Таким чином, змішана модель самоврядування навіть в окремо взятій державі демонструє істотне різноманітність. Від англосаксонської її відрізняє законодавча регламентація діяльності місцевих органів і велика зв'язок з

державою, а від континентальної - велика демократизація общинної життєдіяльності. Жителі загальний поряд з виборчим правом широко практикують такі форми участі, як: відвідування відкритих засідань ради, зборів і слухання, місцеві референдуми, журі громадян.

РОЗДІЛ 2
МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Нормативне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади

Право місцевого самоврядування, як комплексна галузь права, утворює власну систему, де можна виділити комплекси однорідних нормативно-правових актів відносно місцевого самоврядування, які регулюють певні групи суспільних відносин та становлять його предмет. Під системою права місцевого самоврядування в Україні розуміють об'єднання правових норм місцевого самоврядування в правові інститути місцевого самоврядування, що розміщуються в певній послідовності залежно від їх значення та ролі в регулюванні відносин місцевого самоврядування.

Джерелами права місцевого самоврядування є нормативно-правові акти, що містять основні правові норми місцевого самоврядування [1 с. 15-16].

До першої групи джерел права місцевого самоврядування належать нормативно-правові акти, що ухвалені на загальнодержавному рівні. Це Конституція України, закони України в яких деталізуються конституційні положення щодо організації і функціонування органів публічної влади, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актах інших загальнодержавних органів виконавчої влади (міністерств, відомств), судових рішеннях, зокрема Конституційного Суду України та Верховного Суду України.

Другу групу джерел права місцевого самоврядування становлять нормативно-правові акти, що ухвалюються загальнодержавними владними органами (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом

Міністрів України), але які стосуються лише окремих самоврядних територіальних утворень (наприклад, щодо статусу міст Київ та Севастополь).

До третьої групи джерел права місцевого самоврядування належать нормативно-правові акти, прийняті органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами. Це Статути територіальних громад; рішення місцевих рад, що визначають порядок володіння, розпорядження, користування та управління комунальним майном; рішення про прийняття місцевих бюджетів та інші нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування.

У 1991 році, після проголошення незалежності, в Україні постали питання запровадження політики децентралізації. Цей процес був пов`язаний із значними труднощами правового, економічного організаційного та кадрового характеру. Конституція України 1996 року закріпила систему організації влади на місцевому рівні, яка була закладена у 1992 році в Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування». Важливими актами для створення правової основи для децентралізації влади стали Закони України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» 1994 року та його нова редакція під назвою «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року , а також Закон України «Про місцеві державні адміністрації» 1999 року.

Ратифікувавши 1997 року Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна взяла на себе у цій сфері низку зобов’язань.

Європейська хартія місцевого самоврядування зобов’язує всі країни, які її ратифікували, застосовувати у своєму законодавстві основні принципи, що гарантують самостійність місцевої влади, а саме [14]:

– необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування, а також зобов’язання закріпити у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову автономію місцевої влади;

– наділення у законодавстві країни місцевих влад правом регулювати й упорядковувати значні обсяги місцевих справ під їх власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це повноваження має здійснюватися виборними органами;

– управління місцевими справами має реалізовуватися на найбільш близькому до населення рівні і може передаватись до більш високого адміністративного рівня лише в тому разі, якщо вирішення таких завдань силами місцевих органів влади неефективно або неможливо (принцип субсидіарності);

– будь-які зміни кордонів на місцевому рівні з боку державних або регіональних влад мають проводитися на основі консультацій із місцевою владою, бажано після референдуму за участю місцевих виборців;

– місцеві влади мають бути здатними пристосовувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати ефективність управління;

– адміністративне втручання та регламентування справ місцевої влади з боку державної або регіональних влад має обмежуватися тими випадками, коли місцева влада порушує Конституцію або закони країни;

– місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

Україна вже зробила істотні кроки в напрямі досягнення цілей цього документа, що є гарантом і дієвим інструментом демократизації всіх країн європейського співтовариства з огляду на статтю 7 Конституції України, яка стверджує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 2), визначає поняття місцевого самоврядування як: гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [46].

Норми права місцевого самоврядування містяться також і в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року, Законі України «Про органи самоорганізації населення» 2001 року, Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 року, Бюджетному кодексі України, Законі України «Про громадські об'єднання» 2012 року, Законі України «Про місцеві вибори» 2015 року тощо.

Суть правової автономії органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження, визначені писаним законом і, де це можливо – Конституцією (стаття 2 Європейської хартії місцевого самоврядування), а також має право на судовий захист щодо забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності (стаття 11). Повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, що не належать одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування повністю незалежний у здійсненні власних ініціатив з будь-якого питання, що належить до його компетенції. Це правило чинне і тоді, коли йдеться і про делеговані цьому органові повноваження (ст. статті 3 і 4) [25 с. 497].

Суть організаційної автономії полягає в тому, що орган місцевого самоврядування мусить мати можливість сам визначати власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління (статті 6, 7 і 10). Діючи в межах закону, орган місцевого самоврядування не підпорядковується іншим органам влади, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише за умови забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування (стаття 8) [22].

Суть фінансової автономії місцевого самоврядування полягає у праві органів місцевого самоврядування володіти та розпоряджатися власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень (стаття 9).

1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України розпорядженням № 333-р схвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпочато процес децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [47]. Мета реформи - формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.

З прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпочався процес реформування об`єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), побудовані на ефективному використанні внутрішнього потенціалу відповідної території.

Впровадження загальнодержавної реформи з децентралізації влади потребувало прийняття та удосконалення законів і нормативно-правових актів, які забезпечують правове регулювання діяльності ОТГ і впровадження цієї реформи. Постановою Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 № 385 затверджено «Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020» року, в якій зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [48].

Наступним кроком впровадження реформи децентралізації був затверджений Верховною Радою України «План законодавчого забезпечення реформ в Україні» (Постанова від 4.06.2015 № 509-VIII), в якому висвітлено питання щодо децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування та внесені зміни в інші законодавчі акти, які передбачали нове трактування

адміністративно-територіальних одиниць, реорганізацію місцевих державних адміністрацій в органи контрольного-наглядового типу та питання утворення виконавчих обласних і районних рад [49].

2014-2015 роки кардинально змінили економічну ситуацію в країні. Анексія Автономної Республіки Крим, збройна агресія Російської Федерації проти України створили значні довготривалі загрози розвитку для країни, розгортання економічної кризи, яка характеризувалась втратою частини потенціалу розвитку [50]:

– скорочення обсягів ВВП у 2014 році становило 6,6%, а у 2015 році – ще 9,8%, в тому числі виробництва промислової продукції – 10,1% та 13% відповідно;

– національна валюта девальвувала упродовж 2014 – 2015 років у 3 рази, а піку темпів зростання споживчих цін було досягнуто у квітні 2015 року – 60,9%;

– відбувалися процеси скорочення інвестицій й погіршення стану платіжного балансу.

Нові умови, з однієї сторони, мали негативний ефект на плановий процес децентралізації, але с другої сторони – стали рушійною силою для нормативного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та пришвидчення проведення децентралізації. Постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 931 затверджений «Порядок розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» в якому вперше на законодавчому рівні визначений механізм розроблення стратегії з використанням засад смарт-спеціалізацій, тобто концепції та політики інноваційного регіонального розвитку, прийнятих в Євросоюзі, які сприяють економічному зростанню в регіонах через краще розкриття його потенціалу. Смарт-спеціалізація базується на партнерстві між представниками бізнесу, влади, науково-технічних установ та громадськості.

На наступному етапі в нормативному забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації стали:

– Закон України «Про співробітництво територіальних громад» 2014 року [51], який був розроблений на основі найкращого європейського досвіду, та який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, механізми фінансування та контролю, його стимулювання, умови припинення співробітництва у випадку виникнення певних ситуацій;

– Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 року [52], основними положеннями якого створені правові основи і можливості для функціонування ОТГ, а також встановлені гарантій, які забезпечують стабільність і дієздатність територіальних громад, формування ефективних рад і їх виконавчих органів. Головним завданням виконавчих органів стало якісне та ефективне забезпечення постійного розвитку ОТГ, використання бюджетних коштів, надання соціальних послуг покращення життя населення відповідних об'єднаних територіальних громад;

– для збереження у новостворених ОТГ основних правових, економічних, соціальних, екологічних, гуманітарних та організаційних засад державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України важливу роль відіграє Закон України «Про засади державної регіональної політики» 2015 року [53]. Згідно з цим Законом, було підтримано більше 10 тис. проектів ОТГ за останні чотири роки. У грошовому еквіваленті допомога становила від 0,5 до 20 млрд. грн. Таким чином, цей Закон створив умови для реалізації на кінець 2018 р. близько 325 договорів, що об'єднало близько 1000 громад;

– внесені зміни до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації.

Крім цього, у наступних роках було прийнято низку законодавчих актів, які регламентували передачу управління від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Це дозволило змінити як фінансовий стан ОТГ, так і посилити функціональну спроможність місцевого самоврядування:

– змінами до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» з 2015 року [54]

виконавчим органам місцевого самоврядування передається повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб підприємців і громадських формувань на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання ОТГ у частинах спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації як юридичних, так і фізичних осіб, а також усунення недоліків правового регулювання правонаступництва ОТГ, їхніх рад і виконавчих комітетів;

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» 2016 року [55] надав можливість органам місцевого самоврядування розширити повноваження шляхом створення центрів надання адміністративних послуг, ведення реєстру територіальних громад, реєстрації місця проживання громадян, надання відомостей з Державного земельного кадастру. Цей закон дозволив зменшити елементи корупції в органах управління;

– Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об`єднаних територіальних громад» 2016 року [56] встановив особливості системи формування та виконання бюджетів ОТГ. Про прямі міжбюджетні відносини ОТГ з Міністерством фінансів України ідеться і в Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» 2014 року [57];

– для забезпечення представництва інтересів жителів ОТГ було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статуту старости села, селища» 2017 року [58]. У ньому передбачено:

– повноваження старости та його правовий статус;

– право територіальних громад, що не потрапили до об'єднань розташованих поруч громад, на добровільне приєднання до ОТГ згідно з Законом України

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» 2017 року [59].

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Успіхи реформи на першому етапі в період 2014 – 2019 років свідчать, що Україна обрала правильний шлях. Нормативне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади на цьому етапі забезпечило реальні досягнення, які можна відобразити в цифрах [60]:

– відбулася фінансова децентралізація, завдяки їй місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд. грн.: з 68,6 млрд. в 2014 до 275 млрд. грн. в 2019 році;

– в Україні добровільно створено 1070 ОТГ. До складу цих ОТГ увійшли близько 4882 колишніх місцевих рад (з майже 12 тисяч);

– тільки у 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн. га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів;

– більше 100 ОТГ скористалися механізмом вирішення спільних проблем громад (наприклад, утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо);

– державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд. в 2014 до 20,75 млрд. грн. у 2019 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2019 роках більше 12 тисяч проектів.

Другий етап децентралізації в Україні можна віднести на період 2020 – 2021 роки [61]:

– Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. 2020 рік став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад по кожній області Кабінет Міністрів України схвалив на позачерговому засіданні. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів, в Україні сформовано 1469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни. Площа утворених ОТГ становить майже 47% від загальної площі України. В ОТГ та містах обласного значення проживає понад 70% населення України. Завдяки запровадженню міжмуніципального співробітництва громади отримали можливість консолідувати зусилля та реалізовувати в 1354 територіальних громад 604 договорів про співробітництво;

– 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом, тепер в Україні 136 районів. Старі 490 районів парламент ліквідував;

– 15 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3809 про призначення чергових місцевих виборів на 25 жовтня 2020 року.

– 16 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла зміни до виборчого законодавства. 25 жовтня 2020 року пройшли місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів.

Усе це створює стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування та подальшого нормативного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади.

Аналізуючи відповідні законодавчі зміни, варто зауважити, що не все ще зроблено, тому слід, зокрема, прийняти ще ряд важливих законів:

– «Про засади адміністративно-територіального устрою України». В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративних територіальних одиниць та населених пунктів;

– «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку;

– «Про місцевий референдум»;

– «Про державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування»;

– «Про муніципальну варту»;

– оновити закони про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

У 2022 році можливо будуть розглянуті та внесені зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

Проаналізувавши правові аспекти функціонування ОТГ і враховуючи їх ефективність в умовах децентралізації влади, становиться зрозумілим, що децентралізація надала органам місцевого самоврядування стимул покращувати умови для місцевого бізнесу. А це призведе до росту податкових надходжень до бюджетів, кошти яких можна використовувати для потреб ОТГ. Відтак можна сподіватися на зростання загального рівня життя населення, зміну інфраструктури, модернізацію технологічних процесів на виробництвах, призупинення міграції населення, економічний ріст регіонів зі спроможними, самодостатніми, рентабельними ОТГ.

2.2. Організаційний та кадровий механізм розбудови системи місцевого самоврядування в сучасних умовах

Європейська Хартія місцевого самоврядування, яка стала обов'язковим для України законодавчим актом з 01.01.1998, визначила кілька засадничих постулатів, які впливають на спосіб діяльності органу місцевого самоврядування. Серед них – загальні засади до формування адміністративних структур органів місцевого самоврядування її країн-членів визначені в статті 6, згідно з якою «.... органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління». Тобто, основними принципами формування внутрішньої структури органу місцевого самоврядування визначено:

– принцип ефективного управління на території, за яку відповідає орган місцевого самоврядування;

– принцип співвіднесення потреб громади та громадян з адміністративною спроможністю органу місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування», заклав правові основи для визначення адміністративної структури органів місцевого самоврядування. Відповідно до частини 5 статті 10, «чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України». Також було встановлено, що до виключної компетенції сільських, селищних та міських рад (як до представницьких органів місцевого самоврядування) віднесено «.... визначення чисельності виконавчого комітету ради, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск (пункт 3 частини 1 статті 26) [29].

Розпочата адміністративна реформа однією із складових передбачає реалізацію плану дій із оновлення територіальної організації влади шляхом

проведення реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. На сучасному етапі оптимізації структур місцевої державної влади вже є певні позитивні напрацювання в зазначеному напрямку.

Кадрове забезпечення державного управління є однією з ключових проблем державотворення. Органи місцевого самоврядування поставлені сьогодні перед викликом сформувати такі орієнтири розвитку, які б відповідали вимогам громадян і продовжували тенденцію вдосконалення системи муніципального управління. Так, у 2001 році Європейською Комісією було затверджено Білу Книгу «Європейське врядування» [62], де було визначено п'ять основних принципів ефективного врядування, а саме: відкритість, участь громадян, підзвітність, ефективність та злагодженість. Кожен принцип має важливе значення для створення ефективного демократичного врядування. Такі принципи не лише є основою функціонування системи публічного управління в державах − членах ЄС, але й застосовуються на всіх рівнях управління – міжнародному (європейському), національному, регіональному та місцевому.

Тому необхідність розробки нової кадрової політики, кадрового забезпечення виконавчих органів місцевих рад випливає із змісту тих завдань, які стоять на сьогодні перед державою та територіальними громадами.

