

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кафедра економіки, права та управління бізнесом

Допущено до захисту  
Завідувач кафедри

---

(підпис)  
«26» листопада 2025 р.

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**  
**на здобуття освітнього ступеня магістра**  
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»  
за освітньою програмою професійного спрямування  
«Публічне управління та адміністрування»  
на тему: **«СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
СТАН, ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ»**

**Виконавець:**

студентка ПУА

Бившева Вікторія В'ячеславівна \_\_\_\_\_

**Науковий керівник:**

д. е. н, доцент

Несененко Павло Петрович \_\_\_\_\_

**Тема: «СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ»**

**ЗМІСТ**

|                                                                                                                                                   |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ВСТУП.....</b>                                                                                                                                 | <b>3</b>   |
| <b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>                         | <b>7</b>   |
| 1.1. Місцеве самоврядування як інститут публічного управління.....                                                                                | 7          |
| 1.2. Нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні.....                                                                      | 13         |
| 1.3. Міжнародні стандарти та принципи Європейської хартії місцевого самоврядування.....                                                           | 28         |
| <b>Висновки до розділу 1.....</b>                                                                                                                 | <b>34</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 2. СТАН І ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....</b>                                                | <b>37</b>  |
| 2.1. Історико-правова еволюція місцевого самоврядування в Україні.....                                                                            | 37         |
| 2.2. Інституційна структура та повноваження органів місцевого самоврядування.....                                                                 | 51         |
| 2.3. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.....                                                | 63         |
| <b>Висновки до розділу 2.....</b>                                                                                                                 | <b>77</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ.....</b> | <b>80</b>  |
| 3.1. Аналіз ризиків і викликів, що постали перед системою місцевого самоврядування під час воєнного стану.....                                    | 80         |
| 3.2. Зарубіжний досвід реформування та функціонування місцевого самоврядування.....                                                               | 88         |
| 3.3. Стратегічне бачення ключових напрямків інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні.....                                       | 99         |
| <b>Висновки до розділу 3.....</b>                                                                                                                 | <b>111</b> |
| <b>ВИСНОВКИ.....</b>                                                                                                                              | <b>114</b> |
| <b>ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА.....</b>                                                                                                                | <b>120</b> |

## ВСТУП

*Актуальність теми дослідження.* У сучасних умовах трансформації системи публічного управління в Україні місцеве самоврядування набуває особливого значення як ключовий інститут демократії та ефективного врядування на місцевому рівні. Процеси децентралізації влади, які активно впроваджуються в Україні з 2014 року, зумовили кардинальні зміни в організації та функціонуванні органів місцевого самоврядування, передачу їм значних повноважень та ресурсів для самостійного вирішення питань місцевого значення.

Європейський вибір України та курс на інтеграцію до Європейського Союзу вимагають приведення національної системи місцевого самоврядування у відповідність до європейських стандартів, насамперед принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Реформа децентралізації, яка стала однією з найуспішніших реформ в Україні, створила об'єднані територіальні громади, розширила їхню фінансову базу та забезпечила більшу автономію у прийнятті управлінських рішень. Водночас повномасштабна військова агресія росії проти України з 2022 року поставила перед системою місцевого самоврядування нові виклики, пов'язані з необхідністю забезпечення життєдіяльності громад в умовах воєнного стану, координацією дій із військовими адміністраціями, підтримкою внутрішньо переміщених осіб та плануванням післявоєнного відновлення.

Незважаючи на значний прогрес у розбудові системи місцевого самоврядування, залишається низка невирішених проблем: недостатня фінансова спроможність окремих територіальних громад, дублювання повноважень між різними рівнями влади, дефіцит кваліфікованих кадрів, обмежена участь громадян у прийнятті рішень місцевого значення. Ці проблеми актуалізують необхідність ґрунтовного наукового дослідження стану системи

місцевого самоврядування, виявлення основних проблем її функціонування та розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо подальшого розвитку.

**Стан наукової розробки проблеми.** Теоретичні та практичні аспекти функціонування місцевого самоврядування досліджувалися у працях вітчизняних науковців, зокрема В.П. Трощинського, Н. Обушної, С.І. Чернова, С.О. Гайдученка, Несененко П.П., які розглядали місцеве самоврядування як складову системи публічного управління. Питання нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування висвітлені у дослідженнях, присвячених аналізу конституційних засад та спеціального законодавства. Проблеми децентралізації та реформування місцевого самоврядування вивчали багато дослідників, аналізуючи процеси об'єднання територіальних громад та розширення їхніх повноважень. Водночас динамічний характер реформ, виклики воєнного стану та процеси європейської інтеграції зумовлюють потребу в актуалізації наукових досліджень системи місцевого самоврядування з урахуванням сучасних реалій та міжнародного досвіду.

**Мета дослідження** полягає у комплексному аналізі стану системи місцевого самоврядування в Україні, виявленні ключових проблем її функціонування та обґрунтуванні стратегічних напрямків подальшого розвитку в контексті європейських стандартів та викликів сучасності.

Для досягнення поставленої мети визначено наступні **завдання дослідження:**

1. дослідити теоретико-методологічні основи місцевого самоврядування як інституту публічного управління та проаналізувати основні концепції його організації;
2. проаналізувати нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні та визначити ступінь його відповідності міжнародним стандартам;
3. з'ясувати зміст і значення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування для розбудови системи місцевої влади в Україні;

4. дослідити історико-правову еволюцію місцевого самоврядування в Україні та виявити її вплив на сучасну модель організації місцевої влади;
5. проаналізувати інституційну структуру та розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
6. оцінити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації та визначити основні результати реформи;
7. виявити ризики та виклики, що постали перед системою місцевого самоврядування в умовах воєнного стану;
8. узагальнити зарубіжний досвід реформування та функціонування місцевого самоврядування для визначення можливості його адаптації в Україні;
9. обґрунтувати стратегічні напрямки інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням цифровізації, консенсусної моделі управління та активізації громадської участі.

**Об'єктом дослідження** є система місцевого самоврядування в Україні як складова механізму публічного управління.

**Предметом дослідження** виступають теоретичні, нормативно-правові та організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні, проблеми його розвитку та шляхи їх вирішення в контексті міжнародних стандартів.

**Методи дослідження.** Для досягнення мети та вирішення поставлених завдань у роботі застосовано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів дослідження. Системний підхід використано для розгляду місцевого самоврядування як цілісної системи взаємопов'язаних елементів у структурі публічного управління. Історичний метод застосовано для дослідження еволюції місцевого самоврядування на різних етапах розвитку української державності. Порівняльно-правовий метод дозволив проаналізувати зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування та визначити можливості його адаптації в українських умовах. Структурно-функціональний аналіз використано для вивчення організаційної будови органів місцевого самоврядування та розподілу

повноважень між ними. Метод узагальнення та систематизації застосовано для формулювання висновків та розробки рекомендацій щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування. Графічний метод використано для наочного представлення інформації у вигляді схем, таблиць та рисунків.

**Інформаційною базою дослідження слугували:** Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про правовий режим воєнного стану» та інші нормативно-правові акти; Європейська хартія місцевого самоврядування та інші міжнародні документи; наукові праці вітчизняних та зарубіжних дослідників з проблем місцевого самоврядування та публічного управління; стратегічні документи щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади; періодичні видання та електронні ресурси.

**Структура кваліфікаційної роботи** зумовлена метою, завданнями та логікою дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 128 сторінок, з них 119 сторінок основного тексту. Робота містить 5 таблиць, 2 рисунків та 3 схем. Список використаних джерел включає 65 найменувань.

**Публікації та апробація результатів дослідження.** За результатами проведених досліджень приймав участь у XI Міжнародної науково-практичної конференції «Економіко-правові аспекти господарювання: сучасний стан, ефективність та перспективи».

Несененко П. П., Бившева В. В. Сучасні трансформації місцевого самоврядування в системі публічного управління України. *Економіко-правові аспекти господарювання: сучасний стан, ефективність та перспективи: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф., 10-11 жовтня 2025 р. Одеса, 2025. 834с. С. 725-727.*

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **1.1. Місцеве самоврядування як інститут публічного управління**

Становлення сучасної системи управління в Україні пов'язане з активним впровадженням у науковий обіг і практику таких понять, як «публічна влада», «система публічного управління», «публічна служба» та «публічні послуги». Ці категорії знаменують еволюцію розуміння «управління в державі», що раніше охоплювало лише «державне управління» та «місцеве самоврядування».

В умовах децентралізації та євроінтеграції місцеве самоврядування набуває ключового значення як самостійний, проте інтегрований інститут системи публічного управління.

Поняття «публічне управління» (англ. public management), як зазначає у свої працях Булкат М., походить від ідей англійського державного службовця Д. Кілінга 70-х років XX ст., який розглядав його як процес пошуку оптимального використання ресурсів для досягнення пріоритетних цілей державної політики [1].

Градівський В. М., досліджуючи впровадження механізмів публічного управління розвитком гуманітарної сфери в Україні, спираючись на це визначення, підкреслює, що публічне управління спрямоване на реалізацію прав і свобод приватних осіб, вимагаючи від влади відкритості, прозорості та забезпечення права громадян на вплив і громадський контроль [2].

Згідно з термінологічним словником Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй, публічне управління визначається як сфера практичної діяльності та наукових досліджень, що концентрується на внутрішніх процесах функціонування органів державної влади. До цих процесів належать нагляд, керування, стратегічне планування, організаційне структурування,

впровадження інформаційних технологій, роботу з кадрами та аналіз результативності діяльності [3].

Водночас поняття «публічне адміністрування» має подвійне трактування: з одного боку, це єдина система державних органів, які забезпечують координацію та керівництво діяльністю виконавчої гілки влади, з іншого боку – це процес управління та впровадження державних ініціатив, що орієнтовані на застосування законодавства та забезпечення населення публічними послугами.

Українські науковці, зокрема Н. Обушна, розглядають публічне управління як суспільно корисну діяльність, суб'єктами якої є громадянське суспільство, недержавні організації та органи державної влади [4].

Вольська О. у своєму дослідженні публічного управління наводить думки дослідників С. І. Чернов та С. О. Гайдученко, які розглядають предмет публічного управління через призму трьох ключових елементів: вивчення функціональних характеристик держави, дослідження роботи владних структур як політико-юридичного механізму керування соціумом та експертизу відповідних суспільних взаємовідносин [5].

Комплексне розуміння терміну «публічне управління» включає активність державних управлінських органів, органів місцевого самоврядування, приватних структур та організацій громадянського суспільства (у правовому полі) стосовно розробки та втілення управлінських рішень загальнозначущого характеру, а також стратегії розвитку країни та її територіальних утворень.

Таким чином, місцеве самоврядування є невід'ємною складовою сучасної системи публічного управління, що забезпечує децентралізацію влади, реалізацію народовладдя на місцях та ефективне надання публічних послуг.

Інститут місцевого самоврядування в конституційно-правовому аспекті характеризується унікальною структурою та термінологією у кожній країні, що визначається особливостями її державного устрою, системою правління, характером політичного режиму, а також історичною спадщиною та національною специфікою. У різних державах для позначення цього явища

застосовуються такі поняття, як «муніципальне управління», «місцева автономія», «територіальна децентралізація» чи «комунальне управління».

Теоретичні засади місцевого самоврядування базуються на трьох основних концепціях:

Державницька теорія. Розглядає місцеве самоврядування як складову державного управління, як прояв децентралізації державної влади. Повноваження органів місцевого самоврядування вважаються похідними від держави, а його сутність полягає у «державному управлінні через посередництво осіб, що не є професійними державними посадовими особами» (Георг Еллінек).

Громадівська теорія. Ґрунтується на ідеї природного права територіальної громади на самоврядування, розглядаючи її як незалежну від держави «органічну корпорацію». Влада місцевого самоврядування, згідно з цією концепцією, є автономною від державної і належить виключно територіальній громаді. Ця теорія набула найбільшого поширення у світі, особливо в більшості держав Європи.

На її основі сформувалися: англосаксонська модель (США, Канада, Австралія), що передбачає мінімальне втручання держави у діяльність органів самоорганізації населення; континентальна (романо-германська) модель (Франція, Італія), де функції місцевого самоврядування реалізуються не лише представницькими та виконавчими органами територіальних громад, а й регіональними структурами центральної виконавчої влади, проте з обмеженим впливом з боку державних інституцій.

Теорія муніципального дуалізму (змішана). Ця теорія домінує у працях більшості сучасних українських науковців. Згідно з нею, влада на місцевому рівні розглядається як складова загальної системи публічного управління, а самоврядні органи територіальних громад входять до єдиної системи публічної влади, яким можуть делегуватися окремі функції державного характеру. Прийнято вважати, що саме цей теоретичний підхід став фундаментом для

формування конституційно-правового інституту місцевого самоврядування в нашій державі.

В Україні визначення місцевого самоврядування міститься в трьох ключових актах: Конституції України (1996 р.) [6], Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) [7] та Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р.), яка є частиною національного законодавства з моменту її ратифікації у 1997 р. [8].

Конституція України у статті 140 визначає місцеве самоврядування як право громади територіального утворення самостійно вирішувати питання локального характеру відповідно до конституційних положень та законодавства країни. П'ята стаття декларує здійснення народом влади як напрямую, так і через механізми державних органів влади та місцевого самоврядування. Це конституційне положення підтверджує, що самоврядні органи функціонують поза системою державного управління та формують автономну форму втілення публічної влади.

Відповідно до третьої статті Європейської хартії місцевого самоврядування, воно визначається як можливість і правомочність органів локального самоврядування в рамках чинного законодавства здійснювати врегулювання та керівництво значною частиною суспільних питань на власний розсуд та під власну відповідальність, діючи в інтересах жителів відповідних територій. Хартія втілює концепцію місцевого самоврядування як невід'ємного права місцевої громади.

Законодавчий акт України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонує найбільш комплексне визначення, об'єднуючи конституційні принципи та положення Хартії. Згідно з цим законом, місцеве самоврядування розглядається як забезпечене державою правомочність та фактична спроможність громади територіального утворення особисто чи через представницькі й виконавчі структури та службових осіб місцевого

самоврядування розв'язувати локальні проблеми автономно в межах конституційних та законодавчих норм України.

Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що сутність місцевого самоврядування характеризується захищеним державою правом і фактичною можливістю територіальної громади (як соціального колективу) вирішувати питання місцевої значущості, створюючи умови для її поступального розвитку в межах законодавчих норм.

Місцеве самоврядування є складним політико-правовим явищем, яке згідно з Конституцією України виконує такі функції в системі публічної влади: виступає однією з основ конституційного ладу України (ст. 7), є специфічною формою реалізації народовладдя (ст. 5), забезпечує право мешканців територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Будучи формою народного волевиявлення, місцеве самоврядування визначається наявністю специфічного суб'єкта – територіальної громади (мешканців населеного пункту чи групи населених пунктів), яка реалізує самоврядні функції як безпосередньо, так і через виборні представницькі структури. Воно посідає особливу позицію в державно-політичному устрої, адже самоврядні інституції перебувають поза системою органів державної влади.

Незважаючи на самостійність, взаємозв'язок місцевого самоврядування і держави є тісним. Вони мають спільне джерело – народ (ст. 5 Конституції). Крім того, органам місцевого самоврядування можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції), виконання яких контролюється відповідними державними органами.

Така позиція дозволяє розглядати місцеве самоврядування як самостійну форму публічної влади (публічна влада територіальної громади) поряд із державною владою.

Самостійність гарантується Конституцією, зокрема судовим захистом його прав (ст. 145) та визначенням матеріальної і фінансової основи (ст. 142).

Основні принципи місцевого самоврядування в Україні базуються на конституційному праві, демократії та децентралізації, серед них: принцип територіальної громади: формування органів на основі територіального поділу; принцип взаємодії та координації з державними органами влади: самостійність рішень у межах компетенції з дотриманням законодавства; принцип фінансової самозабезпеченості: право на фінансове забезпечення (державний та місцеві бюджети, місцеві податки і збори).

Специфікою місцевого самоврядування є також наявність особливої сфери управлінської компетенції – локальних питань, коло яких встановлено відповідним законодавчим актом України про місцеве самоврядування.

Таблиця 1.1

Порівняльна таблиця понять

| ТЕРМІН                         | СУТНІСТЬ                                                                                                                                            | ХАРАКТЕР                                                                                                   | ФОКУС                                                                                                 |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Місьцеве самоврядування</b> | Право територіальної громади самостійно вирішувати місцеві питання.                                                                                 | Децентралізована публічна влада, самостійність громад.                                                     | Демократична основа, участь громадян.                                                                 |
| <b>Місьцеве управління</b>     | Діяльність як органів місцевого самоврядування, так і представницьких органів державної влади (місьцеві державні адміністрації) на місцевому рівні. | Ширше, більш централізоване (включає державну владу), механізм реалізації державних повноважень на місцях. | Управлінські дії, що охоплюють державні та місцеві органи.                                            |
| <b>Муніципальне управління</b> | Функціонування місцевих самоврядних органів (муніципалітетів), зосереджене на виконанні програм місцевого значення та наданні послуг громадянам.    | Звужене визначення, яке фокусується виключно на роботі місцевих самоврядних органів.                       | Практична реалізація завдань місцевого самоврядування, управління комунальною власністю та ресурсами. |

*Джерело:* складено автором за матеріалами [2,4]

У рамках сучасного науково-правового дискурсу та управлінської практики на різних рівнях публічної влади регулярно застосовуються дефініції

«місцеве самоврядування», «місцеве управління» та «муніципальне управління». Незважаючи на їхню тісну кореляцію, ці поняття характеризуються низкою сутнісних відмінностей, які проявляються як у їхньому юридичному змісті, так і в особливостях практичної реалізації. Тому, розглянемо співвідношення «місцевого самоврядування», «місцевого управління» та «муніципального управління» у вигляді порівняльної таблиці 1.1.

Отже, місцеве самоврядування становить основу демократичного устрою на локальному рівні, місцеве управління включає більш широкий діапазон управлінських процесів, а муніципальне управління є практичним втіленням функцій самоврядування.

Взаємодія цих категорій забезпечує ефективне децентралізоване управління, що відповідає інтересам громади. Місцеве самоврядування в Україні, як інститут публічного управління, характеризує територіальні громади як складні ієрархічні соціально-економічні організації та відносно самостійні суб'єкти територіального простору. Їх цілісність забезпечується спільною територією, єдністю цілей розвитку та упорядкованістю діяльності.

Таким чином, місцеве самоврядування в Україні, будучи конституційно гарантованим правом територіальної громади та самостійною формою публічної влади, відіграє критично важливу роль у системі публічного управління, забезпечуючи реалізацію народовладдя, децентралізацію та ефективне вирішення питань місцевого значення.

## **1.2. Нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні**

Місцеве самоврядування в Україні являє собою ключовий демократичний інститут та стратегічно важливу складову загальної побудови публічного управління. Його існування та функціонування дозволяє територіальним спільнотам надійно та самостійно вирішувати широке коло питань, що належать

до їхньої місцевої компетенції. Нормативно-правове забезпечення цієї системи формує надійний фундамент, який гарантує децентралізацію владних повноважень, сприяє динамічному розвитку демократичних засад на низовому рівні та стимулює активну громадянську участь в управлінських процесах. Ефективність функціонування інституту місцевого самоврядування безпосередньо залежить від якості та повноти нормативно-правової бази, яка визначає межі повноважень, механізми взаємодії з іншими рівнями влади та гарантії захисту прав територіальних громад.

Система правового регулювання місцевого самоврядування в Україні є складною та багаторівневою структурою, що охоплює норми конституційного, адміністративного, муніципального та інших галузей права. Ця система покликана забезпечити баланс між інтересами держави, територіальних громад та окремих громадян, створюючи правові механізми для ефективного вирішення питань місцевого значення.

Правове регулювання муніципальної сфери має чітку ієрархічну структуру, на вершині якої стоїть Конституція України. Основний Закон визначає місцеве самоврядування як одне з фундаментальних прав громадян, підтверджуючи демократичний, соціальний і правовий характер держави. Конституційні норми покладають на органи місцевого самоврядування першочерговий обов'язок із забезпечення та всебічного захисту прав і свобод людини.

У Конституції України місцеве самоврядування регламентується окремим XI розділом, що підкреслює значущість даного інституту для становлення української державності. Фундаментальна функція місцевого самоврядування, визначена 140-ю статтею Конституції, орієнтована на забезпечення спроможності місцевих громад до незалежного вирішення питань територіального масштабу. Ця незалежність уможливорює для місцевої влади динамічну модифікацію управлінських стратегій відповідно до регіональної специфіки та локальних особливостей. Такий механізм не просто оптимізує

управлінську дієвість, а й забезпечує комплексне врахування запитів мешканців відповідних територій.

Конституційні положення визначають також матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування. Стаття 142 встановлює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, 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 і обласних рад. Це положення створює економічну базу для самостійного функціонування місцевого самоврядування та реалізації його повноважень.

Важливою конституційною гарантією є положення статті 143, що передбачає можливість передачі окремих повноважень місцевого самоврядування державним органам та здійснення контролю за їхньою діяльністю. Це підкреслює необхідність узгодженої взаємодії між центральними та місцевими органами влади для злагодженого вирішення суспільно важливих питань. Водночас Конституція передбачає, що фінансове забезпечення реалізації таких функцій покладається на державу, яка здійснює це або через пряме виділення бюджетних асигнувань з державної казни, або шляхом зарахування частки загальнодержавних податкових надходжень до бюджетів місцевого рівня, а також через передачу самоврядним органам у володіння та управління відповідного державного майна.

Стаття 144 Конституції забезпечує можливість судового оскарження для самоврядних органів. Представницькі та виконавчі структури місцевого самоврядування, а також їхні керівники мають правомочність звертатися до судових інстанцій для оскарження постанов, активних чи пасивних дій центральних державних органів, владних структур Автономної Республіки Крим, інших самоврядних утворень, господарських суб'єктів, бюджетних та громадських організацій, їхніх керівників та працівників, які посягають на

законні права та інтереси територіальних громад чи окремих членів виборчого корпусу.

Ключовим елементом системи є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалений 21 травня 1997 року. Цей закон був прийнятий на початку становлення української державності, коли існувала нагальна потреба у формуванні демократичних інститутів, здатних забезпечити реальну участь громадян в управлінні на місцях. Закон став прямою відповіддю на виклики незалежності, надавши місцевим громадам необхідну автономію для самостійного управління. За роки свого існування цей нормативний акт зазнав численних змін та доповнень, що відображає динаміку розвитку суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування.

Профільний Закон здійснює детальну регламентацію всіх аспектів функціонування системи місцевого самоврядування. Він визначає структуру органів, правову сутність, чітко розмежування повноважень, фінансову основу, гарантії участі громадян.

Нормативно-правова база України закріплює дієві інструменти нагляду за функціонуванням самоврядних структур. Це має принципове значення для гарантування підзвітності місцевих управлінців за прийняті ними управлінські рішення та здійснені дії. Зокрема, населення отримало можливість ініціювати судове оскарження постанов місцевих органів влади у випадках, коли такі постанови суперечать їхнім правомірним інтересам та правам. Законодавством також регламентовано процедуру дострокового відкликання керівників та депутатів місцевих рад за ініціативою виборців. У такий спосіб, відповідний законодавчий акт перетворився на фундаментальну базу для формування регіональної політики та становлення демократичних механізмів на локальному рівні, суттєво збільшивши ступінь самостійності територіальних громад.

Поряд із основоположним законодавчим актом, нормативна система регулювання самоврядування на місцях охоплює комплекс профільних законів, які регламентують специфічні напрями його діяльності. Серед них: Виборчий

кодекс, що встановлює процедуру обрання членів представницьких самоврядних структур; законодавчий акт про муніципальну службу, який визначає умови та порядок здійснення професійної діяльності працівниками місцевих органів влади; законодавча норма про добровільну консолідацію локальних спільнот, що заклала юридичний фундамент для процесу децентралізації; законодавчий документ про взаємодію територіальних громад, який формує правові та організаційні механізми міжмуніципального партнерства.

Окрім законів, важливу роль у регулюванні муніципального права відіграють підзаконні нормативно-правові акти. Вони приймаються Верховною Радою, Президентом та Кабінетом Міністрів України і необхідні для деталізації та конкретизації норм, встановлених законодавством. Підзаконні акти забезпечують практичну реалізацію законів та оперативне правове регулювання у сфері місцевого самоврядування. Вони мають обов'язково відповідати Конституції та чинному законодавству, що забезпечує цілісність та узгодженість правової системи.

Акти Верховної Ради України. До них належать Постанови та Рішення. Постанови можуть мати рекомендаційний характер або визначати порядок виконання законів, наприклад, уточнювати деталі проведення виборів до місцевих рад, встановлювати процедурні питання їхньої діяльності. Рішення можуть стосуватися конкретних організаційних питань, таких як зміна адміністративно-територіального устрою або створення нових територіальних громад.

Акти Президента України. Глава держави видає Укази та Розпорядження, які регулюють питання реалізації державної політики, включно з політикою у сфері місцевого самоврядування. Укази можуть стосуватися процесів децентралізації, визначення стратегічних пріоритетів розвитку місцевого самоврядування (наприклад, затвердження Стратегії розвитку) або надання статусу новим громадам. Президент може створювати координаційні та дорадчі органи з питань місцевого самоврядування, затверджувати положення про них.

Розпорядження Президента регламентують конкретні дії органів влади, наприклад, контроль за виконанням місцевих бюджетів, призначення представників у різних робочих групах та комісіях з питань реформування місцевого самоврядування.



Схема 1.1. Ієрархія нормативно- правових актів

*Джерело:* складено автором за матеріалами [6]

Акти Кабінету Міністрів України. Уряд забезпечує реалізацію законодавства про місцеве самоврядування шляхом прийняття Постанов та Розпоряджень. Постанови Кабінету Міністрів детально регламентують механізми виконання законодавства, включаючи фінансові аспекти — порядок фінансування місцевих бюджетів та розподіл субвенцій. Уряд затверджує формули розподілу міжбюджетних трансфертів, встановлює порядок здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про місцеве самоврядування, визначає механізми передачі повноважень органам місцевого

самоврядування. Урядові розпорядження визначають конкретні кроки для місцевих органів влади в межах здійснення державної програми, приміром, щодо проведення ревізії комунального майнового фонду, оптимізації структури бюджетних закладів комунального підпорядкування тощо. Яскравим прикладом є Розпорядження Кабінету Міністрів від 26 березня 2024 р. № 270-р [9], що затверджує План заходів з реформування місцевого самоврядування на 2024-2027 роки, який визначає конкретні кроки щодо подальшого розвитку та вдосконалення системи місцевого самоврядування.

Роль підзаконних актів є незамінною, вони дозволяють оперативно реагувати на соціально-економічні зміни, забезпечують ефективне виконання законів та сприяють реалізації прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування. Вони є важливими джерелами муніципального права, що забезпечують комплексне регулювання та сприяють розвитку місцевого самоврядування. Успішна реалізація цих положень має вирішальне значення для формування демократичних інститутів, підвищення прозорості та підзвітності влади на місцевому рівні. На Схемі 1.2 відображено ієрархію нормативно-правових актів.

Принцип демократизму. Органи місцевого самоврядування створюються через вільні та демократичні вибори, забезпечуючи участь громадян в управлінських процесах. Демократія реалізується через відкриті збори, консультації та публічні обговорення. Цей принцип передбачає також рівні можливості для всіх громадян брати участь у місцевому самоврядуванні незалежно від їхнього соціального статусу, майнового стану, расової або національної приналежності, статі, політичних переконань, релігійних вірувань.

Принцип підзвітності та прозорості. Органи місцевого самоврядування зобов'язані регулярно звітувати перед громадою про свою діяльність, забезпечуючи відкритість у прийнятті рішень та доступ до інформації. Цей принцип реалізується через проведення звітів депутатів перед виборцями, оприлюднення проектів рішень органів місцевого самоврядування, забезпечення

доступу до інформації про їхню діяльність, проведення громадських слухань з важливих питань місцевого життя.

Принцип децентралізації влади. Передбачає делегування широкого спектру компетенцій від загальнодержавних інституцій до самоврядних структур на рівні локальних спільнот, які володіють автономними фінансовими ресурсами. Децентралізація формує підґрунтя для більш результативного розв'язання локальних проблем, адже управлінські рішення ухвалюються безпосередньо в регіонах їхньої імплементації з врахуванням унікальних особливостей відповідних територій.

Принцип взаємодії. Співпраця між органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями та іншими органами влади для забезпечення реалізації прав громадян та збалансованого розвитку територій. Цей принцип передбачає координацію дій різних рівнів влади, можливість делегування повноважень, створення спільних органів та структур для вирішення питань, що виходять за межі компетенції окремих територіальних громад.

Принцип законності. Діяльність усіх місцевих самоврядних інституцій та посадовців базується виключно на положеннях, у межах повноважень та у форматі, регламентованих Конституцією та законодавчими актами України. Ухвали органів місцевої влади мають відповідати конституційним та законодавчим приписам держави.

Принцип судового захисту. Закріплює правомочність місцевих самоврядних органів, їхніх посадовців та представників територіальних громад на юридичний захист через суд. Рішення, активні або пасивні дії самоврядних структур можуть бути предметом судового оскарження.

Розглядаючи питання нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування варто зазначити перспективи розвитку нормативно-правового забезпечення.

Сучасний стан українського місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний з реформою децентралізації, започаткованою у 2014 році. Ця реформа, що передбачала передачу повноважень та ресурсів на місцевий рівень, стала переломним моментом у його розвитку. Вона дозволила створити нові, спроможні територіальні громади, які отримали розширені повноваження і фінансові можливості для реалізації програм розвитку та підвищення якості послуг. Завдяки підвищенню автономії місцевих бюджетів, громади набули здатності самостійно планувати та використовувати свої ресурси, що, у свою чергу, підвищило відповідальність місцевої влади перед населенням.

Процес децентралізації вимагав докорінного перегляду законодавчої системи. Було ухвалено нові нормативні акти та модифіковано чинні, включаючи Бюджетний та Податковий кодекси, що створило фінансову базу для новостворених об'єднаних громад. На законодавчому рівні встановлено процедуру добровільної консолідації локальних спільнот, регламентовано систему створення та роботи їхніх управлінських структур, розширено коло власних та делегованих компетенцій.

Незважаючи на значні успіхи, система стикається з низкою викликів та проблем. Потребує подальшого вдосконалення законодавча база, оскільки багато норм вимагають уточнення та адаптації до нових реалій функціонування територіальних громад. Зокрема, існують проблеми у розмежуванні повноважень між різними рівнями влади, недостатньо чітко визначені механізми фінансового вирівнювання, потребують врегулювання питання управління спільною власністю територіальних громад. Крім того, недостатній рівень фінансування місцевих проєктів залишається суттєвою перешкодою для повноцінного розвитку інфраструктури та соціальних програм, що негативно впливає на якість життя громадян.

Актуальності не втрачають питання оптимізації виборчого права, посилення механізмів відповідальності муніципальних інституцій та їхніх керівників, розробки результативних засобів громадського контролю за їхньою

діяльністю. Необхідне законодавче оформлення напряму електронного адміністрування на місцях, застосування інноваційних ІТ-рішень у практиці органів місцевого самоврядування.

Подальший розвиток самоврядування на місцях в Україні визначається необхідністю всебічного поліпшення нормативної основи, збільшення обсягу коштів для місцевих програм та зростання ролі громадян у прийнятті рішень. Ключовим є становлення інструментів прямої народної участі, які забезпечують можливість населенню безпосередньо впливати на владні ухвали. Потрібне поширення практики місцевих плебісцитів, відкритих громадських дискусій, консультативних процедур із жителями, створення онлайн-ресурсів для діалогу між владою та суспільством.

У рамках євроінтеграційного курсу України критичної важливості набуває узгодження вітчизняної нормативної бази щодо місцевого самоврядування з вимогами Європейського Союзу. Це охоплює подальшу імплементацію засад Європейської хартії місцевого самоврядування, приведення законодавства у відповідність до європейських стандартів, використання позитивних практик держав-членів ЄС у галузі побудови системи місцевого самоврядування.

Перспективним напрямом є також розвиток регіонального самоврядування, створення ефективної системи управління на рівні регіонів, що дозволить забезпечити баланс між централізацією та децентралізацією, ефективно вирішувати питання, що виходять за межі окремих територіальних громад, але не потребують втручання центральної влади.

Таким чином, нормативно-правова база, що забезпечує функціонування місцевого самоврядування в Україні, є багатогранною та охоплює конституційні норми, профільне законодавство та значний масив підзаконних актів. Ця база створює правові умови для децентралізації влади, забезпечення прав і свобод громадян та підвищення рівня відповідальності органів влади перед населенням.

Система нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування будується на ієрархічній основі, де кожен рівень правових актів доповнює та

конкретизує попередній. Конституція України визначає основоположні принципи та гарантії місцевого самоврядування, закони деталізують конституційні норми та створюють механізми їх реалізації, а підзаконні акти забезпечують практичне втілення законодавчих положень.

Подальший успіх інституту місцевого самоврядування та його роль у розбудові правової держави залежить від консолідованих зусиль щодо вдосконалення правового поля та активізації громади. Необхідна продовжена робота над удосконаленням законодавства, усуненням правових колізій та прогалин, забезпеченням належного фінансування місцевого самоврядування, розвитком інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та підвищенням рівня участі громадян в управлінні місцевими справами.

Важливою складовою нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні є міжнародні правові акти, які встановлюють загальновизнані стандарти організації та функціонування цього інституту. Ратифікація Україною міжнародних документів у сфері місцевого самоврядування створює додаткові гарантії його розвитку та зобов'язує державу дотримуватися міжнародних стандартів.

Фундаментальним міжнародним актом у даній галузі виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, затверджена Радою Європи у жовтні 1985 року. Українська держава ратифікувала цей документ у липні 1997 року, що ознаменувало суттєвий етап на шляху входження до європейського юридичного простору. Хартія формулює фундаментальні засади побудови місцевого самоврядування, які підлягають імплементації у національне законодавство країн-підписантів.

Європейська хартія трактує місцеве самоврядування як правомочність та фактичну спроможність самоврядних структур врегульовувати суттєву частину публічних питань та здійснювати керівництво ними, функціонуючи в правових рамках, на власний розсуд та в інтересах локального населення. Така інтерпретація акцентує на дуалістичній сутності місцевого самоврядування: як

правомочності територіальної спільноти та як інституційної потужності її органів.

Хартія закріплює низку фундаментальних принципів, серед яких: принцип субсидіарності, згідно з яким публічні повноваження мають здійснюватися переважно тими органами влади, які найближчі до громадян; принцип пропорційності повноважень та ресурсів, що передбачає відповідність фінансових ресурсів покладеним на органи місцевого самоврядування функціям; принцип консультацій, який зобов'язує центральну владу консультуватися з органами місцевого самоврядування щодо питань, які їх стосуються; принцип судового захисту прав місцевого самоврядування.

Окремі статті Хартії врегульовують питання адміністративного нагляду над діяльністю органів місцевого самоврядування. Документ постановляє, що адміністративний нагляд допускається тільки у формах та випадках, закріплених у конституції або законодавстві, і має виключну мету - забезпечення дотримання правових та конституційних норм. Адміністративний нагляд переважно повинен охоплювати лише юридичну правильність рішень муніципальних органів, не торкаючись питань їх практичної доцільності.

Важливим міжнародним документом є також Всесвітня декларація місцевого самоврядування, прийнята Міжнародним союзом місцевих влад у 1985 році, яка визначає основні права та обов'язки місцевої влади у демократичному суспільстві [10]. Декларація наголошує на необхідності забезпечення місцевій владі реальних повноважень, достатніх фінансових ресурсів та свободи дій у межах їхньої компетенції.

Додаткові стандарти встановлюються документами Європейського Союзу, зокрема Директивами та Регламентами, які стосуються окремих аспектів діяльності місцевого самоврядування: надання публічних послуг, державних закупівель, екологічної політики, соціального захисту населення. У контексті євроінтеграційних процесів Україна зобов'язана адаптувати своє законодавство про місцеве самоврядування до цих стандартів.

Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), ратифікована Україною у 1999 році [11], також має значення для розвитку місцевого самоврядування, оскільки встановлює стандарти участі громадськості в прийнятті рішень органами влади, у тому числі місцевого самоврядування.

Особливе місце в системі нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування посідають акти органів місцевого самоврядування. Ці документи становлять найнижчий рівень у ієрархії правових актів, але мають надзвичайно важливе значення для безпосередньої реалізації місцевого самоврядування на конкретній території.

Згідно із законодавством, самоврядні органи в рамках своєї компетенції ухвалюють регуляторні акти. Представницькі органи сіл, селищ та міст затверджують постанови, що мають обов'язковий характер для всіх суб'єктів на відповідній території, включаючи органи виконавчої влади, громадські організації, господарські суб'єкти, бюджетні установи, посадовців, а також осіб, які постійно чи тимчасово перебувають на цій території.

Керівник населеного пункту для реалізації постанов представницького органу та його виконавчого комітету в межах власної компетенції ухвалює розпорядчі документи. Виконавчий комітет представницького органу в рамках своїх повноважень також затверджує постанови. Ці документи є обов'язковими до виконання для всіх суб'єктів на відповідній території, включаючи державні виконавчі структури, господарські одиниці, бюджетні заклади, службовців та жителів.

Статути територіальних громад є особливим видом локальних нормативних актів. Статут приймається на місцевому референдумі або радою відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Статут територіальної громади визначає особливості здійснення місцевого самоврядування, виходячи із історичних, національно-

культурних, соціально-економічних та інших особливостей територіальної громади. У статуті встановлюються символи територіальної громади, визначаються назва територіальної громади, статус населених пунктів, що входять до її складу, порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Важливу роль відіграють місцеві програми розвитку, які приймаються радами. Ці програми визначають стратегічні цілі та завдання розвитку територіальної громади, конкретні заходи щодо їх досягнення, обсяги та джерела фінансування, відповідальних виконавців. Місцеві програми можуть стосуватися різних сфер: соціально-економічного розвитку, благоустрою території, розвитку освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства, охорони довкілля тощо.

Регуляторні акти органів місцевого самоврядування представляють окрему категорію місцевих нормативних документів. Відповідно до українського закону про засади державної регуляторної політики у господарській діяльності, муніципальні органи наділені повноваженнями приймати регуляторні акти, що орієнтовані на нормативне врегулювання підприємницьких відносин, а також управлінських взаємодій між регулюючими або іншими владними структурами та бізнес-суб'єктами. Затвердженню цих актів повинна передувати оцінка регуляторного впливу, що забезпечує обґрунтованість та ефективність регуляторних заходів.

Місцеві бюджети, які затверджуються радами, також є специфічним видом нормативних актів. Вони визначають фінансовий план територіальної громади на бюджетний період, встановлюють обсяги та джерела доходів, напрями та обсяги видатків. Рішення про місцевий бюджет має особливу юридичну силу та є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами бюджетних правовідносин на відповідній території.

Рішення органів місцевої влади стають дійсними з дня їхнього офіційного оприлюднення, якщо представницький орган не затвердив більш пізній термін

введення в дію цих постанов. Офіційне оприлюднення здійснюється через публікацію в друкованих ЗМІ або інформування населення іншим методом, визначеним радою згідно із статутними документами територіальної громади.

Важливу роль у розвитку нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування відіграє судова практика, зокрема рішення Конституційного Суду України та адміністративних судів. Судові рішення не лише забезпечують захист прав місцевого самоврядування та його органів, але й сприяють тлумаченню законодавства, усуненню правових колізій, формуванню єдиного правозастосування.

Конституційний Суд України неодноразово розглядав питання, пов'язані з місцевим самоврядуванням, та своїми рішеннями визначав конституційно-правові засади його організації та функціонування. Важливим є рішення щодо тлумачення окремих положень Конституції України про місцеве самоврядування, яке роз'яснило зміст конституційних норм та визначило межі компетенції органів місцевого самоврядування.

Практика адміністративних судів формує важливі правові позиції щодо застосування законодавства про місцеве самоврядування. Судові рішення стосуються таких питань, як оскарження рішень органів місцевого самоврядування, визнання протиправними дій посадових осіб, захист фінансових інтересів територіальних громад, розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Верховний Суд у своїх рішеннях формує єдину судову практику, узагальнює підходи до вирішення типових спорів у сфері місцевого самоврядування, дає правові висновки щодо застосування норм законодавства. Ці правові позиції мають важливе значення для формування правової визначеності та забезпечення однакового застосування законодавства всіма судами.