На кадрові процеси впливають як зовнішні фактори (потреби держави, її стратегія, розвиток соціально-економічних основ суспільства, соціально-демографічних процесів тощо), так і внутрішні ресурси та фактори розвитку суб'єктів соціально-економічної системи (організації, підприємства, власники, керівники, наймані працівники та службовці). Необхідність диверсифікації кадрових процесів зумовлена такими факторами:

– зміна якісних і кількісних характеристик корпусу службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;

– розширення й ускладнення завдань, які виникають у сфері матеріального виробництва;

– виникнення нових потреб у певному професійному досвіді, знаннях тощо.

Варто також зауважити, що на сьогодні в Україні більшість практичних рекомендацій щодо ефективного управління персоналом розроблені переважно для приватного сектора. Тому необхідна адаптація ідей, методів, інструментів управління персоналом приватного сектора для публічного. Перш ніж виявляти особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування, необхідно визначити характерні властивості саме організацій публічного сектору.

Так, публічний сектор включає державні установи та установи місцевого самоврядування. Враховуючи це, можна виділити наступні характерні риси, що притаманні публічній організації [62, 63]:

– діє в інтересах громадськості, а не приватних осіб;

– послуги, що надаються, є безкоштовними для споживачів;

– бюджетне фінансування не залежить від результатів діяльності;

– конкуренція вважається недоцільною чи навіть забороненою;

– наявність чітких, зрозумілих й адекватних критеріїв якості послуг, що надаються;

– домінування нематеріальних стимулів (престижність роботи, гарантія зайнятості, стабільність зарплати тощо) над матеріальними.

Ефективне формування та використання трудового потенціалу органів місцевого самоврядування залежить від результативності дотримання таких принципів управління персоналом [64 с.187]:

– системність управління всіма складовими організаційно-економічного механізму управління трудовим потенціалом організації;

– раціональне формування трудового потенціалу;

– відповідність матеріального та нематеріального стимулювання до повного розкриття трудового потенціалу мотивам працівників;

– відкритість інформації щодо мети діяльності підприємства і очікуваної трудової поведінки працівника;

– окупність інвестицій у розвиток трудового потенціалу;

– цілеспрямованість напрямів розвитку трудового потенціалу організації стратегії його розвитку;

– оптимізація рівнів ієрархії організаційної структури управління;

– формування корпоративної культури та організаційної структури управління згори донизу;

– активізація інтелектуальної складової трудового потенціалу організації;

– само мотивація працівників до повної реалізації трудового потенціалу;

– рентабельність використання трудового потенціалу.

Указом Президента України від 1.02.2012 № 45/2012 була схвалена «Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки» (втратив чинність по закінченню терміну дії) [65], яка визначила в той період нову філософію реалізації кадрової політики. Однак, реалізація Стратегії не вирішила тих питань, які на неї покладалися. Найбільш актуальною та невирішеною стала відсутність єдиної та зрозумілої системи оцінки якості та ефективності кадрової роботи, що призвело зниження рівня управління цією сферою, адже атестація і контроль персоналу стали носить формальний характер, з`явилася незацікавленість персоналу в результатах власної діяльності та виникнення корупції на різних рівнях управління. Як наслідок - недостатня кількість кваліфікованих фахівців в органах місцевого самоврядування через невисоку престижність праці та низький рівень заробітних плат, недостатній рівень мотивації персоналу в органах місцевого самоврядування через неможливість використання фінансових інструментів (підвищення заробітної плати, премії).

В період дії Стратегії Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року не зазнав суттєвих змін для забезпечення стимулювання та престижності роботи в органах місцевого самоврядування. Організаційні та кадрові проблеми вирішувалися органами самоврядування самостійно.

Перетворення у системі місцевого самоврядування покладено на Координаційну раду з питань місцевого самоврядування при Президентові

України та Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. На сьогодні державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування та зокрема у виконавчих органах місцевих рад здійснюється за декількома напрямами:

– законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності;

– організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування;

– правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;

– методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування [66].

Аналізуючи проблему кадрового забезпечення в територіальних громадах, необхідно звернути увагу на те, що:

– голови сільських, селищних рад мають виборчу посаду і періодично змінюються. Тому дуже гостро стоїть проблема фахового рівня керівників органів місцевого самоврядування;

– інше проблемне питання – це добір кадрів у структури відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Адже згідно із Законом України «Про службу в органа місцевого самоврядування» кадрові призначення відносяться до компетенції голів територіальних громад, які мають право самостійно, без проведення конкурсу, призначати на посади у виконавчі комітети сільських, селищних рад спеціалістів.

Викладене вище унеможливлює залучення висококласних спеціалістів до роботи в органах місцевого самоврядування, здійснення контролю за добором кадрів. Своєю чергою, населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на добір кадрів органу місцевого самоврядування за наявності фактів низького професійного та фахового рівня посадовців.

Організаційна структура системи управління персоналом – це сукупність взаємозалежних підрозділів системи управління персоналом і посадових осіб.

Вона відображає сформований поділ прав, повноважень, ролей і видів діяльності персоналу, об’єднання їх у рамках підрозділів різних рівнів управління. Підрозділ, – носій функції управління персоналом, – може розглядатися в широкому сенсі як служба управління персоналом. Конкретне місце і роль зазначеної служби в загальній системі управління організацією, його категорія (департамент, управління, відділ або сектор) визначаються місцем і роллю кожного такого спеціалізованого підрозділу з управління персоналом і організаційним статусом його безпосереднього керівника.

Побудова організаційної структури служби управління персоналом вимагає дотримання основних принципів. До них відносяться гнучкість, спеціалізація, єдність прав і відповідальності, розмежування повноважень, економічність:

– гнучкість полягає у здатності до швидкої перебудови відповідно до змін, що відбуваються в персоналі й в завданнях місцевого самоврядування;

– спеціалізація забезпечується закріпленням за кожним підрозділом служби певних функцій управління;

– єдність прав **і** відповідальності полягає в тому, що права й відповідальність підрозділів і працівників повинні перебувати в діалектичній єдності;

– розмежування повноважень забезпечує прийняття рішень вищим керівництвом, а підготовку та реалізацію рішень здійснює керівники середньої ланки (за наявності) або фахівці;

– економічність характеризує досягнення мінімально необхідних витрат на побудову й зміст організаційної структури керування.

Організаційна структура служби управління персоналом місцевого самоуправління може бути побудована як: лінійна, функціональна або комбінована.

Лінійна організаційна структура служби управління персоналом (керівник служби – фахівець) має найбільш прості форми зв'язку між суб'єктом і об'єктами управління. На чолі кожного підрозділу стоїть керівник, який виконує

всі управлінські функції. Кожен співробітник відділу і організації в цілому безпосередньо підпорядковується лише зазначеному керівникові і виконує лише його розпорядження. Переваги та недоліки даного виду структури представлені в Табл. 2.

Таблиця 2

Лінійна організаційна структура

Переваги	***Недоліки***
- отримання завдань і розпоряджень працівником від свого безпосереднього керівника - повна відповідальність кожного керівника за результати роботи своїх підлеглих - забезпечення зверху донизу єдності керівництва з персоналом	керівник повинен володіти багатосторонніми знаннями про всіх керованих об'єктах, що в умовах динамічного розвитку ринку виробництва є важко здійсненним

Функціональна організаційна структура управління (керівник служби – керівник відділу кадрів та керівник відділу навчання тощо) формується там, де з'являється функціональний розподіл праці. Цей тип організаційної структури управління персоналом найбільш часто зустрічається. Він сприяє підвищенню ефективності управління персоналом за рахунок залучення більш кваліфікованих фахівців-управлінців у конкретній сфері своєї діяльності. Органи управління створюються за окремими функціями. Переваги та недоліки даного виду структури представлені на Табл. 3.

Комбінована організаційна структура управління являє собою поєднання двох розглянутих вище типів структур. При даному типі організаційної структури дотримується принцип єдиноначальності і функціонального поділу праці (Табл. 4).

Таблиця 3

Функціональна організаційна структура

Переваги	***Недоліки***
- дозволяє досягати результатів за рахунок спеціалізації - дозволяє вищому керівництву зосередитися на стратегічних питаннях - гнучкість в умовах ринку - легко реагує на зміни шляхом створення нових підрозділів	часто призводить до порушення єдності розпорядництва і зниження відповідальності виконавців за якість та строки виконання роботи, оскільки окремий виконавець може отримувати різні завдання від функціональних служб

Таблиця 4

Комбінована організаційна структура

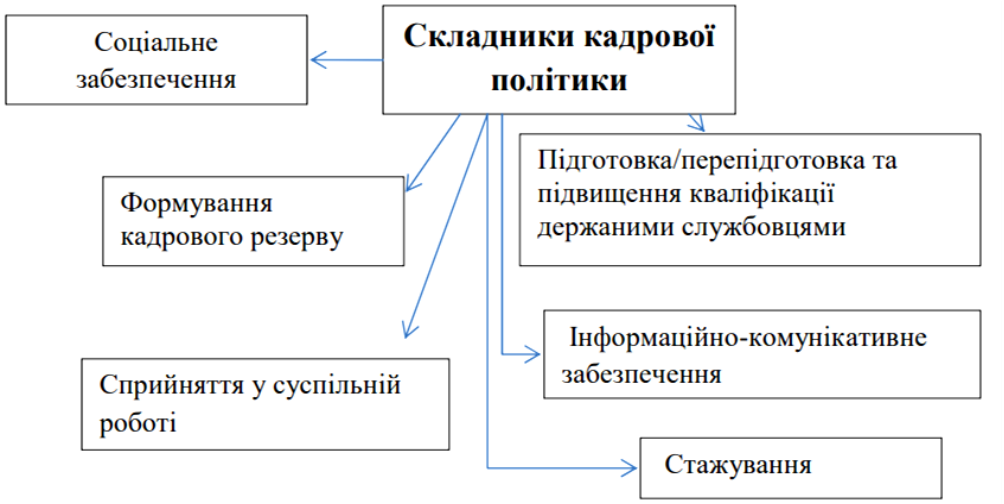
Підрозділи	***Здійснювана діяльність***
Відділ найму і обліку персоналу	Набір, відбір персоналу, оформлення й облік прийому, звільнень, переміщення, інформаційне забезпечення системи кадрового управління
Відділ трудових і соціальних відносин	Аналіз і регулювання конфліктів в організації, управління ними, соціально-психологічна діагностика, аналіз внутрішньо фірмових комунікацій, розробка положень колективного договору
Відділ охорони та умов праці	Дотримання вимог психофізіології та ергономіки праці, техніки безпеки, організація харчування, управління житлово-побутовим обслуговуванням, розвиток культури і фізичного виховання, розробка медичних програм
Відділ навчання та розвитку персоналу	Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації, планування кар'єри, адаптація співробітників
Відділ стимулювання і оплати праці	Нормування праці, розробка системи тарифних угод і сіток, систем оплати праці, використання засобів морального заохочення, управління трудовою мотивацією
Відділ планування (прогнозування) і маркетингу персоналу	Розробка стратегії управління, аналіз кадрового потенціалу, прогнозування потреби в персоналі, оцінка персоналу

Система роботи з персоналом місцевого самоврядування виступаючи важливим елементом кадрової політики органів місцевого самоврядування, повинна будуватися та опиратися на її принципи та пріоритети, а також на засадах системи управління персоналом.

Кадрова політика формується за такими основними складниками (Рис. 1):

Рисунок 1

Складники кадрової політики



В рамках політики кар'єрного розвитку співробітників, служба управління персоналом розробляє «кар'єрні сходи», які затверджуються органом місцевого самоврядування. Ділова кар'єра працівника може бути декількох видів:

– вертикальна (зростання вгору по службовій драбині);

– горизонтальна (перехід із одного підрозділу в інший на аналогічні посади, або ротація);

– «кар'єра пошани» (за видатні досягнення).

Політика просування співробітника по кар'єрних сходах може базуватися на трьох принципах: за успіхи в минулому (за заслуги), успіхи в майбутньому (потенціал), лояльність компанії (вислуга років). Безумовно, два перших принципу переважні для організації в побудові ділової кар'єри працівників, оскільки лояльні співробітники не завжди є високопродуктивними.

Крім просування вгору по кар'єрних сходах, співробітнику можуть бути запропонована ротація. *Ротація* – це процедура зміни роботи конкретним співробітником на певний період часу. Розрізняють внутрішню ротацію і міжфункціональну. *Внутрішня ротація* – це переміщення всередині служби управління персоналом на аналогічну позицію. *Міжфункціональна ротація* – це переміщення, пов'язане зі зміною функціоналу співробітника.

Серед плюсів використання ротації можна виділити:

– краще розуміння цілей;

– розуміння специфіки функціонування різних підрозділів;

– розвиток ділових контактів і знайомств;

– зростання професіоналізму і компетентності співробітників;

– поліпшення навичок прийняття рішень, розв'язання конфліктів та вирішення складних завдань.

«Кар'єра пошани» – така мотивація безпосередньо залежить від потреби в повазі, причому не тільки з боку керівництва, але і колег та може виражатися у вигляді: відзнак, почесних грамот, усної похвали, занесення на дошку пошани, нагородження путівками/квитками на культурні заходи, залучення до прийняття рішень тощо.

Формування складу службовців органів місцевого самоврядування є умовою підвищення ефективності і якісного складу службовців у центральних і місцевих органах виконавчої влади. Посилення інтелектуального забезпечення економічних та соціальних реформ в державі досягається шляхом залучення до служби в публічних органах влади фахівців вищої кваліфікації, передусім для середньої ланки управлінського апарату.

Одним із документів, який передбачає реалізацію реформи державного управління у десятці першочергових реформ країни, є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [67]. Відповідно до Стратегії метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення

професійного інституту публічної служби, забезпечення її ефективності. Іншим документом, є Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року (далі – Стратегія реформування державного управління), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102) [68]. Метою Стратегії реформування державного управління є впровадження в Україні європейських стандартів цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання державних службовців з розвинутою інфраструктурою та належним ресурсним забезпеченням. На виконання Стратегії реформування державного управління розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974 схвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [69].

Значну роль у системі навчання кадрів державної служби повинні відігравати акредитовані навчальні заклади, їх науково-педагогічний потенціал та навчально-лабораторна база. Професійне навчання розглядається як одне з першочергових завдань, без вирішення якого неможливо забезпечити ефективність публічного управління, зробити реальним входження України до спільноти європейських держав.

Для поліпшення системи кадрового забезпечення варто впроваджувати й удосконалювати такі процедури та механізми [70]:

– детально регламентовану й доступну для ознайомлення систему критеріїв добору, заохочення й просування державних службовців за результатами кваліфікаційних іспитів і атестацій на підставі їхньої кваліфікації та ділових якостей, а не вислуги років;

– організацію атестаційних комісій зі змішаним складом, тобто включення до їхнього складу не лише співробітників відповідного органу, що здійснює атестацію, а й працівників кадрових служб інших уста нов, які залучаються на

ротаційній основі, викладачів навчальних закладів, що спеціалізуються з профілю «державне управління»;

– організацію апеляційних комісій для звернення осіб, які незгодні з оцінкою результатів їхньої діяльності як державних службовців.