Судова практика Європейського суду з прав людини також впливає на розвиток правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. Хоча

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод безпосередньо не стосується місцевого самоврядування, багато її положень мають значення для діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема щодо захисту права власності, справедливого судового розгляду, доступу до інформації. Рішення ЄСПЛ формують стандарти, яких мають дотримуватися всі органи публічної влади, включаючи органи місцевого самоврядування.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні є складною, багаторівневою системою, яка включає конституційні норми, закони, підзаконні акти, міжнародні договори, локальні нормативні акти та судову практику. Ця система перебуває в процесі постійного розвитку та вдосконалення, адаптуючись до нових викликів та завдань, що стоять перед місцевим самоврядуванням у сучасних умовах. Подальший розвиток нормативно-правової бази має бути спрямований на підвищення ефективності місцевого самоврядування, забезпечення реальної автономії територіальних громад, розширення участі громадян в управлінні місцевими справами та зміцнення демократичних засад суспільного життя.

### **1.3. Міжнародні стандарти та принципи Європейської хартії місцевого самоврядування**

Місцеве самоврядування як інститут публічного управління виходить за межі суто національної правової системи, інтегруючись у міжнародно-правовий контекст. Сучасний етап цивілізаційного розвитку характеризується прагненням до уніфікації демократичних засад, що зумовлює необхідність вивчення та імплементації міжнародних стандартів. Ці стандарти є сукупністю норм міжнародного права, закріплених у договорах, які виробляються в рамках міжнародних міжурядових організацій. Вони виступають як правовий провісник майбутньої світової спільноти, встановлюючи універсально визнані більшістю держав правила, форми та методи реалізації муніципальної діяльності.

Входження України у світове співтовариство, особливо у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції, надало їй низку зобов'язань щодо втілення міжнародно-правових норм у внутрішнє законодавство. Особлива увага приділяється демократичним стандартам, які є основою для моделей місцевого самоврядування у державах-членах Європейського Союзу (ЄС).

Слід зазначити, що установчі документи та законодавство безпосередньо Європейського Союзу не висувають жорстких вимог до побудови національних систем місцевого самоврядування. Вони обмежуються гарантуванням підтримки місцевим владам лише у випадках, коли їхня діяльність безпосередньо пов'язана з функціонуванням самого ЄС. Натомість, найповніша та найдосконаліша система стандартів діяльності муніципальних органів закріплена у документах Ради Європи (РЄ). Мета діяльності РЄ — захист прав людини, демократії та верховенства права. Ці конвенції та хартії, як правило, ратифікуються більшістю європейських держав.

Серед ключових документів, які формують європейське муніципальне право, необхідно виокремити:

Європейську хартію місцевого самоврядування (ЄХМС);

Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво [12];

Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [13];

Європейську Хартію міст та Ольборзьку хартію «Міста Європи на шляху до сталого розвитку».

Із цього переліку Європейська хартія місцевого самоврядування виступає як провідний та профілюючий документ, що став стандартом демократичного місцевого врядування на континенті. ЄХМС є кодифікацією фундаментальних, історично набутих принципів, адаптованих до широкого диверсифікаційного досвіду європейських країн. Вона була відкрита для підписання у 1985 році, набула чинності у 1988 році, і сьогодні ратифікована усіма членами Ради Європи.

Отже, міжнародні стандарти, ініційовані в першу чергу Радою Європи, є імперативною основою для розбудови демократичної політичної системи в Україні та пошуку оптимального балансу між централізацією та децентралізацією. Саме Європейська хартія місцевого самоврядування, завдяки своїй універсальності та всеохопності, визначає орієнтири для реформування системи публічного управління.

Європейська хартія місцевого самоврядування має форму конвенції і містить норми, що зобов'язують держави-учасниці гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади. Її правова природа в Україні є особливою: Хартія частина національного законодавства, як це передбачено статтею 9 Конституції України. Це означає, що її положення мають пряму дію і, за умови відповідності міжнародно-правовим нормам, можуть володіти верховенством права над нормами, створеними самою національною державою. Таким чином, ЄХМС виступає не просто декларацією, а юридично обов'язковим інструментом для захисту та зміцнення місцевої автономії [14].

Центральне місце в ідеології Хартії займає принцип субсидіарності. Згідно з ним, вирішення основних питань місцевого значення має відбуватися на найнижчих рівнях управління, які є найближчими до населення. Лише у разі, якщо вирішення певних завдань силами місцевої влади є неефективним або неможливим, ці завдання можуть бути передані на вищий адміністративний рівень.

Хартія визначає двадцять два фундаментальні принципи, які можна згрупувати за чотирма ключовими сферами, що забезпечують цілісність системи місцевого самоврядування.

#### 1. Політичні та правові гарантії.

Конституційне та законодавче визнання. Місцеве самоврядування має бути визнано у внутрішньому законодавстві країни, а, по можливості, і в Конституції.

Принцип реальності. Сутність місцевого самоврядування полягає у правомочності та здатності муніципальних органів здійснювати врегулювання та керівництво значною частиною суспільних питань на власний розсуд та в інтересах населення.

Легітимність та демократизм. Повноваження мають здійснюватися виключно виборними органами, сформованими на основі прямого, рівного, загального виборчого права та таємного голосування.

## 2. Організаційно-функціональна автономія.

Автономія в компетенції. Самоврядні структури наділені правомочністю самостійно вирішувати будь-які питання, що належать до сфери їхньої компетенції. При цьому функції місцевого самоврядування повинні бути цілісними та ексклюзивними і не підлягають скасуванню чи обмеженню, за винятком законодавчо встановлених випадків.

Внутрішня організація. Місцева влада повинна мати право самостійно визначати свої внутрішні адміністративні структури, адаптуючи їх до місцевих потреб та забезпечуючи ефективність управління.

Участь та співробітництво. Забезпечення права громадян на участь у справах місцевої влади (Додатковий протокол до ЄХМС) , а також права органів місцевого самоврядування на свободу асоціацій та співробітництво з муніципалітетами інших країн.

Кадрове забезпечення. Створення належних умов служби та кар'єри для муніципальних службовців, що дозволяє залучати висококваліфікований персонал.

## 3. Фінансово-економічні гарантії.

Гарантія власних ресурсів. Місцева влада має бути забезпечена власними, адекватними фінансовими ресурсами, обсяг яких має відповідати їхнім функціям і повноваженням.

Місцеві податки та збори. Принаймні частина бюджетних надходжень має забезпечуватися через локальні податки та збори, ставки яких самоврядні структури можуть визначати автономно в рамках законодавчих норм.

Фінансове вирівнювання. Хартія зобов'язує запровадити процедури фінансового вирівнювання з метою подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування та фінансового тягаря між громадами.

Доступ до капіталу. Гарантується право місцевої влади на доступ до національного ринку капіталу для фінансування інвестиційних проєктів.

#### 4. Механізми контролю та захисту.

Обмеженість адміністративного нагляду. Адміністративне втручання та нагляд з боку державної влади повинні бути обмежені виключно випадками, процедурами та підставами, передбаченими законом. Нагляд повинен мати на меті лише забезпечення дотримання законності та бути адекватним інтересам, які він покликаний захистити.

Правовий захист. Органи місцевої влади наділені гарантованою можливістю застосовувати судові (юридичні) механізми захисту для забезпечення незалежної реалізації своїх функцій та дотримання принципів місцевого самоврядування.

Отже, Європейська хартія місцевого самоврядування кодифікує всеохопну модель функціонування місцевого самоврядування, яка ґрунтується на принципах демократизації, субсидіарності, гарантування фундаментальних прав людини та бюджетного вирівнювання. Вона вимагає не просто існування місцевої влади, а забезпечення її реальної спроможності впливати на життя територіальної спільноти [15].

Щодо імплементації принципів ЄХМС зазначимо, що Україна продемонструвала свою незворотність європейського вибору у сфері зовнішньої політики. Одним із ключових кроків на цьому шляху стала ратифікація Європейської Хартії місцевого самоврядування 15 липня 1997 року. Показовим став той факт, що ратифікація була здійснена без будь-яких застережень з боку

України [16]. Хоча цей крок був позитивно сприйнятий як декларація намірів, він, на жаль, зумовив практично постійний конфлікт між Україною та Радою Європи, оскільки держава протягом тривалого часу не могла виконати взяті на себе зобов'язання.

Аналізуючи ступінь втілення засад Європейської хартії місцевого самоврядування, фіксуємо їх неповну або фрагментарну інкорпорацію в Основний Закон та законодавчі акти України, а подекуди – повну відсутність відображення окремих принципів у вітчизняній нормативній базі. На жаль, діюче законодавство у сфері місцевого самоврядування досі не цілком узгоджується зі стандартами Хартії, передусім у площині організаційної, юридичної та фінансово-господарської автономії об'єднаних громад. Така ситуація демонструє недостатній рівень імплементації та, відповідно, формальний характер місцевого самоврядування в певних напрямках. Невиконання норм Хартії створює значні бар'єри для інтеграції України до європейського простору.

Разом з тим, виокремимо деякі проблеми, що виникають під час імплементації, які зумовлені:

Правовою неврегульованістю. Потреба у формуванні законодавчої системи, що органічно впливатиме з Хартії та ґрунтуватиметься на її засадах.

Фінансовою несаможиттєвістю. Недостатнє гарантування матеріально-бюджетної автономії громад, що суперечить засаді незалежності місцевих бюджетів.

Конфліктом компетенцій. Недостатньо визначене розподілення компетенції між органами публічної влади центрального та локального рівнів.

Подальше здійснення децентралізаційної політики та трансформації місцевого самоврядування має розглядатися виключно крізь призму європейського курсу України. Для усунення бар'єрів на шляху впровадження засад Хартії необхідно реалізувати наступні заходи:

Проводити розбудову місцевого самоврядування в контексті інтеграції до європейських та євроатлантичних структур. Практика децентралізації в країнах

Європи (Польща, ФРН, Франція) повинна стати орієнтиром для адаптації до українських потреб.

Забезпечити чітке розмежування повноважень між державним та місцевим рівнями, керуючись принципом субсидіарності для вирішення максимального кола питань на найнижчому рівні.

Гарантувати достатню фінансово-матеріальну незалежність громад через встановлення стабільних джерел власних бюджетних надходжень на тривалу перспективу.

Законодавчо закріпити всі фундаментальні принципи діяльності місцевого самоврядування: юридичну, бюджетну, майнову та організаційну автономію.

Здійснювати систематичний моніторинг, нагляд та оцінку дій, що проводяться державою у галузі місцевого самоврядування.

Підсумовуючи вищесказане, зазначимо, що Європейська хартія місцевого самоврядування є не просто міжнародним документом, а нормативним взірцем для формування ефективної системи публічного управління в Україні. Вона вимагає від держави гарантування реальної, а не лише декларативної, автономії територіальних громад. Незважаючи на значний прогрес у рамках реформи децентралізації, повна імплементація принципів Хартії залишається стратегічним завданням. Успішне вирішення проблем фінансової автономії, чітке розмежування компетенцій та законодавче закріплення принципів європейського врядування є критично необхідним кроком для забезпечення демократичного розвитку країни, підвищення добробуту населення та незворотної інтеграції України до європейського простору.

## **Висновки до розділу 1**

У першому розділі кваліфікаційної роботи здійснено комплексний аналіз теоретико-методологічних основ дослідження місцевого самоврядування в

системі публічного управління, що дозволило сформувати цілісне уявлення про його сутність, правове забезпечення та міжнародні стандарти функціонування.

1. Дослідження еволюції поняття «публічне управління» засвідчило, що воно охоплює не лише діяльність органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування, недержавних організацій та інститутів громадянського суспільства. Встановлено, що місцеве самоврядування є невід'ємною складовою сучасної системи публічного управління, яка забезпечує децентралізацію влади, реалізацію народовладдя на місцях та ефективне надання публічних послуг населенню.

2. Проведений аналіз теоретичних концепцій місцевого самоврядування виявив три основні підходи до його розуміння: державницька теорія (міське самоврядування як форма децентралізації державної влади), громадівська теорія (природне право територіальної громади на самоврядування) та теорія муніципального дуалізму, яка домінує у сучасній українській науці. Саме змішана теорія стала фундаментом для формування конституційно-правового інституту місцевого самоврядування в Україні, визначаючи його як самостійну форму публічної влади поряд із державною владою.

3. Аналіз нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування виявив його багаторівневу ієрархічну структуру, яка включає конституційні норми, профільне законодавство (базовий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та спеціальні закони), підзаконні акти (постанови та розпорядження Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України), міжнародні договори, локальні нормативні акти органів місцевого самоврядування та судову практику.

4. Аналіз міжнародних стандартів, зокрема Європейської хартії місцевого самоврядування, дозволив виокремити двадцять два фундаментальні принципи, згруповані за чотирма сферами: політичні та правові гарантії, організаційно-функціональна автономія, фінансово-економічні гарантії та механізми контролю і захисту. Центральне місце серед них займає принцип субсидіарності, згідно з

яким питання місцевого значення мають вирішуватися на найближчому до населення рівні управління.

5. Встановлено, що незважаючи на ратифікацію Україною Європейської хартії місцевого самоврядування у 1997 році без застережень, повна імплементація її принципів у національне законодавство залишається незавершеною. Виявлено часткове або неповне відтворення окремих принципів Хартії в Конституції та законах України, особливо у питаннях організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності територіальних громад. Ця обставина зумовлює частково декларативний характер місцевого самоврядування та потребує системного вдосконалення законодавства.

6. Проведений аналіз свідчить, що місцеве самоврядування в Україні, будучи конституційно забезпеченим правом територіальної громади та незалежною формою публічної влади, має вирішальне значення в системі публічного управління. Його подальший розвиток нерозривно пов'язаний з продовженням реформи децентралізації, вдосконаленням нормативно-правової бази, забезпеченням фінансової спроможності громад, чітким розмежуванням повноважень між різними рівнями влади та повною імплементацією європейських стандартів місцевого самоврядування.

## **РОЗДІЛ 2. СТАН І ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

### **2.1. Історико-правова еволюція місцевого самоврядування в Україні**

Розуміння природи та ролі інституту місцевого самоврядування як фундаментального елемента громадянського суспільства набуває особливого значення в контексті формування ефективної системи публічного управління в Україні. Сучасна модель публічної влади базується на чіткому розмежуванні функцій, взаємних прав та обов'язків між державною владою, місцевим самоврядуванням та іншими інститутами громадянського суспільства. Саме рівень розвитку місцевого самоврядування як форми публічної влади визначає ступінь демократичності держави та можливості громадян захищати свої інтереси в різних сферах суспільного життя.

Теоретичні витoki концепції місцевого самоврядування сягають епохи Античності, де в працях Платона та Аристотеля держава та громадянське суспільство розглядалися як єдине ціле. Аристотель визначав державу як сукупність громадян, громадянське співтовариство, підкреслюючи природний характер цього об'єднання. У стародавніх Греції та Римі поняття громадянина безпосередньо пов'язувалося з виконанням прав і обов'язків, що зумовило використання терміну громадянське суспільство для позначення сформованих суспільних систем. Серед ключових складових громадянського суспільства за Аристотелем дослідники виділяють діалог, самоврядування та взаємне визнання. Саме громадяни, які володіють правом реалізації політичних, економічних, культурних та духовних прав, створювали передумови для існування громадянського суспільства [17].

Подальший розвиток ідей громадянського суспільства припав на XVII–XVIII століття й був тісно пов'язаний із працями провідних європейських філософів. Гуго Гроцій підкреслював важливість людської свободи, що

ґрунтується на природних правах людини та дозволяє перейти від природного стану до громадянського життя, тобто до спільноти вільних і рівноправних осіб. Томас Гоббс, аналізуючи природу людини як істоти розумної, вважав, що її поведінка визначається прагненням до власної вигоди. Він розробив концепцію суспільного договору, згідно з якою люди, прагнучи самозбереження, усвідомлюють необхідність виходу зі стану «війни всіх проти всіх» шляхом утворення організованої влади.

Значний внесок у формування теорії громадянського суспільства зробив Джон Локк, який чітко розмежував поняття держави й суспільства. Він розглядав природний стан як вихідну умову, у якій усі люди рівні, володіють правом керувати власними діями, особистістю та майном [18]. Іммануїл Кант, розвиваючи ідеї правової держави, наголошував, що у справедливому суспільстві повинні панувати закони, а не окремі люди. На його думку, громадянська свобода полягає у праві підкорятися лише тим законам, які людина визнає справедливими [19].

Систематизуючи західноєвропейські філософські концепції, Георг Гегель дійшов висновку, що громадянське суспільство є проміжною ланкою між сім'єю та державою. Він визначав його як об'єднання людей, засноване на взаємних потребах, правовому порядку та організації, спрямованих на забезпечення як індивідуальних, так і колективних інтересів. У центрі цієї концепції стоїть людина як самостійна особистість, а соціальні фактори відіграють вирішальну роль у створенні системи самоврядних інституцій [20].

Політична думка цього періоду характеризується поступовим відокремленням громадянського суспільства та громадських організацій від державного апарату, зокрема й у питаннях місцевого самоврядування. У сучасному розумінні інститут місцевого самоврядування розглядається як невід'ємна складова громадянського суспільства та один із ключових показників демократичного устрою. Його формування було зумовлене розвитком

капіталістичних відносин і становленням держави та суспільства як самостійних, відносно незалежних соціальних систем.

Період буржуазних революцій XVIII — початку XIX століття в Європі ознаменувався глибокими змінами у взаєминах між центральною владою та місцевими громадами. Це актуалізувало питання участі громадян у процесах управління. Представник ліберальної думки Алексіс де Токвіль у своїй праці «Демократія в Америці» розглядав громадянське суспільство як систему добровільних об'єднань, які впливають на політичні процеси та сприяють реалізації інтересів людей. Він вважав, що головним завданням демократії є обмеження втручання держави у громадське життя. Токвіль підкреслював: недостатньо створити інститути демократії — вибори, партії чи парламент. Для справжнього функціонування громадянського суспільства необхідна внутрішня готовність людей до самостійності, незалежності та здатності протистояти надмірному впливу влади [21].

Отже, інститут місцевого самоврядування як самостійна форма управління, спрямована на забезпечення життєдіяльності населення, посідає фундаментальне місце серед базових інститутів громадянського суспільства. У сучасному розумінні громадянське суспільство — це відкрите демократичне утворення, у якому сформовані розвинені економічні, політичні та духовно-культурні відносини, що ґрунтуються на принципах права та взаємодії держави з громадянами на засадах демократії. У межах такої системи місцеве самоврядування виступає ключовим елементом — самостійною, недержавною за своєю природою формою реалізації народу своєї публічної влади.

Інститут місцевого самоврядування не є породженням сучасних політичних або правових доктрин — його витoki сягають ще доби середньовіччя. У різні історичні періоди цей інститут набував відмінних, а часом і протилежних форм, принципів та моделей функціонування. У науковій думці, як в українській, так і зарубіжній, не існує єдиного підходу до визначення періодизації становлення місцевого самоврядування. Це пояснюється як

різноманіттям історичних умов його зародження та розвитку, так і методологічним плюралізмом щодо розуміння його сутності й призначення.

Більшість дослідників схилиються до висновку, що витoki місцевого самоврядування сягають до державної епохи, тобто періоду формування первісних людських спільнот. Природна потреба людини бути інтегрованою у соціальну структуру первісного суспільства зумовила появу механізмів саморегуляції громади, які діяли на основі мононорм — норм природно-обов'язкового характеру. Саме ці первіснообщинні форми самоорганізації стали історичним підґрунтям для виникнення пізніших інститутів місцевого самоврядування. Водночас у процесі розвитку суспільства, держави та права ці форми еволюціонували нерівномірно, часто перебуваючи у протистоянні з централізованими структурами державної влади.

Подальша історія державного управління та місцевого самоврядування характеризується постійним пошуком балансу між централізацією державного управління та децентралізованими механізмами місцевої влади. Саме напруга між цими двома підходами — централізмом і децентралізмом — визначала основні тенденції розвитку публічного управління в різні історичні епохи. Тому періодизація розвитку інституту місцевого самоврядування повинна враховувати не лише часові межі державотворчих процесів, а й характер взаємодії між місцевими органами влади та державою, що змінювався залежно від панівних політичних і соціальних умов [22].

Враховуючи основні етапи вітчизняного державотворення та домінуючі тенденції формування місцевого самоврядування, доцільно виділити наступні періоди становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні (схематично вказані на Рис. 2.1)

Додержавний період (до IX ст.) характеризувався появою найдавніших, архаїчних форм суспільної організації та управління.

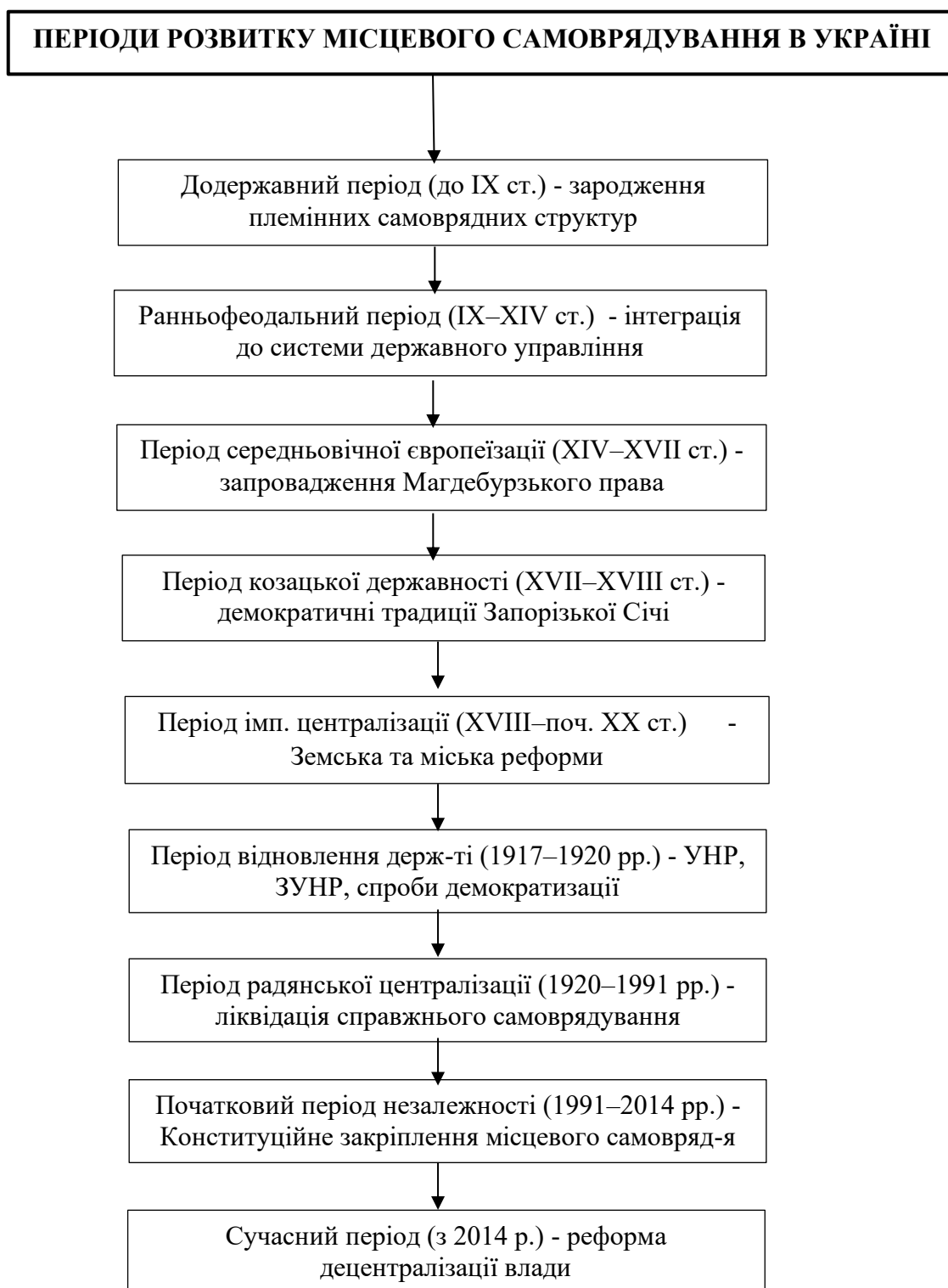


Рисунок 2.1. Періодизація розвитку місцевого самоврядування в Україні

*Джерело:* складено автором за матеріалами [22]

Саме в цей час зароджуються перші елементи місцевого самоврядування, що виникають у процесі формування міжплемінних союзів як інструмент

узгодження інтересів центральної влади союзу з локальними інтересами окремих племен.

Поява примітивних саморегулятивних механізмів мала універсальний характер і спостерігалася практично в усіх регіонах світу, набуваючи у кожному випадку власних культурно-історичних особливостей. Для більшості таких племінних чи родових зібрань були характерні принципи колективного ухвалення рішень, досягнення згоди та визнання зборів головним носієм спільної волі громади.

Першими політичними прототипами інституту місцевого самоврядування можна вважати державні утворення Стародавнього Риму та міста-поліси Стародавньої Греції. У цих державах самоврядність проявлялася через належність громадян насамперед до міста, у межах якого вони мали політичні та громадянські права. У Стародавньому Римі муніципії першої категорії користувалися правом самостійного управління, а їхні мешканці володіли повним комплексом політичних прав римського громадянина. На основі сформованого муніципального устрою Юлій Цезар у 45 році до н.е. прийняв закон, який закріпив принципи функціонування міського самоврядування. Саме ці засади стали базовими для подальшого розвитку муніципальних систем у більшості сучасних держав світу.

У грецьких полісах вищим органом управління були народні збори, що складалися з вільних громадян, об'єднаних у межах однієї общини. Підготовкою питань для розгляду займалися спеціальні ради, сформовані з виборних осіб. Усі рішення ухвалювалися від імені ради та народу, що відображало засади колективного волевиявлення. Таким чином, у цей історичний період міста-поліси та муніципії функціонували не лише як осередки публічної влади, але й як суб'єкти приватно-правових відносин. Це свідчить про зародження подвійної — публічно-приватної — природи місцевого самоврядування, притаманної й сучасним муніципальним системам.

Ранньофеодальний період (IX–XIV ст.) позначився поступовим включенням давніх самоврядних інститутів до структури державного управління новоутворених феодальних держав, зокрема Київської Русі, Галицько-Волинського князівства та Великого князівства Литовського. У добу Київської Русі елементи самоврядності не зникли, а лише трансформувалися, увійшовши до загальної системи державної влади. Вона складалася з князя, боярської думи, народних зборів (віче) та сільських громад (верв).

У цей період відбулася суттєва зміна характеру самоврядування: давня родова община, що мала кровноспоріднений характер і не брала участі в політичному управлінні, поступово перетворилася на територіальну громаду — політичну одиницю, здатну здійснювати публічно-владні функції. Основу її правового статусу становило звичаєве право, яке забезпечувало певну автономію від князівської та боярської влади. Науковці, досліджуючи еволюцію інституту віче, зазначають, що для Київської Русі воно було водночас і новим, і традиційним явищем. Його коріння сягало ще додержавних форм саморегуляції слов'янських племен, однак із формуванням державності віче набуло нового політичного змісту та правового значення.

Зародження, становлення та розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування в цей період базувалися на роді та суверенній громаді. Через сусідське спілкування між поселеннями правила поведінки, поширюючись територіально, набували уніфікованих форм звичаєвого права. Утворювалися невеликі поселення, які займали певну територію, а з метою спільної оборони від зовнішніх ворогів обгороджувалося певне місце – город (місто). У таких місцях спільного проживання започатковувалися та розвивалися традиції та звичаї, що з часом унормовувалися і ставали правилами поведінки людей [23].

Період середньовічної європеїзації (XIV–XVII ст.) ознаменувався активним поширенням на українських землях західноєвропейських правових і управлінських моделей, що поступово витісняли традиційні руські форми самоврядності. Одним із найважливіших явищ цього етапу стало впровадження

Магдебурзького права — найвідомішої в середньовічній Європі системи міського самоврядування, яка заклала основи правової автономії міста. Її витoki пов'язані з 1188 роком, коли архієпископ німецького міста Магдебург надав йому право на самоврядування, започаткувавши тим самим нову модель муніципальної організації.

Розвиток ідей міського самоврядування був також тісно пов'язаний із процесами комунальних революцій XI–XIII століть у Західній Європі, у ході яких міста виборювали незалежність від влади феодалів і створювали власні виборні органи — ради та магістрати. Так звані комуни, тобто міські громади, які отримали від своїх сеньйорів право на самоврядність, стали осередками демократичних відносин середньовічного міського життя. Шляхи здобуття автономії були різними: одні міста викупали привілеї у феодалів, інші домовлялися з ними, а деякі — досягали незалежності внаслідок збройної боротьби.

Юридичним символом становлення муніципальної автономії стало саме Магдебурзьке право, яке вперше кодифікувало норми міського управління і правосуддя. Отримання містом такого права означало вихід з-під юрисдикції місцевої адміністрації, скасування дії звичаєвих норм та утворення виборних органів влади й суду. У XII–XIV століттях Магдебурзьке право поширилося на десятки міст Центральної та Східної Європи, у тому числі й на українські території, що перебували під владою Польщі та Литви.

Структура міського управління у таких містах варіювалася залежно від локальних традицій. У містах із магістратською системою громадяни обирали магістратську раду, яку очолював бургомістр, а також міську лаву, що виконувала судові функції. У містах із ратушною формою управління діяв єдиний виборний орган — ратуша, на чолі з війтом, яка поєднувала адміністративні та судові повноваження.

Важливою відмінністю самоврядування за Магдебурзьким правом від вічової системи попередніх епох стало те, що влада поступово переходила від

безпосередніх зборів громади до виборних представницьких органів. Таким чином, унаслідок процесу середньовічної європеїзації відбувся перехід від прямої до представницької форми самоврядування. Запровадження Магдебурзького права в українських містах стимулювало розвиток ремесел, торгівлі, урбанізаційних процесів і сприяло зростанню міського населення. При цьому центральна влада часто використовувала інститути міського самоврядування як політичну противагу місцевим феодалам, що підтверджує його роль як інструмента зміцнення державної єдності та запобігання регіональному сепаратизму.

Окремого розвитку ідея місцевого самоврядування набула в межах Української козацької держави, структура якої базувалася на полково-сотенному устрої. Полки та сотні одночасно виконували військові, адміністративні та територіальні функції, реалізуючи принцип військово-адміністративного самоврядування.

Особливою формою демократичного устрою стала Запорізька Січ, яка функціонувала на основі принципів колективного управління. Вищим органом влади була загальна козацька рада, що обирала щорічно кошового отамана, військового суддю, писаря та осавула. Січ мала власну територіальну організацію — 38 військових куренів і кілька паланок, а також розвинену систему самоврядних і судових органів. Козацьке право регулювало діяльність військової адміністрації, порядок землекористування, договірні відносини, а також встановлювало кримінально-правові норми.

Однак розглядати Запорізьку Січ як класичну модель місцевого самоврядування некоректно, оскільки вона фактично виступала окремим політичним утворенням із тенденцією до самостійного існування. Січ не перебувала у підпорядкуванні центральної влади — ні Речі Посполитої, ні Російської імперії, тому радше може розглядатися як прообраз української державності, ніж як локальна форма управління. Водночас діяльність Січі мала значний вплив на подальший розвиток самоврядних інститутів в Україні,

відновивши уявлення про громаду як основного носія самовладдя, тоді як створені нею органи були лише похідними від волі громади.

Ідеї самоврядності знайшли подальше втілення у Конституції Пилипа Орлика 1710 року, де окремо підкреслювалося право українських міст на збереження Магдебурзького права та існуючих органів місцевого управління. Важливість цього документа полягає в тому, що він синтезував дві традиції — руську, яка визнавала громаду джерелом влади, та західноєвропейську, яка закріплювала інституційну форму самоврядності. Таким чином, Конституція Орлика стала своєрідним перехідним містком між стародавніми формами колективного управління та модерними європейськими принципами муніципальної демократії.

Етап імперської централізації (XVIII – початок XX ст.) відзначився поступовим згортанням українських традицій місцевого самоврядування. Після укладення у 1654 році угоди між Україною та Московією розпочався тривалий процес обмеження автономних форм місцевої влади. Із запровадженням у липні 1722 року комендантської системи на українських землях установлюється адміністративний контроль за місцевими органами через російських комендантів. Остаточним кроком у ліквідації української автономії стало скасування гетьманства й полково-сотенного устрою у 1764 році.

Період відродження української державності (1917–1920 рр.) позначився спробами створити власну систему місцевого управління в умовах національно-визвольної революції. Важливою сторінкою цього етапу є діяльність органів місцевого самоврядування в Українській Народній Республіці та Західно-Українській Народній Республіці. Після проголошення незалежності України у січні 1918 року місцеве самоврядування було визначене складовою демократичного ладу. Подібний підхід простежувався й у ЗУНР, створеній у листопаді 1918 року, де місцеві органи управління закріплювалися як частина державної системи.

Радянський період централізації (1920–1991 рр.) став драматичною сторінкою в історії українського самоврядування. Після падіння Директорії у 1920 році більшовицька влада ліквідувала всі попередні місцеві інституції, замінивши їх радами робітничих і селянських депутатів — губернськими, повітовими, волосними. Ідея самоврядування як форми децентралізації влади суперечила ленінській концепції соціалістичної держави, заснованої на принципі жорсткої централізації [24].

Період формування незалежної Української держави (1991–2014 рр.) відзначився активним створенням нової законодавчої та інституційної основи місцевого самоврядування. Відновлення цього інституту стало можливим лише після проголошення незалежності у 1991 році, коли почалося системне відродження національних форм управління на місцях.

Першим кроком до перетворення місцевих рад на органи самоврядування стало ухвалення 7 грудня 1990 року Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування». Його прийняття, а також вибори до Верховної Ради та місцевих рад у березні 1990 року започаткували процес переходу від адміністративно-командної системи до демократичного управління. Закон закріпив місцеве самоврядування на нормативному рівні та визначив напрями його розвитку на засадах децентралізації.

Наступним кроком стало ухвалення 26 березня 1992 року нової редакції Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У цьому документі місцеве та регіональне самоврядування визнавалися ключовою складовою демократичної державної системи. Саме в цей період розпочалося активне формування місцевих бюджетів, зростання економічної ролі громад та розвиток фінансової самостійності територій.

Сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні бере початок із прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року, яка надала цьому інституту конституційний статус. Відтоді місцеве самоврядування визначається як право територіальних громад сіл, селищ і міст самостійно вирішувати питання

місцевого значення та є однією з фундаментальних засад конституційного ладу. Важливим кроком у його зміцненні стало прийняття 21 травня 1997 року Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей закон конкретизував систему, повноваження, гарантії діяльності органів місцевого самоврядування та відповідальність їх посадових осіб, закріпивши правові основи демократичного управління на місцевому рівні [25].

Важливою подією загальноєвропейського масштабу для України стало підписання 6 листопада 1996 року у Страсбурзі від імені нашої держави Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 року. Відтоді цей документ став невід'ємною складовою національного законодавства, що визначило нормативну основу для подальшого розвитку системи місцевого самоврядування в Україні відповідно до європейських принципів та положень Конституції України.

Цей період відзначався активним процесом європейської інтеграції, що сприяло розширенню демократичних засад управління та підвищенню ролі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Було прийнято низку нормативно-правових актів, які започаткували поступову децентралізацію державної влади, посилення повноважень територіальних громад і зміцнення їх фінансової самостійності.

Разом із тим, період 1991–2014 років мав суперечливий характер. З одного боку, у цей час активно формувалася законодавча база місцевого самоврядування, з іншого — залишалася відсутньою єдина концепція його ролі в системі публічної влади. Відчувалася інституційна напруга між місцевими радами та державними адміністраціями, а також зберігалася інерція радянських підходів до управління. Незважаючи на суттєві зрушення, чимало проблем у становленні ефективної системи місцевого самоврядування залишалися невирішеними [26], [27].

Насамперед, Конституція та чинне законодавство України тривалий час не визначали чітко територіальну основу місцевого самоврядування, тобто межі, в

яких громада могла реалізовувати свої повноваження. Крім того, організаційна незалежність місцевих рад фактично не забезпечувалася: органи державної влади нерідко втручалися у компетенцію місцевого самоврядування. Зокрема, посадові особи районних і обласних державних адміністрацій на практиці надавали вказівки представникам місцевих рад, що прямо суперечило законодавчим приписам.

Ще однією серйозною проблемою залишалася недостатня матеріально-фінансова база територіальних громад. Багато населених пунктів не мали ресурсів для виконання своїх функцій, через що значна частина комунальних об'єктів перебувала у занедбаному стані. Місцеві бюджети часто були дотаційними та формувалися здебільшого за рахунок державних субвенцій, що фактично нівелювало принцип фінансової автономії місцевого самоврядування.

Новий етап розвитку незалежної України з 2014 року ознаменувався початком масштабної реформи децентралізації влади, спрямованої на зміцнення спроможності громад і забезпечення збалансованого розвитку регіонів. Основним стратегічним орієнтиром державного управління стала передача значної частини владних повноважень і фінансових ресурсів на місця.

У рамках цієї реформи було започатковано створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), до складу яких увійшли кілька населених пунктів. Такі громади отримали право формувати власні бюджети, самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами та планувати розвиток своїх територій. Паралельно здійснювалося скорочення кількості районних рад, оптимізація адміністративно-територіального устрою, а також перерозподіл повноважень між рівнями влади.

Завдяки цьому місцеве самоврядування отримало розширені функції у сферах благоустрою, охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту населення, а також розвитку підприємництва та місцевої економіки. Такий підхід сприяв формуванню нової моделі управління, орієнтованої на реальні потреби громад [28].

Узагальнюючи історичний шлях становлення місцевого самоврядування в Україні, можна зробити висновок, що його розвиток завжди відбувався у межах постійного протистояння двох тенденцій — централізації та децентралізації влади. У різні історичні епохи держава та громади шукали оптимальний баланс між цими підходами, прагнучи забезпечити ефективність управління і водночас зберегти самостійність місцевих інституцій. Кожен етап історії вніс власний внесок у формування сучасної української моделі місцевого самоврядування, розширюючи її організаційні принципи, інструменти та механізми функціонування.

Інститут місцевого самоврядування виступає водночас і результатом, і дієвим механізмом формування та розвитку громадянського суспільства. Останнє можна визначити як об'єднання вільних, відповідальних громадян, які взаємодіють між собою на основі спільних інтересів, правових норм і узгоджених суспільних правил. Громадянське суспільство охоплює систему економічних, соціальних, культурних, духовних і сімейно-побутових відносин, а також забезпечує реалізацію прав і свобод людини, створюючи необхідні умови для її самоствердження, самовираження та активної участі в суспільному житті.

Місцеве самоврядування посідає особливе місце в структурі громадянського суспільства, оскільки поєднує в собі риси, характерні як для громадських інститутів, так і для державних органів. Уособленням цього інституту виступає територіальна громада — мешканці села, селища або міста, які безпосередньо взаємодіють із державою, реалізуючи власне право на участь в управлінні місцевими справами. Таким чином, місцеве самоврядування є своєрідним посередником між громадянином і державою, що забезпечує їх взаємозв'язок на практичному рівні.

У контексті децентралізації державної влади взаємодія держави та громадянського суспільства набуває нового змісту: обидві ці системи стають взаємозалежними чинниками процесу демократизації. Ефективність публічного управління у сучасних умовах визначається не лише діяльністю органів

державної влади, а й активністю територіальних громад, здатних самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування в Україні має спиратися на багатовіковий досвід українського державотворення та традиції народного самоврядування. Подальший розвиток цього інституту є важливим компонентом демократичної трансформації держави, зміцнення її правових і соціальних засад. Забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування, підвищення рівня громадської участі та розширення можливостей громад у прийнятті управлінських рішень залишаються ключовими завданнями державної політики сучасної України.