– на керівні посади компетентних, висококваліфікованих працівників, ефективних менеджерів із сформованого кадрового резерву. До кадрового резерву необхідно включати не лише співробітників установи, а й талановиту студентську молодь, випускників вишів відповідного профілю, працівників інших установ, організацій, підприємств, які гідно себе зарекомендували.

Застосування наукових методів при професійному доборі кадрів сприяє зменшенню загальної небезпеки, збільшує психічну стійкість колективу, окремого фахівця. Це важливо для здійснення моніторингу професійно важливих якостей, для отримання комплексної картини функціонального стану людини як оператора займаної посади, кількісної оцінки ступеню напруги її адаптаційних можливостей і співвіднести дані моніторингу з психофізіологічними вимогами до виконуваних завдань.

Психофізіологічний моніторинг, тобто неперервне спостереження за станом людини, може також виконувати експертну функцію. Його результати можуть бути використані для контролю успішності виробничої та побутової стратегії діяльності людини. Для цього в Україні існує певна нормативно-правова, методична база. На державному рівні цьому слугує Закон України «Про охорону праці» (стаття 19), який регламентує професійний добір [71]. Важливість цієї проблеми відображає постанова від 20.04.2000 року №1659-111 Верховної Ради України «Про інформацію Кабінету Міністрів України про стан виконання законодавства з питань охорони праці».

Відбір кандидатів на посаду можна здійснювати різними методами: стихійний, медичний, конкурсний та професійний:

– стихійний відбір кандидатів на посаду - коли з групи претендентів відбирають необхідну кількість претендентів без урахування їх індивідуальних

здібностей. Така група людей може бути працездатною, але для неї буде характерним високий рівень ризику невиконання посадових функцій;

– медичний відбір враховує лише один фактор - стан здоров'я, як правило фізичний. Такий відбір часто використовують для виконання завдань з високим рівнем стресових ситуацій, що характерно для публічного управління;

– конкурсний відбір – проводять за результатами перевірки індивідуальних здібностей шляхом іспитів або конкурсу документів;

– професійний відбір – більш повно враховує антропологічні, фізіологічні, психічні дані. В основі цього методу лежать два основних принципи: активність та етапність добору. Активність добору означає подальше навчання кандидатів на посади з наступною перевіркою засвоєних знань, врахування їх пропозицій з удосконалення методів навчання та управління майбутнім об'єктом.

Суттєвим у професійному доборі фахівців є знання ними нормативно-правової бази, вміти планувати роботу, а для керівного складу – є уміння використовувати в своїй практичній діяльності громадсько-політичні, соціально-економічні, правові, технічні та освітньо-виховні заходи, спрямовані на забезпечення виконання поставлених завдань.

Таким чином, Україна потребує сьогодні управлінських кадрів нової якості, здатних прискорити соціально-економічний розвиток як регіонів, так і України в цілому, здійснювати професійну діяльність в умовах ризиків і викликів, які постійно постають перед нашою державою.

2.3. Фінансове забезпечення діяльності органів місцевої влади в контексті децентралізації

Місцеві (муніципальні) фінанси – це система економічних відносин, пов’язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань. Муніципальні фінанси характеризуються такими особливостями:

– муніципальні фінанси становлять систему економічних відносин, пов’язаних з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, виготовленого територіальною громадою;
– у процесі здійснення цих відносин відбувається формування, розподіл і використання фінансових ресурсів через місцевий (муніципальний) бюджет;
– цільова підпорядкованість цієї системи відносин — забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань [1 с.40].

Місцевий (муніципальний) бюджет можна схарактеризувати як бюджет, який складається, затверджується і виконується відповідним органом місцевого самоврядування.

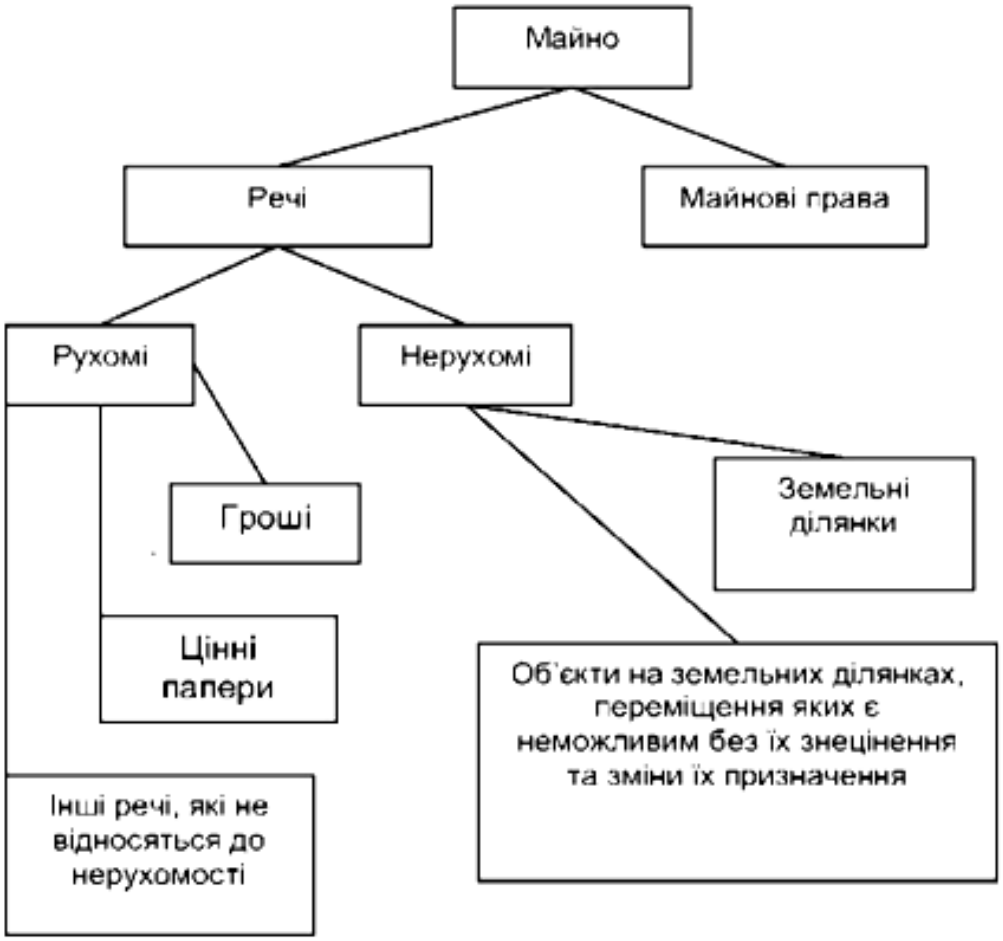
В умовах фінансової децентралізації та проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні особливої актуальності набувають питання, пов’язані з управлінням фінансовими ресурсами територіальних громад, фінансовою незалежністю органів місцевого самоврядування, формуванням ефективної фінансово-інвестиційної політики для забезпечення збалансованого розвитку місцевих громад та територій. Під фінансово-інвестиційним забезпеченням місцевого самоврядування розуміється сукупність можливостей та заходів щодо розподілу та використання фінансових ресурсів та ресурсів територій з метою створення умов, необхідних для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування та реалізації їхніх повноважень.

Конституція України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування визначає рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад (стаття 142). Приблизно таке тлумачення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування подається і в статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Більше того, цей закон забезпечує за відповідними радами від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єктів комунальної власності, а також самостійність місцевих бюджетів. Схема структуризації видів майна територіальних громад її майнових ресурсів наведена в Схемі 1 [72]:

Схема 1

Види майна та майнових ресурсів територіальної громади



В умовах фінансової децентралізації та проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні особливої актуальності набувають аспекти виконання Україною Європейської хартії місцевого самоврядування. До основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, які стосуються ресурсного забезпечення діяльності місцевої влади, віднесено наступні:

– місцева влада має право на свої власні фінансові ресурси;

– обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, які виконує місцева влада;

– місцева влада має право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами;

– частина фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів;

– розміри місцевих податків і зборів органи місцевої влади мають повноваження встановлювати в межах закону;

– порядок формування фінансових ресурсів повинен бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевої влади;

– захист слабкої (у розумінні фінансової забезпеченості) місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання);

– перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, які не призначаються для фінансування конкретних проектів і не обмежують свободу місцевої влади [14].

Варто зауважити, що протягом останніх років в Україні вже відбулися фундаментальні зміни системи місцевого самоврядування, особливо в частині формування місцевих бюджетів та утворення нового потужного суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад. За умови нового перерозподілу публічних фінансів між рівнями влади в результаті реформи бюджетної децентралізації для забезпечення потреб діяльності органів місцевої влади, можуть бути використані фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій (Табл. 5) [73].

Таблиця 5

Ресурси органів місцевої влади за результатами перерозподілу публічних фінансів між рівнями влади

Податки	***Збори та платежі***	***Інші доходи***
✓ 1.60% ПДФО (головний податок, завдяки якому власні доходи в ОТГ зросли в 2–2,5 рази); ✓ 2. 25% екологічного податку; ✓ 3. 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; ✓ 4. 100% єдиного податку; ✓ 5. 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності; ✓ 6. 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт)	✓ державне мито; ✓ плата за надання адміністративних послуг; ✓ збір за паркування; ✓ туристичний збір; ✓ орендна плата за користування майном у комунальній власності; ✓ рентні плати за користування надрами; ✓ 50% грошових стягнень за шкоду довкіллю; ✓ 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; ✓ інше	✓ різноманітні трансферти (базова дотація, освітня і медична субвенції, капітальні трансферти); ✓ цільові та добровільні внески установ до місцевих фондів охорони довкілля; ✓ надходження в рамках програм міжнародної технічної допомоги; ✓ кошти пайової участі у розвитку інфраструктури; ✓ кошти від відчуження комунального майна; ✓ кошти від реалізації безхазяйного майна; ✓ місцеві запозичення; ✓ інше.

Для фінансування розвитку своєї територіальної громади органи місцевого самоврядування також можуть залучати:

– кредитні ресурси. Кредитні джерела фінансування місцевого соціально-економічного розвитку мають багато потенційних переваг (можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово протягом тривалого терміну, прискорення розбудови місцевої інфраструктури тощо), але й супроводжуються значними ризиками (можлива неуспішна

реалізація проектів, збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет та зменшення фінансування поточних видатків, тощо);

– грантові кошти. Сьогодні в Україні грантові джерела часто мають вирішальне значення для фінансування різноманітних проектів у сфері місцевого розвитку. Грантові кошти також нерідко виконують супровідну та підтримуючу функцію щодо інших джерел фінансування, зокрема інвестицій чи кредитів міжнародних фінансових організацій. Грантова допомога може бути у формі як грошових коштів (безповоротні гранти), так і консалтингових послуг, обладнання, матеріалів, які надаються українським реципієнтам на безповоротній основі.

Відтак, для забезпечення реалізації проектів з метою соціально-економічного розвитку територіальних громад органи місцевого самоврядування можуть використовувати різноманітні інструменти фінансування. Загалом їх можна представити як інструменти забезпечення фінансової спроможності та розвитку територіальної громади (Додаток Б) [74].

Вагомі зміни у фінансовому забезпеченні діяльності органів місцевої влади відбулися завдяки реформі бюджетної децентралізації, зокрема, внесенню змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Це сприяло:

– забезпеченню бюджетної незалежності місцевих бюджетів та фінансової автономії (самостійності) місцевих бюджетів;

– формуванню спроможних територіальних громад;

– розширенню доходів загального фонду місцевих бюджетів;

– новим нормативам розмежування ПДФО;

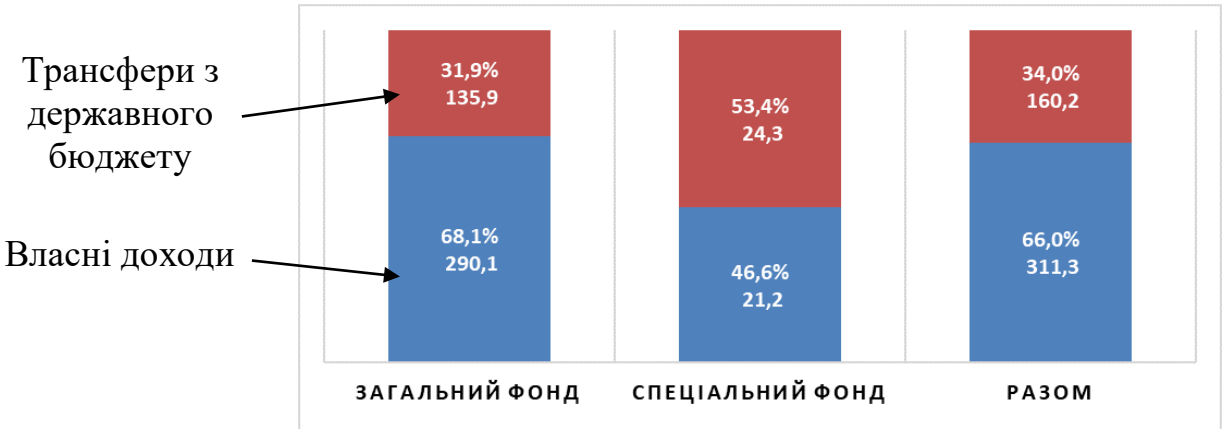
– реформуванню механізму горизонтального вирівнювання;

– новій трансфертній політиці.

Так, протягом 2020 року до місцевих бюджетів України надійшло 471,5 млрд. грн., у тому числі: доходи загального фонду склали 426,0 млрд. грн.; спеціального – 45,5 млрд. грн. (Рис. 2) [75].

Рисунок 2

Доходи місцевих бюджетів України за 2020 рік



За підсумками 2020 року, частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України склала 34,2%. За підсумками 2019 року, аналогічний показник становив 43,5%.

За 9 місяців 2021 року без урахування міжбюджетних трансфертів до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 247,9 млрд. грн.. Приріст надходжень до загального фонду порівняно з відповідним періодом 2020 року склав 20,1% або + 41,4 млрд. грн. [76].

Левову частку надходжень місцеві бюджети отримують від податків та від державних органів влади (трансферти) (Табл. 7) [77].