## **2.2. Інституційна структура та повноваження органів місцевого самоврядування**

Сучасні процеси глобалізації актуалізують необхідність переосмислення базових суспільних цінностей, зокрема питань розбудови громадянського суспільства, пошуку оптимального балансу між індивідуальною свободою та публічною владою. Місцеве самоврядування як фундаментальний інститут демократії здатне забезпечити гармонійне поєднання цих двох складових. Водночас ефективність його функціонування значною мірою залежить від якості інституційної архітектури та чіткості розмежування повноважень між різними рівнями публічної влади.

Становлення місцевого самоврядування як повноцінного інституту громадянського суспільства неможливе без глибокого розуміння теоретичних моделей його організації, які визначають зміст, напрями діяльності органів та посадових осіб територіальних громад. У сучасному світі виокремлюють кілька базових моделей місцевого самоврядування, що сформувалися під впливом різних правових традицій та історичного досвіду конкретних держав. Ці моделі відрізняються за ступенем децентралізації, характером взаємовідносин між

місцевою та центральною владою, обсягом автономії муніципальних інститутів [29].

Англосаксонська модель місцевого самоврядування, що історично сформувалася у Великій Британії та поширилася на країни англосаксонської правової сім'ї (США, Канаду, Австралію, Нову Зеландію), характеризується максимальним рівнем децентралізації владних повноважень. Ключовою особливістю цієї моделі є відсутність на місцях спеціальних представників центрального уряду, які здійснювали б безпосередній нагляд за діяльністю виборних органів. Органи місцевого самоврядування функціонують виключно в межах компетенції, чітко визначеної законодавством, при цьому діє принцип позитивного регулювання, згідно з яким муніципалітети можуть здійснювати лише ті повноваження, що прямо передбачені нормативними актами.

Континентальна (романо-германська, французька) модель місцевого самоврядування є найпоширенішою у світі та функціонує у більшості європейських держав, включаючи постсоціалістичні країни Східної Європи, а також у багатьох державах Африки та Азії. Концептуальною основою цієї моделі є діалектичне поєднання місцевого державного управління та місцевого самоврядування, певна ієрархічна підпорядкованість нижчих ланок вищим. На відміну від англосаксонської моделі, континентальна передбачає наявність на відповідних територіях як виборних органів місцевого самоврядування, так і представників центральної влади, які здійснюють контрольні функції [30].

У межах континентальної моделі можна виділити кілька варіантів інституційної організації. Перший варіант передбачає, що на всіх рівнях, окрім базового, функціонують як виборні органи територіальних громад, так і представники державної влади з контрольними повноваженнями, тоді як на низовому рівні діють виключно органи первинних територіальних утворень. Другий варіант характеризується створенням органів місцевого самоврядування лише на низовому рівні, натомість на регіональному рівні формуються місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Третій варіант передбачає

функціонування виборних органів місцевого самоврядування як на базовому, так і на регіональному рівні виключно як представницьких органів територіальних громад.

Сутність континентальної моделі полягає в розумінні місцевого самоврядування як встановленої державою місцевої публічної влади, яка реалізується на території відповідного муніципального утворення через управлінську діяльність жителів, здійснювану органами та посадовими особами місцевого самоврядування. При цьому органи місцевого самоврядування певною мірою залежать від органів державної влади і разом з ними виконують державні функції та завдання місцевого значення. Для здійснення своїх функцій місцеве самоврядування має реальну матеріально-фінансову базу, що є необхідною умовою його ефективного функціонування.

Іберійська модель місцевого самоврядування, яка притаманна Іспанії, Португалії та більшості іспаномовних країн Латинської Америки, за своїми основними характеристиками близька до континентальної моделі. Водночас її визначальною рисою є те, що на кожному рівні адміністративно-територіального устрою діють виборні представницькі органи та керівники місцевого самоврядування, які очолюють виконавчі органи. На відміну від континентальної системи, іберійська модель не передбачає призначення окремих представників центральної влади. Проте обраний керівник місцевого самоврядування одночасно затверджується урядом як офіційний представник держави у відповідній територіальній одиниці та наділяється правом здійснювати державний нагляд за діяльністю представницьких органів.

Радянська модель місцевого самоврядування, яка нині становить переважно науково-теоретичний інтерес, ґрунтувалася на принципі повновладдя представницьких органів на відповідній території. Ця модель характеризувалася жорсткою ієрархічною підпорядкованістю всіх ланок системи, при цьому місцеві представницькі органи розглядалися як органи державної влади, а їхні виконавчі

структури — як місцеві органи державного управління з подвійним підпорядкуванням [31].

Таким чином, у сучасному науковому та правовому дискурсі теоретичні моделі місцевого самоврядування класифікуються за низкою критеріїв — зокрема, за розумінням сутності цього інституту, обсягом і характером компетенції його органів, а також за типом взаємодії між місцевими структурами управління та органами державної влади. Ці відмінності відображаються у нормах чинного законодавства, у тому числі на конституційному рівні регулювання суспільних відносин. Вибір певної моделі місцевого самоврядування обумовлюється історичними, політичними, культурними та правовими традиціями конкретної держави, що, своєю чергою, впливає на ефективність функціонування її системи публічного управління.

Місцеве самоврядування, виступаючи формою самоорганізації територіальних спільнот, має власний інституційно-правовий механізм, який охоплює комплекс соціальних інститутів із визначеною організаційною структурою та систему нормативно-правових актів різної юридичної сили. Інституційна архітектоніка місцевого самоврядування відображається у його структурі, що складається з органів місцевого самоврядування, територіальних громад, а також органів самоорганізації населення.

Завдяки сформованим організаційним формам, правовим інструментам та механізмам діяльності зазначені суб'єкти реалізують функції місцевого самоврядування, спрямовані на вирішення питань місцевого значення, забезпечення потреб громад та підвищення ефективності управління на територіальному рівні.

Українське законодавство чітко закріплює складові елементи системи місцевого самоврядування. Згідно з профільним Законом, до цих ключових інститутів належать: територіальна громада, представницькі органи (сільські, селищні, міські, а також районні та обласні ради), виконавчі структури рад,

голови відповідних населених пунктів, інститут старости та органи самоорганізації населення [32], [33].

Функціонально самоврядування здійснюється на двох основних рівнях: базовому, який охоплює територіальні громади, їхні ради з виконавчими органами та органи самоорганізації, і субрегіональному/регіональному, представленому районними й обласними радами. Саме базовий рівень привертає найбільшу увагу у зв'язку із сучасними реформами.

Територіальна громада, законодавчо визначена як сукупність жителів, що постійно мешкають у межах самостійної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста), або ж як добровільно об'єднані жителі кількох населених пунктів зі спільним центром, була інституціоналізована Конституцією 1996 року.

Однак, незважаючи на це, протягом тривалого періоду існувала прогалина в регулюванні створення нових місцевих громад. Ця ситуація змінилася лише у 2015 році, коли Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» встановив, що об'єднана територіальна громада (ОТГ) вважається юридично утвореною з моменту набуття чинності рішеннями всіх рад про об'єднання або з дня набрання чинності позитивним рішенням місцевого референдуму. Цей крок став значним досягненням на шляху формування фінансово та адміністративно спроможних громад, здатних якісно виконувати свої функції.

Органи місцевого самоврядування, хоча й функціонують в інтересах та від імені територіальної громади, юридично залишаються від неї відокремленими структурами. Така відособленість є не свідченням відірваності від потреб населення, а, навпаки, ключовою передумовою для формування ефективної організаційної структури, здатної належним чином представляти інтереси громадян.

В процесі трансформації системи публічного управління, інституційні зміни мають бути нерозривно пов'язані з поліпшенням взаємовідносин між

державними інституціями, зокрема між органами місцевого самоврядування та членами відповідних громад.

Інтенсивність участі громадян у процесі ухвалення управлінських рішень, що стосуються місцевих справ, значною мірою залежить від активності самих органів влади у розробці та впровадженні відповідних механізмів залучення. Це обумовлює необхідність постійного вдосконалення різних форматів співпраці між владою та мешканцями, включаючи такі інструменти партисипативної демократії, як громадські слухання, консультації з громадськістю, електронні петиції та бюджет участі.

Юридичну основу діяльності суб'єктів місцевого самоврядування забезпечують статuti територіальних громад. Ці акти локального нормотворення мають особливий пріоритет, оскільки затверджуються безпосередньо населенням або його представниками. Статут дозволяє врегулювати низку питань, які можуть бути не повністю охоплені чинним національним законодавством [33],[34].

Отже, статут громади є не лише важливою нормативною умовою для повноцінного функціонування громади та її органів, але й незамінним елементом правового фундаменту місцевої демократії.

Організаційна структура місцевої ради являє собою складну систему управлінсько-владних утворень. До неї входять міський (сільський, селищний) голова з патронатною службою, виконавчі органи (відділи, управління, департаменти), комунальні установи та підприємства, виконавчий комітет, рада з постійними та тимчасовими контрольними комісіями. Така система не є випадковою, оскільки депутати збираються на сесію періодично, тоді як щоденне управління здійснюється міським головою та виконавчими органами (Схема 2.1).

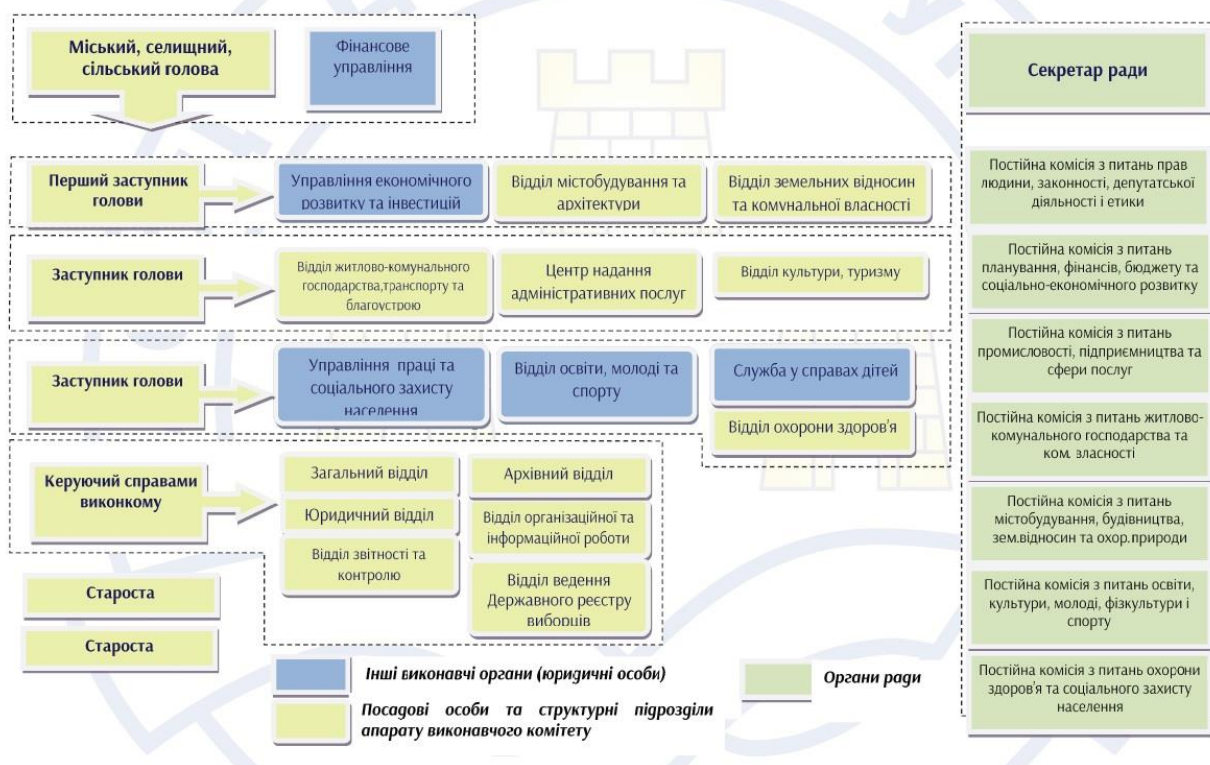


Схема 2.1 (орієнтовна) органів місцевої ради, виконавчих структур, їхніх підрозділів і розмежування повноважень між головою та його заступниками в межах територіальної громади

Джерело: [35]

Усі структурні одиниці місцевої ради формують взаємопов'язану систему стримувань і противаг, яка складається з трьох ключових елементів. Перша, або вертикаль голови громади (міського, сільського чи селищного), діє за принципом владної ієрархії: керівник має право призначати та звільняти очільників виконавчих структур, комунальних організацій і підприємств, здійснювати оперативний нагляд за їхньою роботою та визначати стратегічні пріоритети.

На противагу цьому, рада та виконавчий комітет (виконком) є колегіальними органами, де рішення формуються та ухвалюються через відкриті дебати та подальше голосування. При цьому, виняткове право приймати обов'язкові для виконання постанови законодавчо закріплено за радою та виконкомом, тоді як голова наділений переважно розпорядчими й адміністративними повноваженнями.

Усі три гілки місцевої влади перебувають під режимом взаємного контролю. Наприклад, рада затверджує склад виконкому, однак депутати не мають права пропонувати кандидатів – це виключна прерогатива голови. Рада може лише схвалити або відхилити запропоновані кандидатури.

З іншого боку, голова громади відповідає за скликання та головування на засіданнях ради та виконкому, формування порядку денного, ініціювання проєктів рішень та має право вето (зупинення) на окремі рішення. У свою чергу, рада має законодавче право достроково припинити повноваження голови та розпустити виконавчий комітет. Сам же виконком має подвійний статус: він виконує як функції безпосереднього органу місцевого самоврядування, так і функції органу виконавчої влади у тих сферах, які йому були делеговані державою.

Концепція муніципального дуалізму передбачає поділ повноважень у системі місцевого самоврядування на дві взаємодоповнюючі складові: представницьку та виконавчу. Представницька гілка формується через виборчі органи, які визначають стратегічні напрямки розвитку територіальної громади. Виконавча гілка реалізує прийняті рішення через органи адміністративного управління. Такий поділ сприяє забезпеченню балансу між політичним контролем і ефективним управлінням, дозволяючи уникнути концентрації влади.

Органи місцевого самоврядування мають забезпечувати прозорість та підзвітність своєї діяльності, що сприяє довірі населення до системи управління. Вони відповідають за адаптацію державних нормативів до специфіки регіону, враховуючи його соціально-економічні та культурні особливості. Активна участь громадян у процесі прийняття рішень через публічні слухання, референдуми та консультації сприяє формуванню демократичної та ефективної системи управління, забезпечує сталий розвиток територіальної громади та покращення якості життя мешканців.

Незважаючи на те, що територіальні громади визначені українським законодавством як первинний та фундаментальний елемент системи місцевого

самоврядування, чинні нормативно-правові акти не надають їм статусу юридичної особи, закріплюючи його виключно за їхніми представницькими органами.

Внаслідок цієї правової прогалини, єдиною реальною запорукою для становлення громад та розвитку самоврядування залишається цивільна і фінансова правосуб'єктність саме цих представницьких органів.

Фактично, гарантії муніципальної автономії на конституційному рівні, без надання статусу юридичної особи первинному суб'єкту самоврядування, є лише декларативним положенням, яке не має повноцінного практичного втілення. Надання громаді статусу публічно-правової територіальної корпорації безпосередньо забезпечило б їй повну правову автономію за принципом негативної регламентації: дозволено все, що прямо не заборонено законом. Ця концепція надає органам місцевого самоврядування широку свободу дій для ефективного забезпечення потреб мешканців [36].

Однак, на відміну від багатьох зарубіжних країн, в Україні впроваджена протилежна конституційно-правова модель — концепція позитивної регламентації права на управління місцевими справами, що ґрунтується на принципі: заборонено все, окрім того, що прямо дозволено законом. Підтвердженням застосування позитивного регулювання є норми Конституції та положення базового закону про місцеве самоврядування, які чітко встановлюють вичерпний перелік повноважень місцевих рад, їхніх голів та виконавчих органів у різних сферах діяльності.

Цей підхід також простежується у податковій політиці, оскільки законодавство забороняє місцевим органам влади самостійно вводити податки, зобов'язуючи їх діяти в межах, визначених центральною владою. Така модель регулювання обмежує автономію місцевого самоврядування і вимагає перегляду задля відповідності європейським стандартам муніципального управління.

Діяльність органів місцевого самоврядування ґрунтується на наявності власних, законодавчо встановлених повноважень, які є необхідними для

задоволення потреб і захисту інтересів територіальної громади. У рамках реформи децентралізації, зокрема після прийняття законів про співробітництво та добровільне об'єднання територіальних громад, обсяг повноважень місцевої влади був істотно розширений за рахунок нових можливостей. Хоча ця група повноважень є критично важливою для успішної реалізації стратегії децентралізації, а також для підвищення бюджетної та фінансової автономії, вони досі не знайшли свого повного нормативного відображення в основному законодавчому акті, що регулює організаційні засади місцевого самоврядування.

Серед ключових питань, пов'язаних з організаційною муніципальною автономією, слід відзначити незавершеність реформи на районному та обласному рівнях. Відповідні ради все ще не мають власних повноцінних виконавчих структур, що значно обмежує їхню здатність до ефективного виконання покладених на них функцій. Крім того, імперативне встановлення лише однієї організаційної форми самоврядування не відповідає принципу організаційної автономії. Більш доцільним було б надати членам територіальних громад право вибору однієї з кількох альтернативних організаційних моделей.

Ще однією значущою проблемою є відсутність дієвих механізмів контролю – як з боку держави, так і з боку зацікавлених громадян та мешканців громади – за тим, як органи та посадові особи реалізують свої самоврядні повноваження. Ця ситуація іноді призводить до безвідповідального ставлення до прийняття найважливіших для громади рішень. Вирішення цієї проблеми вимагає вдосконалення інструментів громадського контролю та посилення рівня підзвітності органів місцевого самоврядування перед населенням.

Матеріально-фінансова автономія місцевого самоврядування є ключовим фактором його здатності ефективно виконувати покладені на нього функції. Важливо розрізняти два взаємопов'язані компоненти цієї автономії: матеріальний та фінансовий. Перший охоплює майно громади — рухоме, нерухоме та природні ресурси, тоді як фінансовий включає доходи місцевих бюджетів та інші грошові надходження. Законодавство України передбачає

гарантії щодо самостійного розпорядження відповідними ресурсами на місцевому рівні з метою забезпечення належного рівня автономії.

У частині матеріального забезпечення органи місцевого самоврядування наділені правом володіння, користування та розпорядження комунальним майном, що перебуває у власності територіальної громади. При цьому закон гарантує захист прав комунальної власності та забороняє її свавільне вилучення чи використання. Фінансовий аспект автономії передбачає надання місцевим органам влади права володіти та розпоряджатися бюджетними коштами для реалізації власних повноважень.

Практичним проявом фінансової автономії є наділення органів місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та міст правом самостійного складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів. Джерелами формування цих бюджетів є кошти державного бюджету та власні надходження громад, зокрема місцеві податки та збори. Однак існуючий перелік джерел власних коштів є недостатнім для забезпечення повноцінної фінансової спроможності громад, що зумовлює необхідність удосконалення податкового законодавства.

Суттєвою проблемою на практиці залишається обмеження фінансової самостійності органів місцевого самоврядування через вплив місцевих державних адміністрацій на районному та обласному рівнях. Такі адміністрації наділені повноваженнями щодо складання та схвалення прогнозів районних і обласних бюджетів, а також контролю за їх виконанням. Це створює дисбаланс у системі публічної влади та зменшує рівень фінансової автономії місцевих органів влади, що потребує законодавчого врегулювання та посилення прав територіальних громад.

Вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням фінансово-матеріальної автономії місцевого самоврядування, потребує системного реформування законодавчої бази у сфері фінансового забезпечення місцевих органів управління, а також трансформації виконавчої влади на регіональному та

місцевому рівнях шляхом перерозподілу повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Належне інституційно-правове забезпечення діяльності суб'єктів місцевого самоврядування дозволяє чітко визначати права та обов'язки учасників соціальних відносин, які беруть участь у вирішенні питань місцевого значення на конкретній території. Ці відносини закріплюються на конституційному, законодавчому та статутному рівнях, що забезпечує правову визначеність та стабільність функціонування місцевих інституцій.