Показники виконання бюджетів в Табл. 7 відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до подальшого розвитку. Але показники є основою і для аналізу спроможності подальшого розвитку територіальної громади. Приведені нижче прості підходи дозволяють у кількісному вигляді порівняти результати діяльності органу місцевого

Таблиця 7

Структура доходів місцевих бюджетів

Складові надходжень місцевих бюджетів	2019 (факт)		2020 (факт)		2021 (уточнений річний план)	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
податкові надходження, у т.ч.:	270546	48	285572	61	307504	62
• ПДФО і військовий збір	163587	29	177826	38	196913	40
• податок на прибуток підприємств	10025	2	9766	2	9442	2
• транспортний податок		0	0,6	0		0
• рентна плата	4953	1	4678	1	4631	1
• акцизний податок	13896	2	14430	3	15099	3
• екологічний податок	2149	0	2142	0	1794	0
• збір за забруднення навколишнього середовища	0,3	0	0,07	0	0,01	0
• податок на майно	36879	7	37826	8	39503	8
• збір за паркування транспортних засобів	68636	12	99	0	109	0

• інші неподаткові надходження	2479	0	1992	0	790	0
• власні надходження бюджетних установ	17613	3	13996	3	13236	3
доходи від операцій з капіталом	2929	1	3473	1	4025	1
надходження від органів державного управління (**міжбюджетні трансферти**)	260302	46	160177	34	161208	33
Разом	**560528**	**100**	**471480**	**100**	**492150**	**100**
крім того, надходження від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій	44300	–	146399	–	32789	–

самоврядування та допомагають оцінити ефективність діяльності керівників громад (Табл. 8) [78].

Крім того, це можна використовувати як вагомі аргументи при спілкуванні з населенням територіальної громади щодо її подальшого розвитку. Саме ці показники мають говорити, про те, як буде змінено фінансове наповнення обслуговування населення, власне кажучи, що є пріоритетним завданням місцевої влади (Табл.8).

Вищезазначені темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів (Табл. 7) зумовлені діями Уряду, спрямованими на фінансову децентралізацію. Нові умови підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування збільшувати надходження до місцевих бюджетів, вживати заходи з пошуку резервів їхнього наповнення та підвищувати ефективність адміністрування податків і зборів. Крім того, сьогодні місцеве самоврядування поступово відходить від притаманної раніше споживацької позиції. Очікування дотацій

Таблиця 8

Показники спроможності територіальної громади

№№	*Показник*	*Формула для розрахунку*
1	Коефіцієнт спроможності (КС)	Видатки / (Податки + Доходи)
2	Коефіцієнт власного бюджетного забезпечення, тис. грн. на 1 особу	(Податки + Доходи) / Кількість населення
3	Профіцит-Дефіцит (ПД), тис. грн.	Доходи – Видатки
4	Витрати на владу, %	Видатки на утримання органу влади /Видатки
5	Населення на одну посадову особу місцевого самоврядування (ПОМС)	Кількість населення / Кількість ПОМС
6	Найбільші податки, %	(Земельний податок + Єдиний податок) /Податки
7	Ефективність земельного податку, тис. грн. на 1 га	Земельний податок / Загальна площа
8	Ефективність витрат на дошкільну освіту, тис. грн. на 1 дитину	Витрати на дошкільну освіту / Кількість дітей дошкільного віку
9	Ефективність витрат на шкільну освіту, тис. грн. на 1 дитину	Витрати на шкільну освіту / Кількість дітей шкільного віку
10	Ефективність витрат на культуру, тис. грн. на 1 особу	Витрати на культуру / Кількість населення
11	Ефективність витратна життєзабезпечення, тис. грн. на 1 особу	(Витрати на дороги + Капітальні витрати + Благоустрій) / Кількість населення
12	Ефективність соціальних витрат, тис. грн. на1 особу	Витрати на соціальну допомогу / (Пенсіонери + Інваліди)
13	Ефективність первинного медичного забезпечення, тис. грн. на 1 особу	Витрати на охорону здоров’я / Кількість населення

вони сьогодні замінюють активними діями у створенні ефективного управлінського апарату, спрямовують кошти на розвиток громад, здійснюють аналіз витрачання бюджетних коштів та запобігають випадкам неефективного, нераціонального їх використання.

Таким чином, залучення коштів, достатніх для фінансування власних повноважень місцевої влади, є важливою передумовою її ефективного функціонування. Відсутність адекватної дохідної бази для фінансування органів місцевого самоврядування породжує небажання останніх брати на себе додаткові функції з виробництва суспільних послуг.

Для забезпечення успішного сталого розвитку об'єднаних територіальних громад діяльність місцевої влади в умовах децентралізації повинна відповідати загальновизнаним критеріям: „

– оптимального оподаткування, підвищення ролі місцевих податків та зборів і збільшення їх частки у складі доходів; „

– залучення додаткових фінансових ресурсів; „

– збільшення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів у об'єднаних територіальних громадах; „

– підвищення прозорості та підзвітності управління фінансами і комунальним майном; „

– застосування ґендерно орієнтованого підходу у бюджетному процесі на місцевому рівні [79].

Органи місцевого самоврядування якнайкраще можуть врахувати специфіку своєї громади, особливості та конкретику своїх сучасних проблем та знайти власні, притаманні конкретній громаді шляхи розвитку, надавши їм статус місцевих нормативних актів, будучи водночас відкритими та прозорими у своїй діяльності.

РОЗДІЛ 3
ШЛЯХ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

3.1. Інституційне забезпечення участі громади в управлінні місцевими справами

Розвиток взаємодії громадянського суспільства та влади посилюється в контексті децентралізації публічного управління, що вимагає підвищення участі громадськості у процесі прийняття суспільно-політичних рішень, особливо на місцевому рівні. Реформи, які розпочалися в Україні, мають подолати неефективність системи публічного управління на місцях, зробити об'єднані територіальні громади дієздатними суб'єктами реалізації політики соціально-економічного розвитку, добробуту, захисту прав і свобод людини. Участь громадян в управлінні місцевими справами є однією з ключових фундацій місцевого самоврядування, на основі чого ґрунтується існування багатьох форм впливу на процес ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні.

У широкому розумінні інституціалізація – це утворення стабільних моделей соціальної взаємодії, заснованих на формалізованих правилах і законах. Інституціалізація слугує закріпленню практик чи сфери суспільних відносин у вигляді законів, соціальних норм або форм діяльності [80].

Участь громадськості у вирішенні питань місцевого значення повинна ґрунтуватися на принципі субсидіарності та складатися з кількох основних аспектів:

– наявності передбаченого нормативно-правовими актами та законодавством набору механізмів, інструментів та процедур громадської участі в місцевому самоврядуванні;

– налагодженні діалогу та формування соціального партнерства на рівні територіальної громади між органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, соціально відповідальним бізнесом та громадськістю;

– прояву ініціативи, активності та самоорганізації жителів територіальної громади.

Українське законодавство щодо набору механізмів, інструментів та процедур громадської участі в місцевому самоврядуванні передбачає обов'язковість для органів публічної влади залучення представників громадськості до розробки та реалізації публічно-управлінських рішень, налагодженню ефективної взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, надає можливість залучити громадськість до безпосередньої участі у формуванні державної, регіональної та місцевої політики та контролі за їх реалізацією.

Виходячи з пункту 2 статті 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», а в третьому розділі Основний Закон закріпив засадничі форми демократії – вибори і референдум. В розвиток конституційної норми відносини з питань розвитку громадянського суспільства та участі громадськості у формуванні та реалізації публічної політики врегульовані нині такими нормативно-правовими актами України (із змінами):

– Закон України «Про звернення громадян» 1996 року регулює питання практичної реалізації громадянами права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів, а також питання забезпечення громадянам можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування [81];

– Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»

1997 року визначає порядок всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації й захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки публічної влади, а також встановлює обов'язковість для органів публічної влади надавати повну інформацію про свою діяльність, а також передбачати у своїх кошторисах витрати на висвітлення своєї діяльності засобами масової інформації [82];

– Закон України «Про доступ до публічної інформації» 2011 року визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, котра становить суспільний інтерес а також регулює питання забезпечення суб'єктами владних повноважень доступу до публічної інформації, що знаходиться у їх володінні [83];

– Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки», яким затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, зобов'язує обласні, Київську міську державні адміністрації в установленому порядку: утворити дорадчі органи з питань сприяння розвитку громадянського суспільства; розробити та забезпечити затвердження регіональних цільових програм сприяння його розвитку; забезпечувати розроблення, громадське обговорення та затвердження щорічних регіональних планів заходів щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016– 2020 роки. Стратегія регулює питання створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами публічної влади [84];

– Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи

діяльності органів виконавчої влади» визначає процедуру сприяння проведенню експертизи недержавними установами та громадськими радами [85];

– Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» регулює питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а саме: визначає основні вимоги до організації і проведення ОВВ консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; визначає обов'язковість утворення громадських рад при міністерствах, інших центральних ОВВ, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у мм. Києві та Севастополі державних адміністраціях [86];

– Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» установлює процедуру організації та проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів) для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка за кошти державного й місцевих бюджетів, та проведення моніторингу стану виконання (реалізації) програм (проектів, заходів), визнаних переможцями конкурсу [87].

Для розвитку громадянського суспільства та участі громадськості у формуванні та реалізації публічної політики вагоме значення мають також нормативні акти органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (в статутах багатьох українських міст досить детально відображено форми, процедури та алгоритми безпосередньої участі громадян в місцевому самоврядуванні). Іншим типом місцевих нормативних актів є рішення місцевих рад (стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), якими ухвалюють Положення про застосування окремих механізмів

безпосередньої участі громадян, а саме: про громадські слухання, громадські ради чи колегії, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, консультативні опитування, організацію співпраці з громадськими організаціями тощо.

Важливе місце в інституційному каркасі безпосередньої участі громади у місцевому самоврядуванні в Україні займають міжнародні норми, зокрема закріплені у Всесвітній декларації місцевого самоврядування 1985 року. У статті 3 Декларації, стосовно територіальної основи місцевого самоврядування, зазначається, що громадські справи повинні вирішуватися такими основними підрозділами місцевої влади, що найбільш близькі до громадян, а також їх територіальними ланками середнього й регіонального рівня, відповідно до наявного в кожній країні порядку.

Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною у 1997 році, визначила основний принцип, які регламентують особливості діяльності територіальних громад та їх управлінських структур - нормативне закріплення права громадян брати участь в управлінні державними справами. Хартія регламентує, що це право безпосередньо та ефективно може бути здійснене саме на місцевому рівні [14].

Аналізуючи зазначені вище документи та доступну інформацію з цієї тематики в джерелах масової інформації, можна представити механізми, форми та процедури громадської участі в місцевому самоврядуванні у наступній таблиці (Табл. 9):

Принципове значення для забезпечення налагодження діалогу та формування соціального партнерства на рівні територіальної громади має дотримання відповідних умов:

– законності та верховенства права;

– репрезентативності і правоможності сторін та їх представників;

Таблиця 9

Громадська участь в місцевому самоврядуванні

Механізми	***Форми***	***Процедури***
✓ місцевий референдум ✓ збори мешканців за місцем проживання ✓ органи самоорганізації населення ✓ громадські слухання ✓ місцеві ініціативи ✓ громадська експертиза ✓ консультації з громадськістю ✓ громадські ради ✓ звернення громадян ✓ особистий прийом ✓ громадські приймальні ✓ запит на публічну інформацію ✓ консультативно-дорадчі органи ✓ громадський бюджет ✓ громадський контроль ✓ конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування ✓ участь у конкурсних комісіях та комітетах ✓ тощо	✓ інформація ✓ консультація ✓ діалог ✓ партнерство ✓ сбір даних ✓ оцінка дій та їх результатів ✓ перегляд встановлених правил та норм/дій ✓ експертиза ✓ тощо	✓ виконання встановлених правил та норм ✓ реагування на конкретні потреби ✓ моніторинг ✓ тощо

– незалежності та рівноправності сторін;

– конструктивності та взаємодії;

– добровільності та прийняття реальних зобов'язань;

– взаємної поваги та пошуку компромісних рішень;

– обов'язковості розгляду пропозицій сторін;

– пріоритету узгоджувальних процедур;

– відкритості та гласності;

– обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей;

– взаємна відповідальність сторін, їх представників за невиконання зобов’язань за попередніми домовленостями і угодами;

– сприяння розвитку соціального діалогу та соціального партнерства з боку держави.

Закон України «Про соціальний діалог в Україні» 2011 року в статті 1 дав визначення терміну «соціальний діалог»: «Соціальний діалог – процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин» [88].

Таким чином, відповідальність за ефективність системи місцевого самоврядування несуть не лише органи управління, які утворюють відповідну систему, але і члени територіальної громади. За таких умов необхідною вимогою є забезпечення тісної взаємодії між владними інститутами на місцях та громадянами. Забезпечення ефективності такої взаємодії потребує наявності механізмів, які передбачають:

- зв'язок членів представницьких органів на місцях (депутатів місцевих рад) з громадою;
- прозорість функціонування органів місцевого самоврядування;
- відповідальність депутатів місцевих рад перед територіальною громадою;
- ефективність систем адміністрування місцевих коштів.

Враховуючи природу місцевого управління, яке покликане реально враховувати та відображати інтереси громадян, діалог та формування

соціального партнерства на рівні територіальної громади має базуватися на конструктивній співпраці п`яти ланок (Табл. 10):

Таблиця 10

Ланки співпраці на місцевому рівні

Ланка	***Призначення***
Громадяни	Представляють інтереси певної громади
Організації громадянського суспільства	Покликані представляти та захищати групові інтереси громадян
Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи	Представляють інтереси територіальних громад і наділені певними повноваженнями по забезпеченню відповідних інтересів
Місцеві органи виконавчої влади	Покликані забезпечувати баланс місцевих і національних інтересів
Соціально відповідальний бізнес	Відіграє активну роль в процесах життя територіальної громади

Кожна територіальна громада має широке коло інтересів, а тому потребує оперативної реакції на місцеві проблеми з боку всіх елементів системи управління. Інституційно прийняття рішень є в компетенції обраних представників, а фактичне виконання рішень – на виконавчих органах представницьких органів.

Інституціоналізуючи право на прийняття рішення з боку публічних органів, соціальний діалог створює умови розбудови соціальної держави та забезпечує гарантії тривалого економічного зростання територіальної громади у сучасному світі. Україна, яка приєдналася до Статуту і стала членом Ради Європи у 1995 році прийняла структуру європейського соціального діалогу, в якій вирізняють:

– тристоронній діалог, що передбачає взаємодію між партнерами, - територіальною громадою і місцевими органами самоврядування, - за участю державних органів влади;

– і двосторонній діалог, що здійснюється тільки між територіальною громадою і місцевими органами самоврядування.

Діалог та соціальне партнерство на рівні територіальної громади здійснюються з використанням механізмів, форм та процедур громадської участі в місцевому самоврядуванні, які наведені вище.

При тристоронньому діалозі, метою якої є формування узгодженої тристоронньої позиції, учасники соціального діалогу вимушені вдаватися до пошуку інших платформ для діалогу, наприклад: консультації у межах консультативних та дорадчих структур як громадського сектору, так і створених при органі місцевого самоврядування/асоціаціях/комітетах. Такою платформою можуть виступати на найвищому рівні Комітети Верховної Ради України, парламентські та урядові структури, депутати місцевих рад та Верховної ради України. Втім така співпраця є ситуативною, на відміну від співпраці у межах постійних робочих груп, інших організаційних утворень.

Процедура прийняття рішень органом влади передбачає погодження і врахування пропозицій сторін-учасниць процесу. Така диверсифікація платформ надає можливість сторонам лобіювати інтереси своїх членів, і, звісно, кожна зі сторін прагне цим скористатися. Участь органів влади у тристоронньому форматі на етапі підготовки ініціатив безперечно підвищує шанси на прийняття узгодженого акту, який максимально враховує інтереси всіх сторін і в подальшому не викликатиме критики влади.