У практичному плані це передбачає застосування правил формального інституту для чіткого розмежування повноважень між рівнями публічної влади, а також використання інструментів неформального інституту для зближення органів місцевого самоврядування з населенням, що сприяє ефективній взаємодії громадян і місцевої влади та підвищує рівень демократичного управління на території.

Таким чином, інституційна структура місцевого самоврядування в Україні характеризується складною архітектурою, яка включає територіальні громади як первинні суб'єкти, органи місцевого самоврядування різних рівнів, органи самоорганізації населення. Система повноважень органів місцевого самоврядування базується на поєднанні власних та делегованих повноважень, що відображає концепцію муніципального дуалізму. Забезпечення різних аспектів автономії місцевого самоврядування — інституційної, правової, організаційної, матеріально-фінансової — є необхідною умовою його ефективного функціонування відповідно до європейських стандартів.

Водночас існують численні проблемні аспекти, які потребують вирішення: недосконалість правового статусу територіальних громад, обмеженість фінансової автономії, недовершеність інституційної моделі на регіональному рівні, домінування концепції позитивного регулювання замість негативного, недостатній розвиток механізмів громадського контролю та участі. Подолання цих проблем вимагає комплексного підходу до реформування законодавчої бази,

вдосконалення організаційних механізмів, забезпечення реальної фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Лише за таких умов можна досягти створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити сталий розвиток територій та високу якість життя населення України.

### **2.3. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації**

Місцеве самоврядування є невід'ємною складовою демократичного устрою будь-якої сучасної держави. Воно являє собою визнану форму реалізації народом публічної влади, завдяки якій населення отримує можливість безпосередньо брати участь в управлінні суспільними справами на локальному рівні.

Ступінь розвитку місцевого самоврядування в Україні безпосередньо залежить від рівня децентралізації державного управління та загального демократичного поступу суспільства. Місцеве самоврядування становить критично важливий елемент усієї системи публічного управління, визначаючи структуру організації публічної влади в державі, що будується на засадах децентралізації.

Децентралізація як принцип організації влади посідає одне з пріоритетних місць серед засад сучасних систем публічного управління. Конституція України у статті 132 декларує децентралізацію як одну із засад територіального устрою держави. Саме тому в рамках реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади важливим етапом було б конституційне закріплення принципу децентралізації як базового способу розподілу державних повноважень.

Загальна мета розвитку місцевого самоврядування в Україні полягає у покращенні соціально-економічних та екологічних умов життєдіяльності

урбанізованих територій, підвищенні якості життя та праці всіх їхніх мешканців. Досягнення таких змін передбачає залучення додаткових фінансових ресурсів, прискорену передачу прогресивного досвіду і технологій, справжню децентралізацію повноважень, зміцнення місцевого потенціалу та розвиток партнерства між державним і приватним секторами.

У науковому дискурсі концепція децентралізації розглядається як багатоплановий та багатоаспектний процес, що має різні підходи до тлумачення його сутності та механізмів реалізації. Згідно з навчальним енциклопедичним словником з політології, децентралізація визначається як процес розширення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів влади при одночасному звуженні компетенції центральних органів влади, що спрямовано на оптимізацію управлінських процедур та підвищення ефективності вирішення суспільно значущих питань.

Фактично децентралізація означає передачу частини повноважень від центрального рівня влади до регіонального та місцевого. Залежно від обсягу та характеру переданих повноважень розрізняють декілька базових видів децентралізації: політичну, адміністративну та фінансову.

Політична децентралізація передбачає організаційний устрій, за якого публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування визначається особливим порядком їх формування та представницьким характером діяльності. У свою чергу, адміністративна децентралізація полягає у делегуванні місцевим органам управління певних завдань і функцій, спрямованих на задоволення публічних інтересів у межах визначеної території. Фінансова децентралізація передбачає наявність у громад власних фінансових і матеріальних ресурсів, на які поширюється право володіння, користування та розпорядження з метою виконання покладених на них функцій.

Класична економічна аргументація на користь децентралізації включає чотири ключові положення: по-перше, більш ефективне розміщення ресурсів у суспільному секторі; по-друге, підвищення підзвітності органів влади у питаннях

використання бюджетних коштів; по-третє, стимулювання місцевої та регіональної влади до розширення податкової бази; по-четверте, зменшення необґрунтованих витрат у публічному секторі.

Таким чином, у науковій літературі виділяють три основні типи децентралізації — політичну, адміністративну та фінансову, а також три форми її реалізації: деконцентрацію, деволюцію та делегування, кожна з яких має власні механізми і специфіку застосування у системі місцевого самоврядування.

Фінансова децентралізація являє собою делегування фінансових ресурсів та повноважень щодо формування дохідної частини бюджету. Можна виокремити п'ять основних форм фінансово-бюджетної децентралізації: самофінансування через плату користувачів за послуги; часткове фінансування або співвиробництво; розширення місцевих доходів через податки; трансферти від центрального уряду до місцевих органів влади; надання дозволів на муніципальні запозичення.

Адміністративна децентралізація спрямована на передачу владних повноважень щодо процесів розробки та прийняття рішень, розпорядження ресурсами та виконання функцій державних послуг із центрального рівня до нижчих рівнів влади. Основними шляхами реалізації адміністративної децентралізації є деконцентрація та делегування повноважень.

Деконцентрація вважається найменш радикальною формою децентралізації і переважно застосовується в унітарних державах. Вона передбачає перерозподіл повноважень щодо ухвалення рішень, фінансових та управлінських функцій між різними рівнями центральних органів виконавчої влади, при цьому місцеві органи залишаються підконтрольними центру.

Натомість делегування розглядається як більш досконала форма адміністративної децентралізації, оскільки передбачає передачу значної частини державних повноважень у виключну компетенцію органів місцевого самоврядування. У такому випадку місцеві органи отримують визначені права у

конкретних сферах, діють незалежно та мають власні джерела фінансування для реалізації своїх функцій відповідно до чинного законодавства.

Ключовим завданням децентралізації є визначення меж і сфер її найбільш ефективного застосування. Основним критерієм раціональної децентралізації вважається забезпечення високої якості надання послуг громадянам, а центральним принципом — субсидіарність, яка визначає мінімально необхідний рівень втручання уряду у справи місцевих громад.

Відродження місцевого самоврядування в Україні почалося з прийняттям Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства» у квітні 1990 року. З прийняттям Конституції України у 1996 році місцеве самоврядування було офіційно визначено як окрему форму публічної влади, що управляє життєдіяльністю громадських спільнот.

Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування та її імплементація у Законі України «Про місцеве самоврядування» від травня 1997 року закріпила статус органів місцевого самоврядування, визначила їх відокремленість від органів державної влади та забезпечила організаційну, правову та фінансову автономію місцевих громад.

Концептуальну основу децентралізації становлять міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування, насамперед Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 року, а також інші документи Ради Європи.

Українська модель децентралізації публічної влади полягає у передачі значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, наближених до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найефективніше. Децентралізація передбачає укрупнення громад, що значно покращує їхнє економічне становище і якість надання муніципальних послуг [37].

Враховуючи, що значна частина територіальних громад України на початку 2010-х років була неспроможною самостійно виконувати питання місцевого значення через дефіцит власних фінансових ресурсів і нестачу кваліфікованих кадрів, у 2014 році було проголошено реформу місцевого самоврядування. Основною метою реформи стало об'єднання територіальних громад та підвищення їх здатності вирішувати місцеві питання самостійно, використовуючи власні ресурси [38].

Реформа ґрунтувалася на Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженій Кабінетом Міністрів у квітні 2014 року. До її впровадження на території України нараховувалося понад 11 тисяч територіальних громад, серед яких 458 міських, 783 селищних і 10 279 сільських. При цьому лише близько 30% громад були фінансово самодостатніми, що створювало значні перешкоди для ефективного виконання ними покладених функцій.

Наведемо для повного розгляду питання деякі статистичні дані щодо населення та територіальних громад України (Таблиця 2.1, Таблиця 2.2, Таблиця 2.3).

Таблиця 2.1

Чисельність наявного населення (за оцінкою) по регіонах  
(станом 05.09.2022)

| Регіон                   | Міське населення (осіб) | % Міського | Сільське населення (осіб) | % Сільського | Усього населення (осіб) |
|--------------------------|-------------------------|------------|---------------------------|--------------|-------------------------|
| Україна                  | 28 693 708              | 69.7%      | 12 473 627                | 30.3%        | 41 167 335              |
| м. Київ                  | 2 952 301               | 100.0%     | 0                         | 0.0%         | 2 952 301               |
| Вінницька область        | 789 588                 | 52.3%      | 719 927                   | 47.7%        | 1 509 515               |
| Волинська область        | 533 489                 | 52.2%      | 487 867                   | 47.8%        | 1 021 356               |
| Дніпропетровська область | 2 606 079               | 84.2%      | 490 406                   | 15.8%        | 3 096 485               |

|                           |           |       |         |       |           |
|---------------------------|-----------|-------|---------|-------|-----------|
| Донецька область          | 3 693 450 | 91.0% | 365 922 | 9.0%  | 4 059 372 |
| Житомирська область       | 703 260   | 59.6% | 475 772 | 40.4% | 1 179 032 |
| Закарпатська область      | 463 361   | 37.2% | 781 115 | 62.8% | 1 244 476 |
| Запорізька область        | 1 269 910 | 77.5% | 368 552 | 22.5% | 1 638 462 |
| Івано-Франківська область | 602 570   | 44.6% | 749 252 | 55.4% | 1 351 822 |
| Київська область          | 1 108 558 | 61.8% | 686 521 | 38.2% | 1 795 079 |
| Кіровоградська область    | 575 858   | 63.7% | 327 854 | 36.3% | 903 712   |
| Луганська область         | 1 833 860 | 87.2% | 269 061 | 12.8% | 2 102 921 |
| Львівська область         | 1 516 357 | 61.2% | 961 776 | 38.8% | 2 478 133 |
| Миколаївська область      | 750 698   | 68.8% | 341 123 | 31.2% | 1 091 821 |
| Одеська область           | 1 581 536 | 67.3% | 769 856 | 32.7% | 2 351 392 |
| Полтавська область        | 848 080   | 62.7% | 504 203 | 37.3% | 1 352 283 |
| Рівненська область        | 541 842   | 47.5% | 599 942 | 52.5% | 1 141 784 |
| Сумська область           | 723 175   | 69.8% | 312 597 | 30.2% | 1 035 772 |
| Тернопільська область     | 471 359   | 46.1% | 550 354 | 53.9% | 1 021 713 |
| Харківська область        | 2 115 117 | 81.4% | 483 844 | 18.6% | 2 598 961 |
| Херсонська область        | 615 080   | 61.4% | 386 518 | 38.6% | 1 001 598 |
| Хмельницька область       | 713 312   | 58.0% | 515 517 | 42.0% | 1 228 829 |

|                         |         |       |         |       |           |
|-------------------------|---------|-------|---------|-------|-----------|
| Черкаська<br>область    | 665 561 | 57.3% | 495 183 | 42.7% | 1 160 744 |
| Чернівецька<br>область  | 385 972 | 43.4% | 504 485 | 56.6% | 890 457   |
| Чернігівська<br>область | 633 335 | 66.0% | 325 980 | 34.0% | 959 315   |

*Джерело:* складено автором за матеріалами [63]

Отже, ми бачимо, що Україна має високий рівень урбанізації — 69.7% населення проживає в містах. Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська та Чернівецька області мають більшу частку сільського населення, ніж міського. м. Київ, Донецька, Дніпропетровська та Луганська області є найбільш урбанізованими (понад 80% міського населення). Дані по Донецькій та Луганській областях наведені без урахування частини тимчасово окупованих територій.

Таблиця 2.2

#### Кількість ОТГ в Україні за роками

| Найменування  | Роки |      |      |      |      |      |
|---------------|------|------|------|------|------|------|
|               | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Кількість ОТГ | 159  | 366  | 665  | 806  | 1002 | 1469 |

*Джерело:* [64]

Представлені у таблиці показники відображають поступове формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у межах адміністративно-територіальної реформи. Ключовим завданням реформи стало створення дієвої системи місцевого самоврядування шляхом трансформації понад 11 тисяч місцевих рад у мережу з 1469 спроможних територіальних громад.

Дані чітко демонструють стабільну та інтенсивну динаміку укрупнення громад у 2016–2021 роках. Стартовою точкою стало створення 159 ОТГ у 2016 році, що фактично означало перехід до масштабної трансформації первинного рівня самоврядування. У подальші роки процес набував додаткового темпу. Уже у 2017 році кількість сформованих громад зросла більш ніж удвічі — з 159 до

366 одиниць, а у 2018 році їх кількість сягнула 665, що свідчило про системність і високий рівень організаційної активності на місцях. До 2021 року кількість громад досягла запланованого показника — 1469 ОТГ. Такий результат повністю відповідав стратегічним завданням реформи щодо створення спроможної мережі базового рівня, яка забезпечує повсюдність місцевого самоврядування та покриття всієї території країни.

У підсумку наведені табличні матеріали свідчать про успішне виконання ключового етапу децентралізації, спрямованого на модернізацію адміністративно-територіального устрою та зміцнення основ народовладдя, а також на формування підґрунтя для збалансованого та сталого розвитку територій.

Таблиця 2.3

Кількість громад за категоріями в розрізі областей  
(станом на 01.01.2021 р.)

| Область           | Селищні | Міські | Сільські | Разом |
|-------------------|---------|--------|----------|-------|
| Вінницька         | 18      | 22     | 23       | 63    |
| Волинська         | 18      | 11     | 25       | 54    |
| Дніпропетровська  | 20      | 25     | 41       | 86    |
| Донецька          | 14      | 43     | 9        | 66    |
| Житомирська       | 12      | 22     | 32       | 66    |
| Закарпатська      | 18      | 11     | 35       | 64    |
| Запорізька        | 17      | 14     | 36       | 67    |
| Івано-Франківська | 15      | 23     | 24       | 62    |
| Київська          | 24      | 23     | 22       | 69    |
| Кіровоградська    | 16      | 12     | 21       | 49    |
| Луганська         | 20      | 12     | 5        | 37    |
| Львівська         | 16      | 39     | 18       | 73    |
| Миколаївська      | 14      | 9      | 29       | 52    |
| Одеська           | 19      | 25     | 47       | 91    |
| Полтавська        | 20      | 16     | 24       | 60    |

|               |     |     |     |      |
|---------------|-----|-----|-----|------|
| Рівненська    | 13  | 11  | 40  | 64   |
| Сумська       | 15  | 15  | 21  | 51   |
| Тернопільська | 18  | 16  | 21  | 55   |
| Харківська    | 26  | 17  | 13  | 56   |
| Херсонська    | 17  | 9   | 23  | 49   |
| Хмельницька   | 13  | 22  | 25  | 60   |
| Черкаська     | 16  | 10  | 40  | 66   |
| Чернівецька   | 7   | 11  | 34  | 52   |
| Чернігівська  | 24  | 16  | 17  | 57   |
| Разом         | 409 | 435 | 625 | 1469 |

*Джерело: [64]*

Представлені в таблиці дані відображають завершений варіант адміністративно-територіальної організації базового рівня, сформований у межах реформи децентралізації станом на 1 січня 2021 року. Вони дають можливість простежити співвідношення різних типів територіальних громад як у масштабах держави, так і в розрізі окремих регіонів.

Сукупна кількість спроможних громад, визначена реформою (1469 одиниць), демонструє домінування сільських територіальних утворень.

Найчисельнішою категорією виступають сільські громади (625 одиниць). Це підтверджує, що одним із ключових напрямів реформи стало підвищення інституційної стійкості сільських територій шляхом об'єднання дрібних та розпорошених сільських рад у цілісні, економічно спроможні адміністративні одиниці.

Другою за кількістю є група міських громад (435 одиниць), а третє місце посідають селищні громади (409 одиниць). Подібний розподіл свідчить про те, що реформа збалансовано врахувала потреби різних типів населених пунктів, забезпечивши формування органів місцевого самоврядування як у великих міських центрах, так і в численних селищах міського типу.

Показники чисельності громад значно різняться між областями, що зумовлено історичними, поселенськими та природно-географічними факторами.

Максимальна кількість громад була утворена в Одеській (91), Дніпропетровській (86) та Львівській (73) областях. Такі регіони вирізняються великою площею, складною структурою розселення та високою щільністю населення.

Найменша кількість громад спостерігається в Луганській (37) та Кіровоградській (49) областях. Це може бути пов'язано із компактністю територій, особливостями демографічної ситуації або ж більш інтенсивним укрупненням громад навколо потужних адміністративних центрів.

Узагальнюючи, така структура демонструє адаптивність моделі децентралізації, яка дала можливість сформувати мережу територіальних громад, що відповідає їх реальній функціональній спроможності й враховує локальні економічні та соціальні особливості кожного регіону.

Отже, розглядаючи децентралізацію, зазначимо, що однією з ключових складових її реформи стало посилення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Це було реалізовано шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України та прийняття закону про внесення змін до Податкового кодексу, що дозволило розширити податкову та доходну базу бюджетів об'єднаних територіальних громад та підвищити їх фінансову спроможність.

Зазначимо, що на сьогодні існує проблема дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що є однією з найважливіших проблем, які потребують найшвидшого вирішення.

Другою значною проблемою функціонування місцевого самоврядування є ефективне виконання органами місцевої влади власних та делегованих повноважень. У багатьох випадках органи місцевого самоврядування не мають достатніх бюджетних ресурсів для повноцінної діяльності на своїй території. У цьому контексті Європейська хартія місцевого самоврядування підкреслює важливість фінансової автономії, яка передбачає наявність коштів, достатніх для

ефективного здійснення функцій та виконання обов'язків місцевих органів влади.

Одним із ключових принципів розподілу повноважень і формування стабільних джерел доходів місцевих бюджетів має бути принцип субсидіарності. Це передбачає надання органам місцевого самоврядування ширших прав щодо регулювання ставок місцевих податків і зборів, встановлення пільг та зміцнення доходної бази громад. Водночас, надання більшої самостійності органам об'єднаних територіальних громад повинно здійснюватися у межах закону з одночасним забезпеченням відповідальності за прийняті рішення.

Територіальна громада, реалізуючи своє право на місцеве самоврядування, виконує широкий спектр функцій, зокрема технологічного характеру, що сприяє ефективному вирішенню питань місцевого значення. Сучасні дослідження в галузі адміністративного права визначають децентралізацію як спосіб організації публічної влади, за якого адміністративно-територіальні одиниці мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення та виконувати покладені на них завдання в межах, визначених законодавством.

Впровадження реформи децентралізації має як позитивні, так і негативні наслідки. До основних позитивних результатів відносяться: відповідність часу і місця прийняття рішень очікуванням громадян; спрощення системи та процедур прийняття рішень; підвищення прозорості та відкритості процедур, що сприяє ефективності адміністративної діяльності; зростання свідомості та відповідальності за прийняті рішення; зміцнення інноваційного потенціалу; зменшення бюрократизму; підвищення ініціативності працівників нижчого рівня та наближення органів влади до споживача публічних послуг завдяки територіальній децентралізації.

Однак, для подальшого нагального вирішення потребують декілька критичних питань.

По-перше, важливим кроком реформування місцевого самоврядування є стимулювання укрупнення територіальних громад. Більшість європейських

держав спочатку заохочували добровільне об'єднання невеликих громад, а пізніше — застосовували заходи примусового укрупнення для підвищення їхньої спроможності.

По-друге, перспективні плани об'єднання громад реалізуються не повною мірою через недотримання встановлених територіальних меж та небажання невеликих заможних громад об'єднуватися з іншими, особливо менш фінансово забезпеченими.

По-третє, на рівні окремих громад процеси відбуваються повільно через законодавчі прогалини, зокрема у питаннях розподілу та перерозподілу коштів всередині об'єднаних територіальних громад. Розширення повноважень місцевих органів вимагає наявності кваліфікованих кадрів, здатних ефективно виконувати покладені завдання.

По-четверте, не завершено перший етап формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що унеможливорює остаточний перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів [39].

Реформа децентралізації є одним із наймасштабніших проєктів модернізації державної влади в Україні, охоплюючи всі сфери розвитку суспільства і держави та формуючи нове бачення територіального розвитку на основі принципу «право-обов'язок».