Двосторонній діалог, що здійснюється тільки між територіальною громадою і місцевими органами самоврядування є більш дієвим, але тільки в питаннях, які можуть бути вирішені без залучення органів влади. Життєвий цикл діалогу у процесі прийняття рішень та його основні етапи можна представити в наступній схемі (Схема 2) [89]:

Таким чином, будь який діалог за сприяння соціального партнерства на рівні територіальної громади між органами місцевого самоврядування,

Схема 2

Життєвий цикл діалогу у процесі прийняття рішень та його основні етапи



місцевими органами виконавчої влади, соціально відповідальним бізнесом та громадськістю закінчується прийняттям рішення – позитивного, або негативного. При прийняті позитивного рішення, вони повинні бути:

– інноваційними та творчими;

– узгодженими;

– базуватися на існуючих знаннях та досвіді, діючому праві;

– далекоглядними;

– обґрунтовані доказами;

– впроваджені в діяльність і в наступному всебічно оцінені, а за необхідності переглянуті.

Ініціатива, активність та самоорганізація жителів територіальної громади є складовими елементами громадської участі громадян у визначенні та

вирішенні їхніх проблем у громаді . Громадська участь дає змогу враховувати соціальні чинники в процесі планування, мінімізувати соціальні та політичні ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень, корегувати плани та поведінку влади відповідно до інтересів тих чи інших суспільних груп, а також залучати їх до процесу ухвалення управлінських рішень. Таким чином, громадська участь дозволяє визначати, формулювати та відстоювати інтереси громади.

Природно, що в умовах незавершеності демократичних перетворень в Україні на часі триває пошук нових форм взаємодії інститутів місцевого самоврядування з громадянським суспільством, мають місце різні спроби налагодження системи інформування населення про діяльність влади, намагання забезпечити сталий зворотний зв’язок між інститутами публічної влади та громадянами у рамках формування культури державно-громадського управління.

3.2. Структура Київської міської державної адміністрації та організація підрозділів

Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Частиною національного законодавства України є Європейська хартія місцевого самоврядування, статтею 6 якої передбачається [14]:

– без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління;

– умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності;
– забезпечення належних можливостей професійної підготовки, винагороди та просування по службі найманих працівників органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до частини 5 статті 10 цього Закону чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою. Відповідно до частини 1 статті 11 цього Закону виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Згідно з частиною 2 цієї ж статті Закону виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Розгляд питань про затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання віднесено пунктом 5 частини 1 статті 26 цього Закону до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. Тобто, ці питання вирішуються відповідними радами виключно на їх пленарних засіданнях [13].

Пунктом 6 частини 4 статті 42 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року до повноважень сільського, селищного, міського голови віднесено внесення на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів. Відповідно до частини 1 статті 54 цього Закону сільська, селищна, міська,

районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [13]. Організаційні засади реалізації повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо здійснення державної регуляторної політики визначаються Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» 2004 року [90].

Частина 3 статті 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року передбачає, що керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади. Відповідно до частини 4 статті 54 цього Закону положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року:

– регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування;

– визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування [91].

Зокрема, стаття 4 цього Закону серед основних принципів здійснення служби в органах місцевого самоврядування визначає принцип самостійності кадрової політики в територіальній громаді. Відповідно до статті 10 цього Закону проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

Наразі органи місцевого самоврядування керуються у своїй роботі:

– Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 року № 169, що застосовується під час прийняття на службу в органи місцевого самоврядування [92];

– Загальним порядком проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим наказом Головного управління державної служби України від 08.07.2011 року № 164 та зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 28.07.2011 року за № 930/196683 [93];

– Положенням про порядок стажування у державних органах, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 року № 804 [94];

– Типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби від 07.11.2019 року № 203-195 [95].

Аналіз вищезазначених нормативно-правових актів дає змогу представити систему місцевого самоврядування як:

- територіальну громаду;
- раду депутатів та її постійних та тимчасових контрольних комісій (як колегіальних органів, що складаються з обраних депутатів);
- голову територіальної громади і його патронатні служби;
- виконавчого комітету (органу, створеною радою за поданням міського голови);
- виконавчий орган ради (сектори, відділи, управління, департаменти);
- районі ради (у разі їх утворення в містах з адміністративним районним поділом).
- виконавчі органи районних у місті рад;
- органи самоорганізації населення.

З історії самоврядування міста Києва: Вперше демократичні вибори до Київської міської ради відбулись 4 березня 1990 року. Голова Київської міської

ради обирався з числа депутатів ради шляхом таємного голосування на альтернативній основі. Після набуття чинності Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» 30 травня 1999 року [96] відбулися загальноміські вибори Київського міського голови за мажоритарною виборчою системою по єдиному одномандатному виборчому округу. В наступному відбулись чергові вибори депутатів Київської міської ради та, окремо, Київського міського голови.

Органом виконавчої влади міста Києва у 1990–1992, 1994–1995 роках був виконавчий комітет Київської міської ради, який обирався Київрадою.

У 1992–1994 роках повноваження виконавчого органу міста здійснював Представник Президента України у місті Києві, який одночасно був і главою Київської міської державної адміністрації. Представник Президента України мав статус юридичної особи, гербову печатку та здійснював свої повноваження одноособово. З 1995 року органом виконавчої влади міста є Київська міська державна адміністрація (далі – КМДА), яка з 1999 року паралельно виконує функції виконавчого органу Київської міської ради. Ця паралельна функція є особливістю формування місцевої влади в м. Києві, яка передбачена Законом України « Про столицю України – місто-герой Київ».

Структура КМДА складається з Апарату КМДА, окремих департаментів, управлінь та інших категорій структурних підрозділів. Керівництво КМДА та структура Апарату КМДА представлені в Схемах 3 [97] та 4 [98].

Апарат КМДА є структурним підрозділом КМДА, підпорядковується голові КМДА, підзвітний та підконтрольний Київській міській раді.

Основними завданнями Апарату є правове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, соціально-побутове, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності КМДА, підготовка аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематична перевірка виконання актів законодавства та розпоряджень КМДА, надання методичної та

іншої практичної допомоги структурним підрозділам та районним в м. Києві державним адміністраціям [99].

Структурними підрозділами КМДА, які також підпорядковується голові КМДА, діють у взаємодії з структурними підрозділами Апарату КМДА і є підзвітними та підконтрольними Київській міській раді та наведені у Додатку В з окремими підрозділами та посадами у складі структурних підрозділів КМДА [100].

Вирішення питань утворення структурних підрозділів та їх видів (департамент, управління, відділ, сектор) здійснюється КМДА відповідно до пункту 3^{-1} Постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 року № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» [101]. Цією постановою визначене призначення структурного підрозділу:

✓ департамент – структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність), координації роботи, пов’язаної з виконанням таких завдань;

Схема 3

Керівництво КМДА

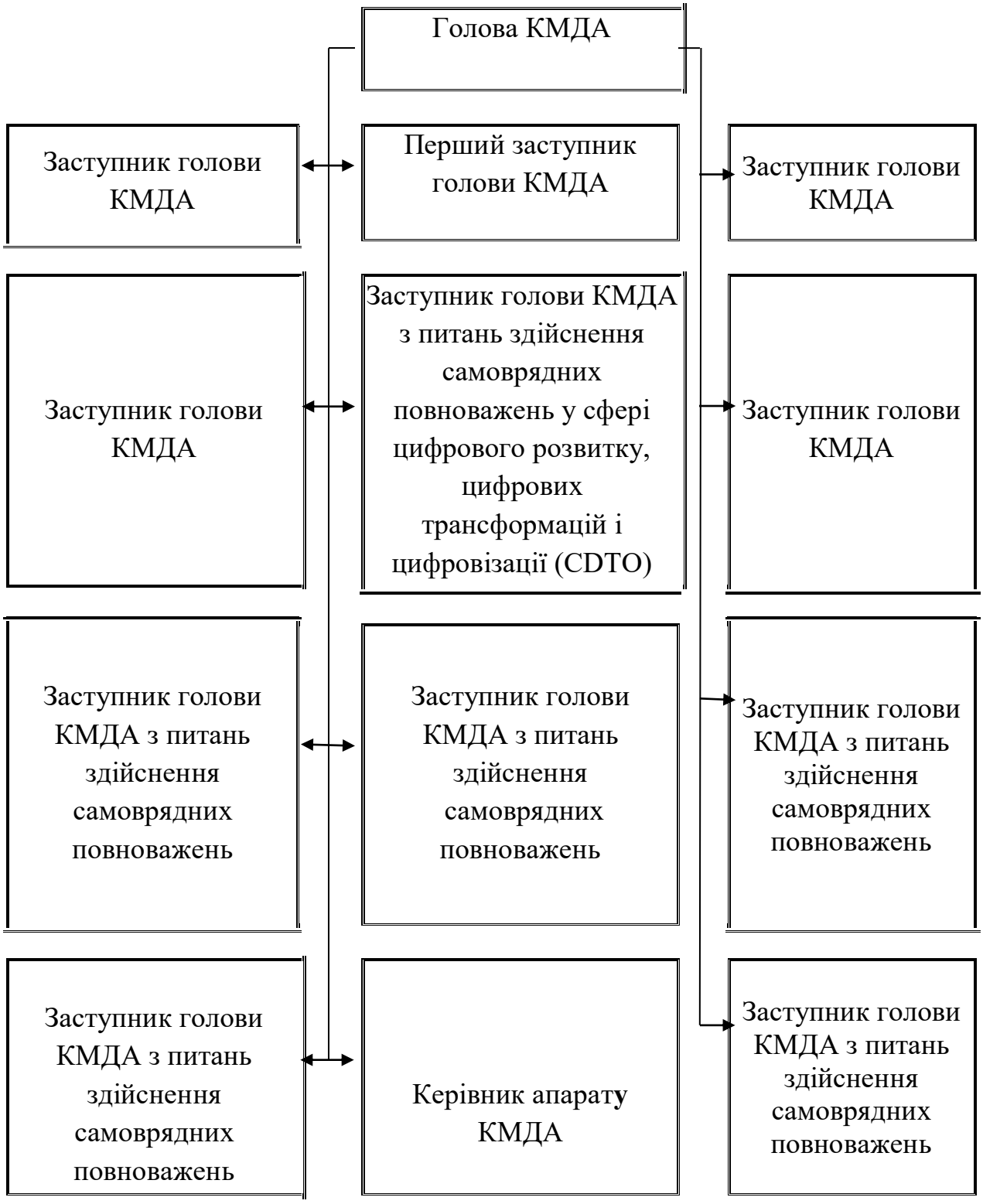


Схема 4

Апарат КМДА

	Найменування структурного підрозділу	*Окремі підрозділи та посади у складі структурного підрозділу*
Керівник апарату КМДА	Управління аналітичного забезпечення Київського міського голови	Начальник управління Заступник начальника управління Відділ – 1
	Управління документообігу та аналізу службової кореспонденції	Начальник управління Заступник начальника управління Відділ – 2 Сектор – 1
	Контрольно-аналітичне управління	Начальник управління Відділ – 1
	Патронатна служба Київського міського голови	Керівник служби Відділ – 1
	Управління міжнародних зв’язків	Начальник управління Заступник начальника управління Відділ - 1 Головний спеціаліст – 1
	Управління інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації	Начальник управління Відділ – 2
	Управління контрольно-аналітичного забезпечення першого заступника голови КМДА та заступників голови КМДА	Начальник управління Заступник начальника управління Відділ – 9
	Юридичне управління	Начальник управління Заступник начальника управління Відділ – 2
	Управління по роботі з персоналом	Начальник управління Заступник начальника управління Відділ – 3
	Управління контрольно-аналітичного забезпечення керівництва апарату КМДА	Начальник управління Відділ – 2
	Управління організаційної роботи та регіональних зв'язків	Начальник управління Відділ – 1

	Управління фінансово-господарського забезпечення	Начальник управління Відділ – 2
	Управління забезпечення діяльності адміністративної комісії	Начальник управлінні Відділ – 1 Сектор – 1
	Управління з питань звернень громадян	Начальник управління Заступник начальника управління Відділ – 1
	Регіональний відділ адміністрування Державного реєстру виборців	Начальник відділу Відділ – 1
	Сектор режимно-секретної роботи	Завідуючий сектором Сектор – 1

✓ управління – структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування;

✓ відділ – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності;

✓ сектор – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів.

Вищезазначеною постановою регламентовано мінімальну штатну чисельність одиниць персоналу для структурного підрозділу та можливість утворення в його складі внутрішньої структури відповідного призначення (наявність в їх складі управлінь, відділів, секторів, або окремих посад спеціалістів).

Структурні підрозділи КМДА є юридичними особами публічного права, мають самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби України, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням. Структурні підрозділи включені до Реєстру неприбуткових організацій.

Враховуючі особливості законодавства щодо здійснення місцевого самоврядування в м. Києві можна конкретизувати наступне:

1. Територіальна громада, як суб`єкт системи місцевого самоврядування, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирає:

- депутатів до Київської міської ради – представницького органу місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- Київського міського голову, який відповідно, до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» стає головою Київської міської ради.

2. Київська міська рада створює виконавчий орган влади міста – КМДА на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка, згідно з Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» паралельно виконує функції державної виконавчої влади. Голова Київської міської ради стає головою КМДА. Це є особливістю здійснення державної виконавчої влади в місті Києві.

3. В наслідок цього, незважаючи на різні функціональні призначення органів місцевого самоврядування, посада голови Київської міської ради та посада голови КМДА поєднуються однією особою.

4. Голова КМДА уповноважений подавати Київській міські раді пропозиції щодо структури виконавчого органу ради, та загальної чисельності виконавчого органу.

3.3. Перспективний план розвитку Київської міської державної адміністрації в умовах постковідного періоду

У 2019 році людство стикнулося з Пандемією, для якої Всесвітня організація охорони здоров`я затвердила офіційну назву – «коронавірусна

хвороба 2019 (COVID-19)». Всесвітня організація охорони здоров`я визнала надзвичайною ситуацією в галузі міжнародної охорони здоров'я та внесла заходи з боротьби проти неї до тимчасових рекомендацій згідно з Міжнародними медіко-санітарними правилами 2005 року [102]. Учені зі США та Великої Британії виявили, що вже існують сотні різних мутацій корона вірусу.

З 12 березня 2020 року на усій території України встановлено карантин відповідно до постанов Кабінету Міністрів України. Наслідком карантинних обмежень стало посилення обмежувальних заходів та повний локдаун, який природно призвів до негативних наслідків в економіці, вплив якого в теперішній час буде важко оцінити у конкретних кількісних показниках. Карантин в Україні триває вже понад 2 років. Протягом цього часу українці пережили декілька локдаунів, зазнали чимало обмежень і навчилися жити в нових умовах.

С початком коронокризи діяльність КМДА була відкоригована відповідно до викликів, які повстали перед адміністрацією:

– доступ до адміністративних будівель КМДА здійснюється з дотриманням противоепідемічних вимог та на підставі документів, передбачених законодавством;

– призупинено особистий прийом громадян у КМДА;

– здійснено організаційні заходи, пов`язані з доступом до адміністративних будівель КМДА (перелік осіб з правом доступу, документи на право доступу, уповноважені на перевірку документів тощо);

– проведення нарад, засідань консультативно-дорадчих органів з дотримання противоепідемічних вимог, як правило в режимі «відеоконференції» або аудіо конференції (дистанційне засідання);

– забезпечення звернень громадян з використанням мережі інтернет, інших засобів електронного зв`язку або залишення письмових звернень у спеціальних поштових скриньках для кореспонденції [103].

Однак, такі обмеження діяльності не стали підставою для призупинення або відмови від стратегій розвитку та планів діяльності КМДА.

Розроблення регіональних стратегій розвитку, програм та планів заходів з їх реалізації передбачено:

– Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» 2000 року [104];

– Законом України «Про засади державної регіональної політики» 2015 року [105];

– Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [106];

– Постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» [107]. Згідно пункту 7 зазначеної Постанови регіональні стратегії розробляються на період дії Державної стратегії регіонального розвитку України та повинні відповідати її положенням;

– Постановою Кабінету Міністрів України від 5.08.2020 № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» [108] тощо.

На виконання вищезазначеного законодавства КМДА, як виконавчий орган Київської міської ради, розробив та подав на затвердження нову редакцію «Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року» [109]. Рішенням Київської міської ради від 6.07.2017 № 724/7886 стратегія регіонального розвитку затверджена.

На виконання Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року, КМДА розробляє та подає до Київської міської ради Програми економічного та соціального розвитку на конкретні визначені періоди (наприклад, на 2021-2023 роки) або окремі цільові програми, які також розглядаються та затверджуються

Київською міською радою. Звіти про виконання програм подаються КМДА до Київської міської ради по закінченню строку дії програм [110].

Виходячи з конкретних цілей, поставлених Стратегією розвитку міста Києва до 2025 року та затвердженої Програми економічного та соціального розвитку на конкретний період, кожен структурний підрозділ, враховуючі фаховий напрямок своєї діяльності, розробляє та затверджує План роботи структурного підрозділу. Плани роботи затверджуються розпорядженням КМДА. Контроль за виконанням планів роботи структурними підрозділами виконавчого органу здійснюється першим заступником голови, заступниками голови КМДА відповідно до розподілу обов'язків [111].

Перспективний план розвитку в теорії передбачає комплекс науково-методичних, матеріально-технічних та управлінських проектів із визначенням шляхів їх реалізації. Таким чином Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року разом з Програмою розвитку на конкретний період та
Планами робот структурних підрозділів КМДА в своєї сукупності і визначають перспективний план розвитку виконавчого органу Київської міської ради – Київської міської державної адміністрації.

Стратегія розвитку м. Києва до 2025 року – головний нормативний документ, що визначає цілі та завдання довгострокового розвитку міста. Крім того, Стратегія розвитку міста Києва відповідає основним принципам державної регіональної політики України та передбачає стратегічну ціль, наприклад – інвестиції (із зазначенням завдань):

1. Залучення інвестицій до м. Києва:

– спрощення процедур інвестування в різні сфери життєдіяльності / економіки міста;

– розробка системи преференцій / пільг для інвесторів пріоритетних галузей розвитку міста;

– Стабілізація фінансового становища міста (в т.ч. зниження боргового навантаження на міський бюджет).

2. Просування інвестиційного потенціалу міста:

– оцінка потенціалу та активне позиціонування міста Києва на міжнародних інвестиційних заходах як інвестиційно привабливого центру у Центральній та Східній Європі;

– проведення інформаційних кампаній (в т.ч. організація інвестиційних форумів та інших заходів) щодо інформування інвестиційної спільноти про можливості для інвестування в місті Києві;

– забезпечення максимального використання потенціалу закордонних візитів вищого керівництва м. Києва для залучення міжнародної спільноти до інвестування;

– постійна співпраця з міжнародними рейтинговими агентствами (в т.ч. робота над підвищенням позицій міста Києва у міжнародних рейтингах).

3. Розробка нового інвестиційного процесу в рамках виконавчих органів міста:

– створення інформаційних баз даних муніципальних потреб та активів;

– формування єдиного публічного реєстру інвестиційних програм та проектів;

– розвиток «єдиного вікна» для роботи з інвесторами;

– розробка стандартів та форм для підвищення якості підготовки інвестиційних програм і проектів;

– зміна процесу інвестиційного планування (залучення приватного сектора, просування змішаних форм фінансування);

– забезпечення конкурентного та прозорого конкурсного процесу в рамках вибору інвесторів;

– патронаж після підписання інвестиційного договору та підтримка інвестора з боку міста Впровадження проектного підходу до управління інвестиційними програмами та проектами впродовж всього їх життєвого циклу на основі сучасних міжнародних практик [112 с. 31-33].

В розвиток реалізації вище визначеної стратегічної цілі, Програма економічного та соціального розвитку м. Києва на 2021–2023 роки визначила наступні завдання та заходи (слід зауважити, що аналогічні програми діяли і до

2021 року, завдання та заходи по яких були реалізовані структурними підрозділами КМДА):

1. Поліпшення інвестиційного клімату столиці:

– спрощення процедур інвестування в різні сфери життєдіяльності економіки міста, проведення відкритих та прозорих інвестиційних конкурсів;

– розробка концепції промислового вузла «Київська бізнес-гавань».

2. Просування інвестиційного потенціалу міста:

– шляхом участі в міжнародних виставках та форумах;

– підготовка інформації та участь в міжнародних інвестиційних рейтингах;

- проведення щорічного Інвестиційного форуму міста Києва.

3. Розробка нового інвестиційного процесу в рамках виконавчих органів міста:

– розвиток «єдиного вікна» для роботи з інвесторами на базі комунального підприємства «Київське інвестиційне агентство».

Виконавцями цих завдань та заходів Програмою визначені: Департамент економіки та інвестицій та Комунальне підприємство «Київське інвестиційне агентство» [113 с. 14-17]. Планами робіт структурних підрозділів щодо виконання завдань та заходів Програми визначено:

– у Департаменті економіки та інвестицій (Табл. 11) [114 с. 14-17]:

Таблиця 11

План робіт Департаменту економіки та інвестицій КМДА «Інвестиції»

Завдання	*Очікуваний результат*
Організація та участь у міжнародних заходах з економічних та інвестиційних питань в м. Києві та за кордоном, в тому числі проведення щорічного «бренд-заходу» - Інвестиційного форуму міста Києва, організація спільних з представниками бізнесу роуд-шоу (road show)	Формування обізнаності та зацікавленості серед цільових аудиторій, передусім ділових кіл, інвесторів, підприємців, впровадження кращих національних і світових практик управління інвестиційною діяльністю
Підготовка інформаційно-презентаційної продукції з інвестиційної та зовнішньоекономічної тематики (буклети, іміджева продукція, промо-ролики)	Підвищення інвестиційної привабливості міста Києва, розповсюдження актуальної інформації для інвесторів під час інвестиційних заходів
Забезпечення просування інвестиційних можливостей міста Києва через інвестиційний вебпортал та розміщення публікацій про інвестиційні можливості Києва у провідних світових електронних та/або друкованих ЗМІ	Взаємодія з потенційними і діючими інвесторами, отримання відгуку щодо можливої зацікавленості інвестора, демонстрація ключових переваг ведення бізнесу у місті Києві та конкретних інвестиційних пропозицій
Забезпечення участі у міжнародних інвестиційних рейтингах	Підвищення інвестиційної привабливості шляхом покращення позицій міста Києва у міжнародних інвестиційних рейтингах
Підвищення ефективності та прозорості процесу проведення інвестиційних конкурсів	Затверджено рішенням Київської міської ради проєкт Положення про проведення інвестиційних конкурсів у місті Києві
Підготовка та проведення конкурсів із залучення інвесторів	Залучено інвесторів до реалізації не менше 10-15 інвестиційних проєктів щорічно
Розробка Концепції створення та функціонування промислового вузла, «Київська бізнес-гавань»; дослідження створення та функціонування індустріального парку в складі промислового вузла «Київська бізнес-гавань»	- Розроблена Концепція створення та функціонування промислового вузла «Київська бізнес-гавань»; - визначена доцільність /недоцільність створення індустріального парку на території промислового вузла (розроблена концепція ІП)

– у Комунальному підприємстві «Київське інвестиційне агентство» [115]:
«Сьогодні в Києві працює «єдине вікно». Цей механізм взаємодії передбачає пряму організацію роботи інвестора з проектним менеджером КП «Київське інвестиційне агентство», закріпленим за кожним окремим проектом. Менеджер допомагає інвестору вирішувати всі бюрократичні питання – наприклад, отримання відповідних погоджень, дозволів, попередніх вихідних даних тощо».

З наведеного вище прикладу можна зробити наступний висновок, що КМДА, як виконавчий орган Київської міської влади та орган самоврядування територіальної громади м. Києва, на підставі аналізу поточної ситуації в соціально-економічному розвитку міста та аналогічних показників інших столиць Європейського Союзу, визначає стратегію розвитку міста, а по етапах її реалізації – перспективні плани розвитку.

До перспективних планів розвитку, визначених КМДА також відносяться (узагальнено):

- подальший розвиток існуючих, створення та якісне освоєння нових промислових зон;
- співробітництво наукових закладів та реального сектору економіки міста;
- розвиток інформаційної системи «Промисловість і наука Києва» для просування продукції промислового комплексу міста на внутрішньому та зовнішньому ринках;
- проведення інформаційно-консультативних заходів щодо співробітництва в рамках діалогу «Україна – Європейський Союз»;
- створення віртуального бізнес-центру для отримання дозволів, ліцензій та відкриття різних видів бізнесу для підприємців;
- фінансово-кредитна підтримка суб`єктам малого та середнього бізнесу м. Києва;
- створення нових робочих місць у перспективних секторах економіки;
- створення новітніх навчально-практичних центрів професійної та професійно-технічної освіти;

- інвентаризація земель міста, організація ведення Міського земельного кадастру, взаємодія з оновленим Державним земельним кадастром;
- розробка нормативної документації щодо заміни оренди земель під нерухомим майном на викуп земель;
- створення системи земельних електронних торгів та розробка електронного майданчика для їх проведення;
- оновлення основних ресурсів та обов`язкової інформації (графічні та текстові матеріали) бази даних містобудівного кадастру;
- інтеграція містобудівного кадастру з інформаційно-аналітичною системою «Майно»;
- розвиток туристичної пропозиції міста, ділового та інших сучасних видів туризму (медичного, дитячого, молодіжного, спортивного тощо);
- забезпечення основних туристичних локацій навігацією;
- підвищення ефективності використання комунальної інфраструктури та споживання енергоресурсів;
- розробка та затвердження «План сталої міської мобільності м. Києва» - плану розвитку міського транспорту;
- покращення дорожньої навігації, зокрема модернізація та розвиток автоматизованої інформаційної системи керування дорожнім рухом (інформаційні електронні табло, керовані дорожні знаки, детектори транспорту, метеонагляд тощо);
- модернізація та розширення мереж зовнішнього освітлення вулиць, магістралей, пішохідних переходів, тротуарів та прибудинкових територій;
- розвиток громадського транспорту;
- розвиток системи надання соціальних та реабілітаційних послуг;
- підвищення рівня комфортності та доступності всіх елементів міської інфраструктури для осіб з інвалідністю та мало мобільних груп населення;
- забезпечення партнерської взаємодії міської влади та громадського сектору у розвитку соціальної сфери;

- приведення закладів охорони здоров`я у відповідність до сучасних проблем;
- вдосконалення системи охорони здоров`я м. Києва до викликів, пов`язаних з ендеміями, зокрема протидії поширенню коронавірусної інфекції COVID-19;
- створення та будівництво спортивних зон у місцях масового відпочинку киян;
- впровадження сучасної системи контролю за станом довкілля;
- охорона та раціональне використання природного середовища;
- створення нових територіальних ЦНАП та модернізація існуючих ЦНАП;
- розширення кількості адміністративних послуг в електронному вигляді;
- уніфікація адміністративних послуг;
- розвиток мережі закладів освіти, в т. ч. інклюзивних закладів;
- реалізація концепції реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа»;
- підвищення ефективності функціонування системи безпеки шляхом розвитку комплексної системи відеоспостереження, розвитку системи інформування у разі виникнення надзвичайних ситуацій, створення єдиного міського ситуаційного центру оперативного моніторингу у сферах безпеки;
- збереження та актуалізація об`єктів культурної спадщини;
- забезпечення галузі культури та креативних індустрій сучасною інфраструктурою;
- розвиток інноваційних форм участі киян у діяльності з самоврядування через «відкрите урядування» та «електронна демократія»;
- реалізація концепції Kyiv Smart City:
- використання сучасних технологій різними верстами населення, система взаємозв`язку органів влади з громадянами, удосконалення системи онлайн надання адміністративних послуг на єдиному порталі тощо [116];
- фінансове забезпечення плану розвитку КМДА із залученням додаткового механізму державно-приватного партнерства, спонсорської/міценатської допомоги, співпраці з міжнародними фінансовими організаціями та донорів;
- підвищення ефективності та прозорості міських органів влади та служб.

Органи місцевого самоврядування, місцевий орган державної влади, громадські організації, установи та організації усіх форм власності м. Києва можуть долучитися до надання пропозицій і проектних ідей до Плану розвитку КМДА. Пропозиції та проектні ідеї мають відповідати наступним критеріям:

- відповідність стратегічній та оперативній цілям, одному з завдань або заходів Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року;
- соціальний та економічний ефект від реалізації;
- територія впливу проекту (м. Київ) та кількість населення, на яке поширюватиметься проект (не менше 100 000 осіб);
- реалізація проектної ідеї забезпечить виконання/сприятиме досягненню ключових індикаторів Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року;
- економічне обґрунтування та наявність розрахунків орієнтовної вартості проектної ідеї;
- відповідність вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 15.03.2015 № 196 для можливості реалізації за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку [117].

Прикладом виконання цієї норми є прийняття Київською міською радою за пропозицією КМДА рішення щодо утворення у складі КМДА нових структурних підрозділів категорії «департамент» для кожного з 10 районів м. Києва (наприклад, «Департамент Голосіївського району м. Києва виконавчого органу Київської міської влади (КМДА)» [118]. Новоутворені департаменти - органи місцевого самоврядування, в окремих галузях, реалізація яких не покладена на інші структурні підрозділи виконавчого органу. На території адміністративних районів міста Києва ці підрозділи будуть здійснювати самоврядні повноваження з метою дотримання принципу безперервності влади. Вони будуть підпорядковуватись Київському міському голові та підзвітними Київській міській раді – це дозволить належним чином здійснювати контроль за їх діяльністю. Створення Департаментів районів є важливим стратегічним кроком на шляху до створення районних у місті Києві рад.