У ході реалізації реформи особливе значення набуває питання національної безпеки та збереження територіальної цілісності держави, особливо в умовах анексії українських територій і збройної агресії з боку іншої держави. Ефективність впровадження реформи децентралізації тісно пов'язана з впливом цих зовнішніх негативних чинників.

Забезпечення належного рівня безпеки територіальних громад є одним з основних завдань децентралізації. До головних причин загроз безпеці громади належать: проблеми у взаємозв'язках людина та довкілля; протиріччя між

особистими, корпоративними та суспільними інтересами; протиріччя між сусідніми державами.

Сьогодні подальша демократизація суспільства та децентралізація владних повноважень на засадах субсидіарності є серед ключових пріоритетів реформ в Україні. Модернізація системи публічної влади має здійснюватися шляхом формування клієнтоорієнтованої моделі управління, яка забезпечує ефективну взаємодію влади з громадянами та місцевими громадами.

Реформа передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, делегування завдань, повноважень та відповідальності на місцевий рівень, розвиток системи місцевого самоврядування та формування спроможних територіальних громад. Успішність цієї трансформації значною мірою залежить від підготовки нової генерації місцевих політиків та службовців органів самоврядування, здатних ефективно реалізовувати надані повноваження.

Особливу увагу слід приділити фінансовому забезпеченню органів місцевого самоврядування. Наразі більшість сільських рад є дотаційними, тобто не можуть самостійно забезпечити свою діяльність. Для стимулювання об'єднання територіальних громад доцільно передбачити державну підтримку, пропорційну до розміру новоствореної громади.

В Україні на сьогодні сформовано близько 11 тисяч територіальних громад, проте у багатьох із них не створено виконавчих органів, бюджетних установ та комунальних підприємств. Через це органи місцевого самоврядування не здатні повноцінно виконувати покладені на них законом функції.

Проведення структурних реформ дозволяє досягти стійкого економічного ефекту за умови узгодження пріоритетів та етапів цих реформ із процесом реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Серед основних ризиків децентралізації в Україні варто відзначити: складнощі при перегляді меж адміністративно-територіальних одиниць; послаблення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; загострення проблем бюджетної системи; зниження

ефективності місцевого управління через недостатній рівень компетентності посадових осіб.

Водночас вплив децентралізації в Україні на зміцнення органів місцевого самоврядування проявляється у: посиленні правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад; впровадженні механізму здійснення місцевими державними адміністраціями контрольних функцій; удосконаленні системи надання адміністративних послуг населенню.

Аналіз ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації дозволяє зробити наступні висновки. Децентралізація публічної влади в Україні є стратегічним напрямом реформування системи управління, спрямованим на наближення влади до громадян та підвищення якості надання публічних послуг. Реформа місцевого самоврядування, розпочата у 2014 році, передбачала створення спроможних об'єднаних територіальних громад через укрупнення та забезпечення їх фінансової самостійності [40].

Серед ключових результатів процесу децентралізації в Україні слід виділити запровадження фінансової децентралізації, що проявилось у розширенні податкової та дохідної бази місцевих бюджетів; формування об'єднаних територіальних громад, які здатні самостійно вирішувати питання місцевого значення; посилення організаційної та правової незалежності органів місцевого самоврядування відповідно до принципів, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування; а також наближення надання публічних послуг до громадян та підвищення рівня підзвітності місцевої влади перед населенням [41].

Разом з тим, виявлено низку проблем, що потребують невідкладного вирішення: дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; недостатнє фінансове забезпечення делегованих повноважень; брак кваліфікованих кадрів для реалізації розширених повноважень на місцевому рівні; незавершеність формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня; опір

окремих територіальних громад процесам об'єднання через побоювання втрати фінансової автономії.

Ключовим принципом подальшого розвитку децентралізації має стати принцип субсидіарності, який передбачає передачу повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління. Для успішного завершення реформи необхідно: завершити формування мережі спроможних територіальних громад; здійснити чіткий розподіл повноважень між різними рівнями публічної влади; забезпечити відповідність обсягу фінансових ресурсів переданим повноваженням; створити ефективну систему підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів місцевого самоврядування; впровадити дієві механізми громадського контролю за діяльністю місцевої влади.

Особлива увага має приділятися питанням національної безпеки в контексті децентралізації, враховуючи збройний конфлікт та анексію українських територій. Децентралізація не повинна створювати загрози територіальній цілісності держави, а навпаки - сприяти зміцненню єдності країни через підвищення якості життя громадян на місцях.

## **Висновки до розділу 2**

У другому розділі кваліфікаційної роботи проведено всебічний аналіз стану та особливостей функціонування системи місцевого самоврядування в Україні, розкрито історико-правові передумови її становлення, досліджено інституційну структуру органів місцевої влади та оцінено ефективність їх діяльності в умовах децентралізаційних перетворень.

1. Проведене дослідження показало, що система місцевого самоврядування в Україні є складним багаторівневим утворенням, яке сформувалося внаслідок тривалого історичного розвитку та взаємодії різних моделей управління — від общинно-родових форм до сучасних інституцій демократичної децентралізації.

Вивчення історико-правової еволюції свідчить, що українська традиція самоврядування має глибоке коріння, зокрема у формах племінних громад, вічових зборів, козацького самоврядування та міських органів, які діяли на підставі Магдебурзького права. Ці історичні форми стали підґрунтям сучасної концепції територіальної громади як первинного суб'єкта місцевої демократії.

2. Аналіз інституційної структури органів місцевого самоврядування показав, що в Україні створено законодавчу основу, узгоджену з європейськими стандартами, закріпленими у Європейській хартії місцевого самоврядування. Конституція України та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначили основні принципи його функціонування — народовладдя, законність, гласність, підзвітність і самостійність у межах власних повноважень. Водночас низка проблем — невизначеність статусу територіальної громади як юридичної особи, недосконалість механізмів контролю, недостатня фінансова самостійність — свідчать про потребу подальшого вдосконалення нормативно-правової бази.

3. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації засвідчила позитивні результати реформ 2014–2021 років, спрямованих на укрупнення територіальних громад, розширення їхніх повноважень і зміцнення ресурсної бази. Водночас виявлено системні недоліки, що стримують досягнення очікуваних результатів: нерівномірність соціально-економічного розвитку територій, обмеженість кадрового потенціалу, недостатня цифровізація управлінських процесів. Це свідчить про необхідність подальшого удосконалення механізмів управління, підвищення компетентності місцевих лідерів і запровадження сучасних інструментів моніторингу ефективності.

Таким чином, сучасна система місцевого самоврядування України характеризується поєднанням позитивних тенденцій інституційного розвитку з потребою у комплексному вдосконаленні організаційних, фінансових і правових засад її функціонування. Подальший розвиток місцевого самоврядування має ґрунтуватися на принципах субсидіарності, прозорості, підзвітності та сталого

розвитку громад, що відповідає європейським стандартам доброго врядування і сприятиме зміцненню демократичних засад публічної влади в державі.

### **РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ**

#### **3.1. Аналіз ризиків і викликів, що постали перед системою місцевого самоврядування під час воєнного стану**

Війна, як особливий стан держави і суспільства, особливо у випадку широкомасштабної, неспровокованої агресії, вимагає максимальної мобілізації всіх сил та ресурсів для забезпечення оборони, захисту цивільного населення, а також оперативності управління та швидкого прийняття рішень. Це обумовлює необхідність зміщення пріоритетів, зокрема, певні зміни у забезпеченні прав громадян, які, відповідно до статті 3 Конституції України, є основною метою та завданням держави. Важливо підкреслити, що навіть в умовах воєнного стану держава не відмовляється від свого правового характеру; усі дії влади мають відповідати вимогам законодавства. Водночас, оперативність управління може зумовлювати тимчасове звуження сфери дії демократичних процедур, але це не скасовує демократичний характер держави.

Воєнний стан зумовлює запровадження особливого порядку організації державного управління. Його специфіка полягає у поєднанні необхідності оперативного ухвалення управлінських рішень із забезпеченням безперервності функціонування основ демократичної державності. Це, зокрема, реалізується шляхом збереження діяльності інститутів представницької демократії, за винятком проведення виборів. На місцевому та регіональному рівнях таке поєднання виявляється у частковому обмеженні права територіальних громад на місцеве самоврядування та права громадян на участь у ньому, що не належить до категорії прав, обмеження яких заборонене статтею 64 Конституції України під час дії воєнного стану [41].

Центральним елементом організаційного механізму управління в цих умовах стало створення військових адміністрацій – спеціальних тимчасових державних органів, уповноважених здійснювати керівництво у сферах оборони, громадської безпеки та правопорядку. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає порядок функціонування органів місцевого самоврядування (ОМС) і особливості їхньої взаємодії з військовими адміністраціями (ВА). У період дії воєнного стану ВА виконують повноваження, покладені чинним законодавством на місцеві державні адміністрації, а також частково реалізують функції, властиві ОМС. Водночас органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати підтримку діяльності військових адміністрацій у процесі впровадження та реалізації заходів правового режиму воєнного стану.

Взаємодія управління на місцевому рівні з державною владою в особі ВА передбачає три основні режими співпраці:

- Заміщення ОМС військовою адміністрацією.
- Спільне управління громадою.
- Розширення повноважень органів місцевого самоврядування із запровадженням часткового підпорядкування військовим адміністраціям вищого рівня.

Загалом, навіть після введення воєнного стану, чинне законодавство не встановлює прямого обмеження повноважень органів місцевого самоврядування. Сільські, селищні та міські ради, їхні виконавчі органи, а також відповідні голови продовжують здійснювати свої функції відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», з урахуванням спеціальних положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Водночас у випадках, коли органи місцевого самоврядування не виконують або об'єктивно не можуть виконувати покладені на них функції, у межах відповідних територіальних громад можуть створюватися військові адміністрації населених пунктів. Такі адміністрації перебирають на себе

реалізацію делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, забезпечуючи безперервність управлінських процесів та належне функціонування публічної влади в умовах воєнного стану [43].

Підставою для їх утворення є насамперед бездіяльність або порушення Конституції та законів України з боку ОМС. У такому випадку ВА можуть функціонувати паралельно з ОМС (з можливим звуженням повноважень останніх, зокрема, у сфері бюджетних відносин). Крім того, на рівні громади може бути прийнято рішення Верховної Ради України (за поданням Президента) про зупинення діяльності ОМС та покладення всіх їхніх повноважень на начальника ВА. Також, у разі перебування громади в зоні активних бойових дій або в окупації, функціонування ОМС зупиняється *de facto*.

Військові адміністрації, створені на базі місцевих державних адміністрацій, діють на період воєнного стану для забезпечення дії Конституції та законів України. Порядок фінансування їхньої діяльності передбачає, що ВА територіальних громад забезпечуються коштом місцевого бюджету, тоді як обласні та районні ВА фінансуються з державного, а також відповідних обласних і районних бюджетів [44].

Збройна агресія Російської Федерації залишається основною загрозою безпеці країни, її регіонам та територіальним громадам. Це вимагає зосередження зусиль усіх органів влади саме на цьому напрямі. Незважаючи на проблеми, органи місцевого самоврядування демонструють високу життєздатність та оперативно реагують на виклики, забезпечуючи життєдіяльність громад, відновлення зруйнованих об'єктів, надання послуг населенню, підтримку внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та залучення інвестицій.

Територіальні громади (ТГ) в Україні функціонують у різних умовах, що впливає на їхні функціональні можливості та потребує диференційованих управлінських рішень. Для аналізу доцільно розподілити громади (крім АР Крим) на три основні кластери:

Кластер активних бойових дій та тимчасово окупованих територій (Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська, Херсонська області) характеризується критичним рівнем безпеки, що призводить до суттєвого обмеження або повного припинення життєдіяльності громад. У більшості населених пунктів зруйнована інфраструктура, відсутнє стабільне управління, а діяльність органів влади можлива лише частково або в евакуації.

Прифронтові території (Дніпропетровська, Кіровоградська, Київська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Черкаська області) перебувають під постійною загрозою обстрілів і ракетних ударів, однак органи державної влади та місцевого самоврядування зберігають працездатність. Управлінські структури функціонують, забезпечуючи базові потреби населення, а життєдіяльність громад триває в умовах підвищеного ризику.

Умовно тиллові території (Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернігівська, Чернівецька області) залишаються відносно безпечними регіонами, які зазнають лише поодиноких ракетних або дронівих атак, що не мають системного впливу на життєдіяльність громад. Саме ці області взяли на себе основне навантаження з розміщення та соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб, а також забезпечують економічну та гуманітарну стійкість держави в умовах війни [45].

Цей поділ є умовним, оскільки війна так чи інакше торкнулася всіх регіонів.

Однією з найбільш актуальних проблем під час воєнного стану для ОМС є наповнення місцевих бюджетів та управління їхніми видатками. Надходження залежать від податків, трансфертів та власних джерел, на які впливають розвиток ринків, природні та трудові ресурси. У прифронтових регіонах та на окупованих територіях руйнування інфраструктури, непрацюючі підприємства та зниження платоспроможності громадян спричиняють скорочення надходжень.

Це створює дисбаланс у фінансовому забезпеченні між прифронтовими/окупованими та умовно безпечними громадами. Релокація підприємств у безпечні регіони посилює цей дисбаланс, оскільки громади, що потребують посиленого фінансування для відновлення, втрачають податкову базу. Ліквідація цього дисбалансу вимагає не лише підтримки держави, але й залучення іноземного капіталу, грантів та міжнародних програм.

Крім того, важливим питанням є соціальне забезпечення та підтримка ВПО. Широкомасштабне вторгнення спричинило безпрецедентні міграційні процеси, які порушили ринок праці, створивши надлишок робочої сили в одних регіонах та її дефіцит (особливо кваліфікованих кадрів) в інших, що провокує соціальну напруженість. Громади, які виконують роль «глибокого тилу», здійснюють допомогу переміщеним підприємствам, розробляють програми зайнятості для ВПО, забезпечують транспортні коридори, впроваджують будівництво житла, а також максимально зберігають економічний потенціал регіону. ОМС таких громад виконують найбільшу роботу з реєстрації ВПО, видачі довідок, розміщення та роздачі гуманітарної допомоги.

Одним із викликів під час воєнного стану є необхідність впровадження однакового підходу до розподілу повноважень місцевих рад, що ускладнює врахування специфічних потреб територій, особливо окупованих, та створює труднощі для роботи ОМС у відносно спокійних регіонах через запроваджені обмеження. Крім того, уніфікований підхід може породжувати суперечності щодо компетенцій ВА на територіях, де бойові дії не відбувалися.

Комунікаційні ризики є стратегічними в умовах воєнного часу. Відсутність єдиної, затвердженої комунікаційної політики для ОМС призводить до поширення фейків, пропаганди та втрати зворотного зв'язку між суспільством і державою. Це ускладнює досягнення цілей держави та зменшує підтримку громадських ініціатив. Лідер громади повинен усвідомлювати, що ефективне спілкування з громадськістю – це необхідність. Ефективна кризова комунікація має забезпечувати управління інформацією та ЗМІ, підтримку та пряме

спілкування із зацікавленими сторонами. Вона дозволяє уникнути паніки, залучити громадськість на допомогу та підвищити імідж влади. Ключовими принципами кризової комунікації є:

- Формування впевненості серед членів громади, що ситуація контрольована.
- Узгодженість усіх комунікацій місцевої влади.
- Перетворення місцевої влади на достовірне та надійне джерело інформації.
- Надання адаптаційної інформації: пояснення кризи, демонстрація співчуття та пояснення дій, вжитих для запобігання повторенню ситуації.
- Роль децентралізації та перспективи відновлення.

Досвід функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану переконливо доводить, що реформа децентралізації позитивно вплинула на його інститут. Саме децентралізація дозволила територіальним громадам згурповано справлятися з проблемами, вирішувати значний спектр питань самотійно, не чекаючи розпоряджень від центральної влади. Місцеве самоврядування довело свою життєздатність, а виявлена стійкість громад підтверджує правильність ідеї децентралізації та потребу її поглиблення в межах повоєнної розбудови [46].

Децентралізація та досвід кризового управління, набутий під час пандемії COVID-19, дозволяють зберігати діяльність державних та самоврядних інституцій на високому рівні та результативно вирішувати кризові питання. В умовах воєнної агресії ОМС отримали додаткові обов'язки, зокрема налагодження тісної співпраці з ВА, узгодження порядку роботи та погодження перерозподілу окремих повноважень. Це дозволило оперативно організувати оборону та забезпечити населені пункти необхідними ресурсами.

Відбудова України набуває нового сенсу, і її процеси актуальні вже зараз, не чекаючи закінчення війни. Органи місцевої влади не очікують вказівок зверху, а впроваджують необхідні зміни та зміцнюють інституції, потрібні для

нормального функціонування життя громад. Ключова роль у процесі відбудови належить громадам, що пов'язано з децентралізацією та потребою забезпечити відчуття «власності» результатів відновлення. Громади як стрижневі учасники мають право вирішувати та планувати процеси відновлення відповідно до власних пріоритетів.

Для успішного відновлення необхідно:

- Забезпечити якісну участь громадськості в ухваленні рішень через громадські обговорення/слухання.
- Залучати жителів громад до спільного вирішення локальних проблем.
- Розробляти індивідуальні плани відновлення, що враховують унікальні потреби та обставини кожної ТГ.

Успіх відновлення безпосередньо залежить від того, як громади самі гуртуватимуться та визначатимуть пріоритети. Це зміцнює інституційну спроможність, підвищує прозорість та ефективність місцевого самоврядування [47].

Складовою державного механізму відбудови є Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) як основний фінансовий інструмент та фонд відновлення та розвитку. Території будуть зобов'язані готувати та реалізовувати стратегії розвитку. Процес розподілу ресурсів повинен відбуватися за відкритими процедурами, на принципах справедливості та з наданням переваги проєктам, які створюють більші додаткові блага та враховують ступінь постраждалості громад від агресії.

Для забезпечення ефективного використання ресурсів планується створення онлайн-системи моніторингу кожної громади та регіону, а цифрові рішення мають інтегруватися у єдину цифрову платформу відновлення [48].

Отже, система місцевого самоврядування в Україні підтвердила свою здатність ефективно функціонувати навіть в умовах воєнного стану, продемонструвавши високий рівень адаптивності та управлінської стійкості.

Налагоджена координація між органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями, органами державної влади, громадськими об'єднаннями та волонтерськими структурами забезпечує безперервність управлінських процесів і запобігає виникненню системних криз. Посилення співпраці між державними інституціями та громадянами, засноване на взаємній довірі, стало одним із ключових чинників консолідації суспільства та зміцнення єдності регіонів України в умовах війни.

Водночас, виклики воєнного стану вимагають адаптації законодавства, що регулює діяльність місцевого самоврядування. Влада оперативно відреагувала, подавши до парламенту низку важливих законопроектів. Частина з них спрямована на спрощення функціонування ОМС та розширення можливостей залучення мешканців та інститутів громадянського суспільства до прийняття рішень на місцевому рівні, однак, крім того, необхідно подолати такі ключові виклики:

- Низький рівень зацікавленості кваліфікованих фахівців у працевлаштуванні в органах місцевого самоврядування.
- Обмежена кількість вакансій у системі ОМС.
- Недостатній кадровий, фінансовий та організаційний потенціал місцевого самоврядування для якісного виконання власних і делегованих функцій.
- Низька результативність адміністрування податкових надходжень та інших платежів до місцевих бюджетів.
- Потреба у запровадженні довгострокової стратегії державного управління процесом реформування місцевого самоврядування.

Отже, інститут місцевого самоврядування продовжує демонструвати стабільність і розвиток, що підтверджує його значущість як ефективного механізму реалізації публічної влади. В умовах воєнної агресії особливого значення набуває активізація міжнародної співпраці, спрямованої на відбудову територій та залучення необхідних ресурсів. Вирішальним чинником успіху

виступає конструктивна участь місцевих громад у процесі формування й реалізації стратегічних напрямів розвитку. Війна породила безліч болючих проблем — від падіння доходів та місцевої економіки до міграційних та психологічних конфліктів — але держава, в особі, зокрема, ОМС, вже робить кроки для відновлення країни, розробляючи стійкі проєкти.