ВИСНОВКИ

Місцеве самоврядування – це продукт тривалого розвитку людської цивілізації. Наука про місцеве самоврядування починається зі спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, чи вона є незалежною від держави публічною правовою владою, але міцно включеною в державний організм. Науковці перший напрямок місцевого самоврядування визначили як громадівську концепцію місцевого самоврядування, яка розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, а другий державницька теорія місцевого самоврядування, яка стверджує невіддільність його від державної влади, що представляє інтереси центральної державної влади на місцях

Суттєвий вплив на хід подальших інституціональних перетворень в України мала Ратифікація Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом 16 вересня 2014 року та ратифікація у 1997 року Європейської хартії місцевого самоврядування. Обидва документи стали частиною законодавства України.

Перед державою повсталі завдання забезпечити органу місцевого самоврядування правову, організаційну та фінансову автономію. Завдання були реалізовані в Конституції України, спеціальних законах та підзаконних актах. Однак, аналізуючи відповідні законодавчі зміни, варто зауважити, що не все ще зроблено. Необхідно продовжити проведення реформи децентралізації та прийняти ще ряд важливих законів, які удосконалять діюче законодавство про місцеве самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування та Закон України «Про місцеве самоврядування» визначили право органів місцевого самоврядування визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління, а також здійснювати добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих

якостей та компетентності, які повинні забезпечити ефективне управління на території. Однак, реалією сегодення є недостатня кількість кваліфікованих фахівців в органах місцевого самоврядування через невисоку престижність праці та низький рівень заробітних плат, відсутність єдиної та зрозумілої системи оцінки якості та ефективності кадрової роботи, формальної атестації і контролю персоналу. Наслідок упущень кадрової роботи находить своє відлуння в інших результатах діяльності органів місцевого самоврядування: фінансово-економічному та соціальному, транспортному, освіти та культури, благоустрою, охорони здоров`я тощо.

Реформи, які розпочалися в Україні, мають подолати неефективність системи публічного управління на місцях, зробити територіальні громади дієздатними суб'єктами реалізації політики соціально-економічного розвитку, добробуту, захисту прав і свобод людини. Участь громадян в управлінні місцевими справами є однією з ключових фундацій місцевого самоврядування, на основі чого ґрунтується існування багатьох форм впливу на процес ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні.

Наявність в Україні законодавства (частина 3.1.диплому) щодо набору механізмів, інструментів та процедур громадської участі в місцевому самоврядуванні визначають тенденції їх подальшого розвитку, а також взаємозв'язку національної та громадянської свідомості. Наявне законодавче забезпечення громадської участі в місцевому самоврядування свідчить, що відповідальність за ефективність системи місцевого самоврядування несуть не лише органи управління, які утворюють відповідну систему, але і члени територіальної громади.

Природно, що в умовах незавершеності демократичних перетворень в Україні на часі триває пошук нових форм взаємодії інститутів місцевого самоврядування з громадянським суспільством, мають місце різні спроби налагодження системи інформування населення про діяльність влади, намагання забезпечити сталий зворотний зв'язок між інститутами публічної

влади та громадянами у рамках формування культури державно-громадського управління.

Одним з прикладом взаємодії між інститутами публічної влади та громадянами, враховуючі особливості законодавства для столиці, є здійснення місцевого самоврядування в м. Києві де:

1. Територіальна громада, як суб`єкт системи місцевого самоврядування, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирає:

- депутатів до Київської міської ради – представницького органу місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Київського міського голову, який відповідно, до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» стає головою Київської міської ради.

2. Київська міська рада створює виконавчий орган влади міста – КМДА на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка, згідно з Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» паралельно виконує функції державної виконавчої влади. Голова Київської міської ради стає головою КМДА. Це є особливістю здійснення державної виконавчої влади в місті Києві.

3. В наслідок цього, незважаючи на різні функціональні призначення органів місцевого самоврядування, посада голови Київської міської ради та посада голови КМДА поєднуються однією особою.

4. Голова КМДА уповноважений подавати Київській міські раді пропозиції щодо структури виконавчого органу ради, та загальної чисельності виконавчого органу.

Таке поєднання голови Київської міської ради та посада голови КМДА однією особою в умовах повномасштабної військової агресії Російської Федерації проти України, яка сталася 24 лютого 2022 року, показала свою

ефективність в спільній роботі з новим призначеним органом управління - Військовою адміністрацією міста. Необхідні рішення щодо захисту Держави та міста оперативно приймалися Київською міською владою та її виконавчим органом – Київською міською державною адміністрацією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування : навч. посібник/ В. В. Утвенко. − К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. − 234 с.

2. *Стаття «Історія місцевого самоврядування за різних часів»//*URL: https://www.en.gov.ua/newdiniy-deny-nformuvannya/storya-mscevogo-samovryaduvannya-za-rznih-chasv

3. Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020"» // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text

4. Указ президента України від 30.09.2019 № 722/2019 «Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text

5. *Постанова Верховної Ради Української РСР від* 24 серпня 1991 року № 1427-XII «Про проголошення незалежності України» // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text

6. *Конституція України* // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

7. Серьогіна С.Г. , Любченко П.М., Лялюк О.Ю. та ін. Державне будівництво і місцеве самоврядування : посібник для підготовки до іспиту / С. Г. Серьогіна , П. М. Любченко, О. Ю. Лялюк та ін. – Харків : Право, 2019. – 212 с.

8. Батанов О. Муніципальна влада у теорії та практиці народовладдя: проблеми співвідношення та взаємодії // Часопис Київського університету права/ О.Батанов. – 2019. – № 2. – С. 47–53.

9. Спасів Н. Система місцевого самоврядування: Науковий потенціал пізнання // Науковий вісник Ужгородського національного університету/ Н.Спасів. – 2019. – Випуск 23, частина 2. – С. 95-99

10. ЗвіздаНаукові теорії походження місцевого самоврядування та сформовані на їх основі моделі// Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»/О.Звіздай. – 2017. – № 4. – С. 2-5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1067#

11. Стешенко Т. Концептуальні підходи дослідження територіальних громад у системі місцевого самоврядування//Т.Стешенко// Юридичний науковий електронний журнал. – 2019.- № 3. – с. 71-75. URL:https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-3/16

12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 25 травня 1997 р. № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/280/97-вр

13. Європейська Хартія місцевого самоврядування // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

14. Декларація про державний суверенітет України 16 липня 1990 року № 55-XII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text

15. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року № 533-XII // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text

16. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 року// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text

17. Закон України «Про представника Президента України» від 5 березня 1992 року № 2167-XII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text

18. Стешенко Т. Концептуальні підходи дослідження територіальних громад у системі місцевого самоврядування//Т.Стешенко// Юридичний науковий

електронний журнал. – 2019.- № 3. – с. 71-75. URL:https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-3/16

19. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 25 травня 1997 р. № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/280/97-вр

20. Європейська Хартія місцевого самоврядування // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

21. Декларація про державний суверенітет України 16 липня 1990 року № 55-XII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text

22. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року № 533-XII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text

23. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 року// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text

24. Закон України «Про представника Президента України» від 5 березня 1992 року № 2167-XII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text

25. Конституція України, 1996 рік // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.#Text

26. Куйбіда В. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами: практичні аспекти реалізації// Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України/ В.Куйбіда. – 2015. – Вип. 1. – С. 146–163. –URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2015_1_14

27. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 року № 3917-XII // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12#Text

28. Указ Президента України «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» від 6 серпня 1994 року № 430/94 // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94#Text

29. Постанова Верховної Ради України «Про проект конституційного Закону України про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» від 28 грудня 1994 року № 332/94-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332/94-%D0%B2%D1%80#Text

30. Кампо В. Український муніципалізм: історія і сучасність // Хроніка-2000/В.Кампо. – 1998. – Вип. 27/28. – С. 492-504

31. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: ttps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80/ed19950608#Text

32. Указ Президента України «Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію» від 21 серпня 1995 року № 760/95 // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/760/95#Text

33. Указ Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад» від 30 грудня 1995 року № 1194/9595 // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1194/95#Text

34. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

35. Роман В. Модели децентрализациииии власти в странах Европейского Союза // Теория и практика державного управления /В. Роман . – 2016. – № 2(53). – С. 206-203URL:http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0rgsjE0ITToJ:irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/Tpdu_2016_2_36.pdf+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua

36. Наконечний В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз // Теорія та практика державного управління/ В. Наконечний . – 2014. – Вип. 1. – С. 283-289.URL:http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Tpdu_2014_1_42

37. Костенок І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів// Державне управління та місцеве самоврядування/ І. Костенюк. –2013. –вип.1(16). – С. 296-306 URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/39.pdf

38. Государственное и муниципальное управление: Справочник/ Под ред. Н. И. Глазуновой . – М.: Магистр, 1997. – 496 с.

39. Стаття «Система місцевого самоврядування США»//URL:https://pidru4niki.com/1854051658793/pravo/sistema_mistsevogo_samovryaduvannya_ssha

40. Адре Жан Шарль. Огляд місцевого самоврядування у Франції// Переклад ПСП. – К. – 1994. – 89с.*Стаття «Франція»*//URL: https://pidru4niki.com/91592/pravo/frantsiya

41. *Стаття «*Регіональне та місцеве самоврядування»//URL: https://pidru4niki.com/1212012458768/pravo/regionalne_mistseve_samovryaduvannya

42. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej// URL: https://www.gov.pl/web/mswia-instytucja-posredniczaca

43. *Стаття «Німеччина»*// URL:https://pidru4niki.com/91584/pravo/nimechchina

44. Кащишин М. Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах// Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18). – С. 1-9

45. URL: https://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18kmavzk.pdf

46. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.

47. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2004 року № 333-р// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text

48. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 року № 385// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11

49. Постанова Верховної Ради України «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» від 4 червня 2015 року № 509-VIII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-viii#Text

50. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text

51. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text

52. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text

53. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-IV// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text

54. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 року № 888-VIII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text

55. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об`єднаних територіальних громад» від 26 листопада 2015 року № 837-VIII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-19#Text

56. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» 28 грудня 2014 року № 79-VIII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text

57. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статуту старости села, селища» від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII //

База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#Text

58. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 року № 1851-VIII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19#Text

59. Кабінет Міністрів України «Реформа децентралізації»//Інформація// URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi

60. *Стаття «Загальна інформація»//* Про реформу децентралізації// URL: https://decentralization.gov.ua/about

61. Європейське врядування. Біла книга/ Комісія європейських співтовариств. – Брюссель. – 25.7.2001. – COM(2001) 428. – (остаточна редакція)/Переклад//URL: https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf

62. Міненко М. А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія/М.А.Міненко. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. – 404 с.

63. Покотило Т. Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби// Теорія та практика державного управління//Т.Покатило. – 2015. – Вип.1(48). – С. 185-191URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_1_31

64. Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки» від 1.02.2012 № 45/2012 // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#Text

65. Таран В. Шляхи покращення кадрового забезпечення виконавчих органів місцевих рад //Демократичне врядування/ В. Таран. – 2019. – Вип.5. – URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26625/taran.pdf

66. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020"» від 12 січня 2015 р. № 5/2015// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text

67. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р).// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2018-%D1%80#Text

68. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 1 грудня 2017 р. № 974-р// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text

69. К. Ващенко. Стан системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад: доповідь / Ващенко К (кер. авт. колективу), В. Купрій, В. Чмига, Т. Токарчук, Л. Рикова, Ю. Вернигор та ін. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. – 140 с.

70. Закон України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#top

71. Енциклопедія державного управління: у 8 т. –Х.: ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011.– Т. 5. – 408 с.

72. Г.А.Борщ. Ресурсне забезпечення об’єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович. – К. :Інститут громадянського суспільства, 2017. – 107 с.

73. Г.А. Борщ «Ресурсне забезпечення об’єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб./ Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович / – К. :

2017. – 107 с. – URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/204/%D0%A0%D0%B5%D1%81%D1%83%D1%80%D1%81%D0%BD%D0%B5-%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%9E%D0%A2%D0%93.pdf

74. Стаття «Як виконувалися місцеві бюджети у 2020 році - експертний аналіз»URL: https://decentralization.gov.ua/news/13249

75. Стаття «Розмір і виконання місцевих бюджетів 2021». –URL: https://www.budgetnyk.com.ua/article/126-struktura-mstsevih-byudjetv-u-2021-rots#anc_4

76. Куценко Т., Сіренко Я. «Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління»// КНЕУ/ Т Куценко, Я.Сіренко. – 2019. – С. 125-152. – URL:https://ir.kneu.edu.ua/handle/2010/30350

77. Моделювання ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ в умовах децентралізації/Програми ООН із відновлення та розбудови миру, за фінансової підтримки Європейського Союзу. – URL:https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/563/UA-UNDP-financial-operations-for-local-gov-ATC-1.pdf

78. Енциклопедія державного управління у 8-ми томах Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 258RL: https://dut.edu.ua/ua/lib/1/category/1100/view/203

79. *Закон України «*Про звернення громадян*» від* 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text

80. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР // База даних

«Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Tex

81. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text

82. Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» від 26.02.2016 № 68/2016// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text

83. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 № 976// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text

84. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text

85. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» від 12.10.2011 № 1049// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF#Text

86. Закон України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 року № 2862-VI// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text

87. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посіб. – К. : Ленвіт. – 2012 . – 64 с.

88. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року
№ 1160-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text
89. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text

90. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15.02.2002 року № 169// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF#Text
91. Наказ Головного управління державної служби України від 08.07.2011 року № 164, зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 28.07.2011 року за № 930/196683// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0930-11#Text
92. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах» від 1 грудня 1994 року № 804 // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF#Text
93. Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування» від 07.11.2019 року № 203-195// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text
94. Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text

95. *Офіційний портал Києва. Керівництво//* URL: https://kyivcity.gov.ua/kyiv_ta_miska_vlada/kerivnytstvo.html

96. Розпорядження КМДА «Положення про апарат виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 17 жовтня 2017 року № 1284. – URL:https://kyivcity.gov.ua/kyiv_ta_miska_vlada/struktura_150/vikonavchiy_organ_kivsko_misko_radi_kivska_miska_derzhavna_administratsiya/aparat_kmda/File_1551953713/

97. Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12.03.2005 року № 179. - // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text

98. Вікіпедія. Коронавірусна хвороба 2019.- URL:https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%96%D1%80%D1%83%D1%81%D0%BD%D0%B0_%D1%85%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%B0_2019

99. Розпорядження КМДА «Про деякі організаційні заходи щодо запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19) від 19 01.2022 № 122.- URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_deyaki_organizatsiyni_zakhodi_schodo_zapobigannya_poshirennyu_gostro_respiratorno_khvorobi_COVID-19_sprichineno_koronavirusom_SARS-CoV-2_na_period_di_karantinu_u_2022_rotsi/cfahljlfxe_kmda__122/

100. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text

101. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#n85

102. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 № 722/2019// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825

103. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11.11.2015 № 932// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text

104. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» від 5.08.2020 № 695// База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text

105. Рішення Київської міської ради «Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року» від 6.07.2017 № 724/7886. – URL:https://dei.kyivcity.gov.ua/files/2017/7/28/Strategy2025new.pdf

106. Рішення Київської міської ради «Про внесення змін до програми економічного і соціального розвитку….» від 9.12.2021 № 3703/3744 URL:https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_vnesennya_zmin_do_programi_ekonomichnogo_i_sotsialnogo_rozvitku_m_kiyeva_na_2021-2022_roki_zatverdzheno_rishennyam_kivsko_misko_radi_vid_24_grudnya_2020_roku__2323/ajnudbvsj4_3703-3744/

107. Розпорядження КМДА. Регламент виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 8.10.2013 № 1810. - URL:https://ips.ligazakon.net/document/view/MA131810?an=622

108. Рішення Київської міської ради «Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року» від 6.07.2017 № 724/7886. – URL:https://dei.kyivcity.gov.ua/files/2017/7/28/Strategy2025new.pdf

109. Київська міська рада рішення «Про внесення змін до Програми економічного і соціального розвитку м. Києва на 2021-2023 роки» від 9.12.2021 № 3703/3744. – URL:https://kmr.gov.ua/sites/default/files/3703-3744.pdf

110. Наказ Департаменту економіки та інвестицій «Про внесення змін до плану діяльності Департаменту економіки та інвестицій КМДА на 2020-2022 роки» від 17.09.2019 № 67. – URL:https://dei.kyivcity.gov.ua/files/2019/9/20/N67_17092019.PDF

111. Ми створюємо привабливі умови для інвесторів та перетворюємо Київ у місто, відкрите для бізнесу URL:https://kyivcity.gov.ua/news/mi_stvoryuyemo_privablivi_umovi_dlya_investoriv_ta_peretvoryuyemo_kiv_u_misto_vidkrite_dlya_biznesu__gennadiy_plis/

112. Рішення Київської міської ради «Про затвердження Концепції Київ Смарт Сіті 2020»від 21.11.2017 № 500/3507. – URL:file:///C:/Users/Admin/Desktop/500-3507.pdf

113. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 15.03.2015 № 196 // База даних «Законодавство України» / ВР України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#Text

Рішення Київської міської ради «Про деякі питання діяльності виконавчого органу Київської міської ради» від 3.02.2022 № 4180/4221. URL:https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_deyaki_pitannya_diyalnosti_vikonavchogo_organu_kivsko_misko_radi/m9t3bo6yvd_4180-4221/

ДОДАТКИ

Додаток А

Наукові підходи до трактування поняття «місцеве самоврядування»
[10 с.97-98]

№ пп	*Автор*	*Визначення*
1	Р. Родс	Місцеве самоврядування базується на відносинах центральних та місцевих органів, які визначаються реальним потенціалом сторін, що використовуються як засоби тиску.
2	М. Баглай	Місцеве самоврядування не входить до системи органів державної влади, але за своєю природою все ж таки є частиною державної влади.
3	Ю. Мігачев, В. Семенов	Місцевим (муніципальним) управлінням є керівництво справами, головним чином місцевого значення, здійснюване виборними органами, які уповноважені представляти населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці та їх адміністративним апаратом. Місцеве управління – це відносно децентралізована форма державного управління.
4	Х. Алдерфер	Місцеве самоврядування необхідно розглядати в системі єдиного державного управління, яке на практиці може включати як державну адміністрацію, так і самоврядні засади.
5	Ю. Панейко	Місцеве самоврядування є спертою на приписи закону децентралізованою державною адміністрацією, виконуваною локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам та є самостійними в межах закону й загального правного порядку.
6	В. Шаповал	Місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління.
7	О. Кутафін, В. Фадєєв	Місцеве самоврядування є самостійною діяльністю громадян з вирішення питань місцевого значення.
8	О. Батанов	Місцеве самоврядування є недержавною за своєю природою самостійною формою здійснення народом своєї влади, а саме влади територіальних громад.

9	В. Кампо	Місцеве самоврядування за своєю природою виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і від влади об'єднань громадян. Воно втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава втілює загальнонаціональні інтереси, а політичні партії чи громадські організації – політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів.
10	В. Кравченко	Місцеве самоврядування є відносно автономним функціонуванням певного колективу (організації) людей, що забезпечується самостійним прийняттям членами цього колективу норм та рішень, які стосуються його життєдіяльності, а також відсутністю в колективі розриву між суб'єктом та об'єктом управління.
11	К. Арановський	Місцеве самоврядування організовує людей в об'єднання, яке не співпадає зі звичайними асоціаціями, проте може бути визначене не інакше, як територіальний колектив зі своєю структурою та інтересами. З іншого боку, самоврядування небайдуже до держави, оскільки воно виконує адміністративні функції та частково звільняє державу від турбот про місцеві справи.
12	В. Борденюк	Місцеве самоврядування є явищем громадського життя, в якому поєднуються самоврядні та державницькі засади, що співіснують, доповнюючи одна одну.
13	О. Діденко	Місцеве самоврядування – це спосіб організації стабільних соціальних цінностей на обмеженій території задля вирішення спільних завдань.
14	І. Редліх	Місцеве самоврядування – це здійснення місцевими жителями чи їх виборними представниками повноважень, які їм надані законною владою чи які належать їм за загальним правом.
15	М. Свєшников	Місцеве самоврядування – це добровільна участь населення у місцевому управлінні.
16	Б. Нольде	Місцеве самоврядування – це форма здійснення державних функцій за допомогою незалежних тією чи іншою мірою осіб та установ.

17	Ю. Тодика, В. Яворський	Місцеве самоврядування – це система, яка складається із сукупності демократичних організаційних форм (виборів) та інститутів безпосередньої демократії (референдумів), інших форм волевиявлення населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виборних та інших органів, що реалізують його цілі, завдання та функції.
18	Ю. Демків	Сутність поняття місцевого самоврядування полягає у здійсненні влади населенням.
19	А. Коваленко	Місцеве самоврядування є системою суспільних відносин, що виникають у процесі самоорганізації населення певних територій для самостійного та під власну відповідальність управління місцевими справами, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через утворювані ним органи місцевого самоврядування та інші органи його самоорганізації за місцем проживання.
20	М. Корнієнко	Місцеве самоврядування за сучасних умов не може бути ні чим іншим, як однією з форм децентралізації державної влади на рівень територіальних колективів громадян та тих органів, які вони вибирають, формою здійснення державних функцій згаданими громадськими суб’єктами. Це означає, що правоздатність територіальних колективів на незалежне та самостійне вирішення питань місцевого значення є не природною, а встановленою законом та гарантованою державою.
21	Т. Бондарук	Місцеве самоврядування може розглядатись як форма організації місцевої влади, за якою громадяни, тобто жителі відповідної території (територіальної громади), безпосередньо або через уповноважені ними органи, незалежно, під власну відповідальність, в межах Конституції, законів України та власних матеріальних і фінансових можливостей вирішують питання місцевого значення.
22	О. Бєлкін, А. Єрьомін	Місцеве самоврядування є рівноправним суб’єктом управління, який володіє фінансовими ресурсами самостійно в межах своїх повноважень. На відміну від держави, місцеве самоврядування передбачає, що суб’єкти управління є ланками системи власного, а не державного управління.

23	В. Євдокимов	Місцеве самоврядування ґрунтується на діяльності місцевих виборних органів, що базується на власному бюджеті та законодавчо закріплених повноваженнях.
24	Л. Ярічевська	Місцеве самоврядування – це діяльність населення місцевої територіальної одиниці та його виборних органів, що спрямована на управління власними справами.
25	Г. Барабашев	Місцеве самоврядування є владою місцевого населення в справах місцевого значення, яка здійснюється громадянами безпосередньо та через виборні органи, в рамках закону, але без втручання державної влади.
26	В. Бесчастний	Інститут місцевого самоврядування в Україні є волевиявленням територіальних громад, їх органів та посадових осіб, має на меті самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.
27	О. Сушинський	Місцеве самоврядування є здійсненням виду публічної влади чи громадівської влади шляхом структурування на суспільно значимі функції, що здійснюються відповідною інституційною структурою, а саме громадою безпосередньо та через легалізовані й відповідальні перед нею (громадою) органи місцевого самоврядування, такі як глава, рада та виконавчі органи територіальної громади.
28	І. Дробот	Місцеве самоврядування – це насамперед само організоване врядування на демократичних постулатах рівності, справедливості та свободи співіснування людей/громадян задля організації життєдіяльності.

Додаток Б

Інструменти забезпечення фінансової спроможності та розвитку територіальної громади в Україні

Складова	***Інструментарій***	***Переваги***	***Недоліки***
Бюджетна	✓ Податки та збори ✓ Державні цільові програми	✓Дає змогу швидко залучити чималі в масштабах міста кошти ✓Додаткове фінансування у вигляді цільових трансфертів з державного бюджету надходжень у рамках державно-приватного партнерства чи концесії, інвестицій, кредитів тощо ✓Співробітництво територіальних громад	Вичерпність ресурсів
Інвестиційна	✓ Корпоратизація комунальних підприємств ✓ Компенсація впливу – компенсація негативного впливу зовнішніх чинників на територію	✓ Використання в перехідних економіках ✓ Розподіл видатків, ризиків та майбутніх прибутків між публічним і приватним учасниками партнерства	Мотивація приватних інвесторів
Грантова	✓ Міжнародна технічна допомога ✓ Ендавмент ✓ Проекти корпоративної соціальної	✓Безоплатна та безповоротна основа	1. Географія інтересів 2. Конкурсні засади 3. Для економічно розвинутих країн світу

	Відповідальності ✓ Краудфандинг		
Кредитна	✓ Місцеві запозичення ✓ Безоблігаційні позики ✓ Місцеві гарантії ✓ Кредити міжнародних фінансових організацій	✓ Місцеві облігаційні позики ✓ Різний термін залучення ✓ Пільгові умови кредитування	✓Погодження з Мінфіном України ✓Можуть робити тільки міста ✓Надаються на умовах платності, строковості та майнового забезпечення ✓ Цільове призначення коштів
Земельні ресурси	Землі у розпорядженні органу місцевого самоврядування	✓ Розпорядження землями державної власності, передача земельних ділянок державної власності у власність громадян та юридичних осіб ✓ Зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності ✓ Продаж громадянам і юридичним особам земельних ділянок державної та комунальної власності для потреб, визначених Земельним кодексом України	Розпорошення повноважень із розпорядження землями

		✓ 4. Вилучення для суспільних та інших потреб земельних ділянок із земель державної та комунальної власності	
Співробітництво громад	Всі вище перелічені способи залучення коштів	✓ Можливості зменшення бюджетних видатків ✓ Можливості використання управлінської експертизи приватного сектору ✓ Отримання доступу до запровадження сучасних Технологій	Конфлікт інтересів громад

Додаток В

Структурні підрозділи КМДА

№№	*Найменування структурного підрозділу*	*Окремі підрозділи та посади у складі структурного підрозділу*
1	Департамент (Центр) надання адміністративних послуг	Директор департаменту Заступник директора департаменту - 2 Управління – 2 Відділ – 4 Сектор – 2 Головний спеціаліст – 2
2	Департамент будівництва та житлового забезпечення	Директор департаменту Перший заступник директора департаменту Заступник директора департаменту Управління – 6
3	Департамент внутрішнього фінансового контролю та аудиту	Директор департаменту Перший заступник директора департаменту Заступник директора департаменту Управління – 3 Відділ – 2 Головний спеціаліст - 2
4	Департамент економіки та інвестицій	Директор департаменту Перший заступник директору департаменту Управління – 7 Відділ – 3 Сектор – 2 Головний спеціаліст – 3
5	Департамент житлово-комунальної інфраструктури	Директор департаменту Заступник директора департаменту Управління – 6 Відділ – 2 Сектор – 3 Головний спеціаліст – 1
6	Департамент з питань реєстрації	Директор департаменту Управління – 2 Відділ – 1 Сектор – 3

7	Департамент земельних ресурсів	Директор департаменту Перший заступник директору департаменту Заступник директора департаменту Управління – 6 Відділ – 4 Сектор – 3 Головний спеціаліст – 3
8	Департамент інформаційно-комунікаційних технологій	Директор департаменту Перший заступник директора департаменту Управління – 2 Сектор – 1 Головний спеціаліст – 2
9	Департамент комунальної власності м. Києва	Директор департаменту Перший заступник директору департаменту Заступник директора департаменту Управління – 6 Головний спеціаліст – 1
10	Департамент культури	Директор департаменту Управління – 3 Відділ – 2 Сектор – 1
11	Департамент містобудування та архітектури	Директор департаменту Заступник директора департаменту – 2 Управління – 5 Служба – 1 Сектор – 2 Головний спеціаліст – 3
12	Департамент міського благоустрою	Директор департаменту Перший заступник-начальник управління – 1 Управління – 3
13	Департамент молоді та спорту	Директор департаменту Заступник директора департаменту-начальник управління – 1 Управління – 2 Відділ – 1 Сектор – 2

		Головний спеціаліст – 2
14	Департамент муніципальної безпеки	Директор департаменту Перший заступник директора департаменту Заступник директора департаменту -1 Управління – 2 Відділ – 5 Сектор – 4
15	Департамент освіти і науки	Директор департаменту Управління – 6 Відділ – 2
16	Департамент охорони здоров'я	Директор департаменту Управління – 3 Відділ – 6 Сектор – 3 Головний спеціаліст – 2
17	Департамент охорони культурної спадщини	Директор департаменту Управління – 2 Сектор – 2 Головний спеціаліст - 3
18	Департамент промисловості та розвитку підприємництва	Директор департаменту Перший заступник директору департаменту Управління – 2 Відділ – 2 Сектор – 2 Головний спеціаліст – 3
19	Департамент соціальної політики	Директор департаменту Заступник директора департаменту – 2 Управління – 7 Відділ – 4 Сектор – 3 Головний спеціаліст – 1
20	Департамент суспільних комунікацій	Директор департаменту Перший заступник директора департаменту Заступник директора департаменту – 2 Управління – 2 Відділ – 4

		Сектор – 2 Головний спеціаліст – 2
21	Департамент транспортної інфраструктури	Директор департаменту Перший заступник директора департаменту Управління – 5 Відділ – 1 Сектор – 1 Головний спеціаліст – 2
22	Департамент фінансів	Директор департаменту Перший заступник директора департаменту Заступник директора департаменту Управління – 6 Відділ – 5 Сектор – 1 Головний спеціаліст - 1
23	Управління (інспекція) самоврядного контролю	Начальник управління Заступник начальника управління-начальник відділу – 2 Відділ – 2 Сектор – 1
24	Управління екології та природних ресурсів Управління з питань реклами	Начальник управління Заступник начальника управління-начальник відділу – 2 Відділ – 3 Сектор – 3 Головний спеціаліст – 2
25	Управління туризму та промоцій	Начальник управління Заступник начальника управління Відділ – 2 Сектор – 1 Головний спеціаліст - 2
26	Служба у справах дітей та сім`ї	Начальник служби Заступник начальника служби Відділ – 4 Сектор – 1 Головний спеціаліст - 2

27	Державний архів м. Києва	Директор Заступник директора Відділ – 5 Сектор – 3 Головний спеціаліст – 2 Провідний спеціаліст – 1