### **3.2. Зарубіжний досвід реформування та функціонування місцевого самоврядування**

Вивчення міжнародного досвіду організації та функціонування місцевого самоврядування становить важливе значення для розбудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Аналіз моделей та практик зарубіжних країн дозволяє виявити успішні механізми децентралізації, визначити оптимальні форми взаємодії між центральною владою та місцевим самоврядуванням, а також ідентифікувати потенційні ризики та виклики реформування.

У сучасних демократичних державах світу спостерігається тенденція до поєднання двох ключових моделей публічного управління на регіональному та місцевому рівнях: управління через державні адміністрації, що призначаються центральною владою, та управління через представницькі органи, які формуються шляхом прямого волевиявлення населення відповідних територіальних громад. Таке поєднання є результатом впливу політичних, економічних і правових чинників, спрямованих на досягнення оптимального балансу між інтересами центральної влади та місцевих спільнот.

Децентралізація публічної влади, яка втілюється через органи місцевого самоврядування, об'єктивно протистоїть тенденціям централізму, створюючи механізми узгодження локальних потреб із загальнодержавними пріоритетами. Водночас фінансові можливості формування місцевих бюджетів за рахунок власних податків та зборів залишаються обмеженими, оскільки підвищення

фіскального навантаження на рівні громад може викликати соціальне невдоволення та зниження підтримки обраних представників. Це обумовлює необхідність централізованих асигнувань на потреби місцевого самоврядування, що автоматично передбачає контроль центральної влади за витрачанням бюджетних коштів муніципальними органами.

Обмеження автономії місцевого самоврядування у галузях загальнодержавного значення також є логічним кроком для забезпечення єдиних стандартів публічних послуг по всій території країни. Законодавче регулювання компетенції та процедур діяльності місцевих органів породжує потребу адміністративного нагляду за законністю їхніх актів та рішень. Таким чином, розвиток інституту місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний із формуванням збалансованої системи контрольно-наглядових повноважень центральної влади.

Конституційно-правова регламентація місцевого самоврядування у різних державах світу відрізняється за обсягом та деталізацією. У федеративних державах національні конституції можуть детально регулювати питання місцевого управління або делегувати ці повноваження суб'єктам федерації. Наприклад, Основний закон Федеративної Республіки Німеччини лише констатує необхідність представництва народу у землях, округах та громадах через вільні вибори, тоді як детальне регулювання залишається у компетенції земель. У Сполучених Штатах Америки муніципальні корпорації повністю залежать від легіслатур штатів, що було сформульовано ще у дев'ятнадцятому столітті як доктрина похідної природи місцевої влади.

Унітарні держави також демонструють значні відмінності у конституційному регулюванні місцевого самоврядування. Конституції Данії та Норвегії взагалі не містять спеціальних положень про місцеве управління, тоді як у новітніх конституціях Хорватії, Болгарії, Чехії та Монголії цим питанням присвячені окремі розділи. Конституції Італії та Іспанії проголошують територіальну автономію як неодмінний атрибут управління на місцях, що

відображає історичні традиції цих держав та їхнє прагнення до збалансованого розподілу влади між центром та регіонами [49].

У науковій літературі традиційно виділяють кілька базових моделей організації місцевого самоврядування, які різняться за принципами формування органів, характером їхніх взаємовідносин із державною владою та ступенем автономії у прийнятті рішень (Рис. 3.1).

Англосаксонська модель місцевого самоврядування сформувалася у Великій Британії та згодом була адаптована в низці інших англومовних держав.



Рисунок 3.1. Моделі місцевого самоврядування

Джерело: [50]

Для цієї моделі характерні такі риси: високий рівень автономії органів місцевої влади; відсутність постійних представників центрального уряду на

місцях, які здійснювали б щоденний контроль; виборність керівників муніципальних органів; застосування позитивного принципу правового регулювання, відповідно до якого місцеві органи мають право діяти лише в межах чітко визначених законом повноважень; опосередкований нагляд із боку центральних міністерств та суворий судовий контроль за дотриманням законності у діяльності місцевого самоврядування.

Ця модель функціонує у Великій Британії, Австралії, Новій Зеландії, Канаді та частково у Сполучених Штатах.

Для України важливим є досвід англосаксонських країн щодо заміщення вакансій на основі професійної кваліфікації, а не стажу роботи, що створює стимули для підвищення освітнього та професійного рівня службовців. Водночас повна адаптація цієї моделі ускладнюється через децентралізований характер системи підготовки кадрів та специфіку правової освіти, що базується на прецедентному праві.

Континентальна або романо-германська модель поширена у Франції, Італії, Польщі, Болгарії, Туреччині та інших країнах Європи, Африки, Латинської Америки. Вона характеризується вищим ступенем централізації порівняно з англосаксонською моделлю, поєднанням місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях через інститут префектів або комісарів. Континентальна модель застосовує негативний принцип правового регулювання, коли органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом. Представники державної влади на місцях здійснюють нагляд за законністю актів муніципальних органів, а в окремих випадках також контролюють доцільність прийнятих рішень.

Іберійська модель місцевого самоврядування характерна для Іспанії, Португалії, Бразилії, Мексики та більшості іспаномовних країн Латинської Америки. Вона наближена до континентальної системи, однак має низку особливостей. Представницькі органи місцевого самоврядування обираються населенням, при цьому поряд із ними діють виборні посадові особи, які

одночасно очолюють ради та їхні виконавчі структури. Такі керівники, водночас, затверджуються центральною владою як офіційні представники держави у відповідних адміністративно-територіальних одиницях і наділяються правом контролю за діяльністю рад. Поєднання виборного та призначеного статусу посадовців формує специфічний дуалізм у системі місцевого управління [51].

Змішана, або германська, модель реалізується в таких країнах, як Австрія, Федеративна Республіка Німеччина та Японія. Вона інтегрує риси англосаксонської та континентальної систем, створюючи узгоджену взаємодію між органами державного управління та місцевого самоврядування. Така модель ґрунтується на налагодженій системі співпраці між головами урядових округів і керівниками адміністрацій базового рівня — районів та муніципалітетів. Райони й міста водночас виступають складовими комунального самоврядування і структурними елементами державної управлінської системи.

Історично сформувалася також радянська модель місцевого управління, що ґрунтувалася на відсутності поділу влади та принципі верховенства представницьких органів усіх рівнів. У її межах ради виступали одночасно органами державної влади на відповідних територіях і обирали виконавчі комітети, які були підзвітні як своїм радам, так і виконавчим комітетам вищого рівня. Така централізована система збереглася в окремих державах, зокрема у В'єтнамі, Китайській Народній Республіці, Корейській Народно-Демократичній Республіці та на Кубі. Україна після проголошення незалежності частково успадкувала окремі риси цієї моделі, що істотно вплинуло на подальший процес становлення сучасної системи місцевого самоврядування.

Варто підкреслити, що з часом відмінності між основними моделями місцевого управління поступово втрачають свій докорінний характер. Муніципальні реформи, проведені наприкінці XX та на початку XXI століття, продемонстрували тенденцію до їх зближення. Важливим кроком у цьому напрямі стало ухвалення у жовтні 1985 року в Страсбурзі Європейської хартії місцевого самоврядування, яка закріпила спільні принципи організації та

діяльності місцевого самоврядування для держав – учасниць цього міжнародного договору.

Франція є класичним прикладом континентальної моделі місцевого самоврядування. Її система побудована за багаторівневою схемою адміністративно-територіального поділу, що включає регіони, департаменти та комуни, причому основною базовою одиницею є комуна. Мер комуни обирається депутатами муніципальної ради та одночасно виконує дві функції: виступає представником держави на місцевому рівні та очолює виконавчий орган ради. Законодавство Франції ретельно регламентує всі аспекти організації й діяльності місцевих органів влади на всіх рівнях, а зведення цих норм у Адміністративний кодекс фактично забезпечує конституційний характер регулювання місцевого самоврядування.

Важливим етапом розвитку французької системи місцевого самоврядування стало прийняття Закону про децентралізацію у березні тисяча дев'яtsel вісімдесят другого року, який послабив адміністративний та фінансовий контроль держави над місцевими органами. Регіональні органи отримали право стягувати податки на власній території, хоча частина їхнього бюджету продовжує покриватися за рахунок державних дотацій та субвенцій. До компетенції регіонів належать питання освіти, транспорту та інвестиційної діяльності. Департаменти, як проміжна ланка між регіонами та комунами, опікуються розвитком муніципальної інфраструктури.

Французька реформа децентралізації продовжувалася протягом двох тисяч других – двох тисяч четвертих років, коли до Конституції були включені положення про регіони, фінансову автономію територіальних громад та основи проведення місцевих референдумів. Третій акт децентралізації, розпочатий у дві тисячі дванадцятому році, спрямований на вирішення питань статусу міст та метрополій, регіонального розвитку та компетенції приєднаних територій. Попри значні досягнення, французька модель стикається з проблемами роздробленості територіальних громад, нерівномірного розподілу фінансових

ресурсів між комунами та нечіткості процедурних питань організації місцевих виборів [52].

Італія є показовим прикладом глибокої децентралізації влади в європейському контексті. Комуни, провінції та регіони наділені значними повноваженнями та мають статус автономних одиниць із власними статутами. У кожній з них діють самоврядні органи – ради, що обираються населенням. Органи влади вищих рівнів виконують, переважно, координаційні функції, втручаючись у діяльність місцевих органів лише у виняткових ситуаціях. Комуна, як базова автономна одиниця, здійснює власні та делеговані повноваження на засадах конституційного порядку, забезпечуючи високий рівень публічних послуг для громадян.

Польща становить особливий інтерес для України через спільність історичного розвитку та близькість соціокультурних традицій. Реформа місцевого самоврядування в країні розпочалася після перших вільних виборів у травні 1990 року і була спрямована на децентралізацію державної влади та розширення компетенцій органів місцевого управління. У результаті реформ сформувалася трирівнева структура: гміни, що вирішують питання місцевого значення; повіти, які займаються справами, що виходять за межі компетенції гміни; та воєводства, які представляють уряд у відповідному регіоні.

Законодавче впровадження місцевого самоврядування відбувалося поетапно на основі принципів повсюдності та субсидіарності. Гмінами управляють ради гмін, повітами – ради повітів, воєводствами – сеймики, строк повноважень яких становить чотири роки. Виконавчим органом сеймику є управління на чолі з маршалком воєводства, який обирається з числа радників. Незалежно в регіоні діє воєвода, який призначається урядом, представляє інтереси держави на місцях та здійснює нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування всіх рівнів.

Особливістю польської моделі є відсутність ієрархічного підпорядкування між різними рівнями місцевого самоврядування. Повіти не мають права

контролювати діяльність гмін або втручатися в їхню компетенцію, що забезпечує реальну автономію базового рівня самоврядування. Гміни як юридичні особи мають власні доходи, право володіння комунальним майном та судовий захист своєї самостійності. Внаслідок тісної взаємодії повітів і гмін досягається максимальний рівень задоволення потреб населення при збереженні автономії кожного рівня [52].

У Швеції функціонує двоярусна модель місцевого самоврядування, що охоплює муніципальний та регіональний рівні, кожен із яких має власний обсяг повноважень і відповідальності. Муніципалітети не перебувають у підпорядкуванні ландстингів, однак активно співпрацюють між собою. Вони забезпечують надання соціальних послуг високої якості, вирішують нагальні проблеми своїх громад і захищають права та законні інтереси жителів. Громадяни наділені законодавчо закріпленим правом впливати на діяльність місцевих органів влади та контролювати їх роботу, яка вирізняється прозорістю, відкритістю та підзвітністю.

У Данії місцеві органи та регіональні структури користуються значною самостійністю у здійсненні своїх функцій, незалежно від центрального уряду. Провінційні губернатори мають широкі повноваження щодо перевірки законності рішень місцевих органів, проте не втручаються в оцінку доцільності чи ефективності ухвалених рішень, що принципово відрізняє данську систему від французької.

Фінляндія відзначається високим рівнем децентралізації як у процесі прийняття рішень, так і у фінансовому управлінні. Влада організована за трирівневою схемою: центральний, регіональний та муніципальний рівні. Центральний уряд впливає на місцеве самоврядування передусім через державні субсидії, які надаються комунам частково для виконання обов'язкових завдань та для вирівнювання фінансових можливостей між заможними і малозабезпеченими муніципалітетами, сприяючи соціальній справедливості на територіях [53].

Серед європейських держав Швейцарія вирізняється найповнішою реалізацією принципу самостійності місцевого самоврядування. Муніципалітети тут відповідають за організацію комунальних послуг, утримання доріг місцевого значення, роботу шкіл та стягнення місцевих податків. На рівні муніципалітетів громадяни добре усвідомлюють свої потреби та мають змогу ефективно реагувати на проблеми через інструменти прямої демократії, зокрема регулярні референдуми та народні збори.

У Федеративній Республіці Німеччина регулювання місцевого самоврядування базується на трьох рівнях: федеральному законодавстві, нормативних актах окремих земель та правових документах, прийнятих самими громадами. Основне значення має законодавство земель, хоча його конкретні положення можуть різнитися залежно від території. Конституції земель відтворюють ключові принципи Основного закону щодо місцевого самоврядування та уточнюють окремі положення. Багато аспектів функціонування комун регулюється законами земель, серед яких особливе місце займають статuti про комуни. Для вступу на державну службу в Німеччині передбачено спеціальну підготовку, обсяг і склад якої визначається посадовим рівнем та службовою ієрархією.

Особливе значення має аналіз міжнародного досвіду підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, який дозволяє виділити низку спільних характеристик. Статус державного службовця, як правило, встановлюється відповідними нормативними актами, а для вступу на службу необхідне проходження базової та спеціалізованої підготовки. Незважаючи на певну подібність освітніх програм, між країнами спостерігаються суттєві відмінності, що свідчить про різноманітність підходів до навчання працівників публічного сектору.

Англосаксонський підхід до підготовки державних службовців, започаткований у Великій Британії та розвинутий німецькими вченими, активно використовується скандинавськими країнами. Його особливістю є домінування

базової юридичної підготовки в органах юстиції. При відборі кандидатів враховуються знання, уміння, навички, особисті якості та заслуги. Відповідальність за систему безперервного професійного розвитку державних службовців покладено на спеціальні комісії. Перспективною для української практики є британська практика заміщення вакансій за професійною кваліфікацією, а не за стажем роботи, що створює стимули для підвищення освітнього рівня.

Французький підхід передбачає створення національних шкіл державного управління, що забезпечують високий рівень спеціалізованої підготовки управлінських кадрів. Французька система характеризується централізацією підготовки та чіткими кар'єрними траєкторіями для випускників престижних навчальних закладів.

Американський підхід відзначається гнучкістю та орієнтацією на практичні навички. Університети пропонують програми магістратури з публічного управління, які поєднують теоретичні знання з практичною підготовкою через стажування в органах влади.

Досвід європейських та північноамериканських країн підтверджує ефективність створення національних професійних закладів, призначених для підготовки державних службовців, з навчальними програмами, орієнтованими на потреби роботодавців. Важливим компонентом освітнього процесу є практична підготовка за участю викладачів-практиків, а також впровадження програм подвійного диплому. Організація таких навчальних установ значною мірою визначається політичним, соціальним та економічним контекстом кожної держави, що зумовлює наявність специфічних національних особливостей.

Дослідження зарубіжного досвіду дозволяє констатувати відсутність універсальної моделі місцевого самоврядування, придатної для всіх країн без винятку. Кожна держава формує власну систему організації та функціонування місцевого самоврядування з урахуванням історичних традицій, культурних

особливостей, адміністративно-територіального устрою, рівня економічного розвитку та ступеня демократизації суспільства [54].

Водночас можна виділити загальні тенденції розвитку місцевого самоврядування у демократичних країнах: посилення децентралізації та розширення повноважень місцевих органів; зростання фінансової автономії територіальних громад; підвищення ролі громадянської участі у прийнятті рішень місцевого значення; удосконалення механізмів підзвітності та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування.

Для України найбільш прийнятними є елементи континентальної моделі з урахуванням польського досвіду поетапного реформування. Це зумовлено схожістю історичного розвитку, близькістю правових традицій та наявністю подібних викликів у процесі трансформації пострадянської системи управління. Водночас варто врахувати французький досвід детального законодавчого регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, німецький підхід до розподілу повноважень між різними рівнями влади та скандинавські практики забезпечення високих стандартів публічних послуг.

Імплементация зарубіжного досвіду потребує адаптації до національних умов та поступового впровадження з урахуванням готовності суспільства до змін. Ключовими напрямками розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням міжнародного досвіду мають стати: чіткий розподіл повноважень між різними рівнями публічної влади на основі принципу субсидіарності; забезпечення фінансової спроможності територіальних громад через реформу місцевих податків та міжбюджетних відносин; створення ефективної системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування; запровадження дієвих механізмів громадського контролю та участі населення у прийнятті рішень; удосконалення системи адміністративного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування без втручання у їхню автономію.

Успішна розбудова системи місцевого самоврядування в Україні можлива лише на основі збалансованого поєднання запозичених елементів зарубіжних моделей із власними традиціями та реаліями, формування активного громадянського суспільства та забезпечення політичної волі центральної влади до послідовної децентралізації. Європейська інтеграція виступає потужним каталізатором реформування місцевого самоврядування, встановлюючи чіткі стандарти та орієнтири розвитку, досягнення яких відкриває перспективи повноцінного членства України в Європейському Союзі.

### **3.3. Стратегічне бачення ключових напрямків інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні**

Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі вимагає формування стратегічного бачення, яке охоплює комплексне підвищення ефективності діяльності органів місцевої влади, їхню адаптацію до викликів цифрової епохи та посилення взаємодії з територіальними громадами на засадах консенсусу. Успіх реформ, зокрема децентралізації, започаткованої у 2014 році, демонструє значну різноманітність умов і можливостей різних громад, що підкреслює необхідність детального аналізу та розробки чітких шляхів подальшого розвитку.

Для формування виваженого стратегічного бачення розвитку системи місцевого самоврядування необхідно здійснити комплексну оцінку її поточного стану. SWOT-аналіз дозволяє систематизувати внутрішні характеристики системи МС та зовнішні чинники впливу, виявлені в ході дослідження (Табл. 3.1)

Таблиця 3.1

#### **SWOT-аналіз системи місцевого самоврядування в Україні**

| <b>СИЛЬНІ СТОРОНИ</b>                                                                            | <b>СЛАБКІ СТОРОНИ</b>                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Висока адаптивність та стійкість</b> органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану | <b>Нерівномірний розподіл фінансових ресурсів</b> між прифронтовими/окупованими та умовно безпечними громадами |

| <p><b>Успішна реформа децентралізації</b>, що забезпечила мобілізацію місцевих ресурсів та оперативність прийняття рішень</p> <p><b>Розширені повноваження</b> територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення</p> <p><b>Налагоджена координація</b> між ОМС, військовими адміністраціями, органами державної влади та громадськими об'єднаннями</p> <p><b>Активна цифрова трансформація</b> та впровадження посад CDTO</p> <p><b>Досвід кризового управління</b>, набутий під час пандемії COVID-19</p> <p><b>Високий рівень консолідації</b> суспільства та зміцнення єдності регіонів</p>                                                                                                                                                                                                                                                                | <p><b>Кадровий дефіцит</b> та низька кваліфікація працівників ОМС, особливо у малих і віддалених громадах</p> <p><b>Низька результативність</b> адміністрування податкових надходжень до місцевих бюджетів</p> <p><b>Обмежена інформаційно-технічна інфраструктура</b> у багатьох громадах</p> <p><b>Уніфікований підхід</b> до розподілу повноважень, що не враховує специфіку різних територій</p> <p><b>Недостатня прозорість</b> діяльності місцевих рад та корупційні ризики</p> <p><b>Обмежена публічна участь</b> громадян у прийнятті рішень</p> <p><b>Старіння кадрів</b> та опір змінам серед працівників ОМС</p>                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| МОЖЛИВОСТІ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ЗАГРОЗИ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p><b>Міжнародна підтримка</b> та залучення іноземного капіталу, грантів для відбудови</p> <p><b>Європейська інтеграція</b> як каталізатор реформування відповідно до міжнародних стандартів</p> <p><b>Імплементация кращих зарубіжних практик</b> (польський, французький, німецький, скандинавський досвід)</p> <p><b>Поглиблення цифровізації</b> через електронні платформи, е-урядування та цифрову демократію</p> <p><b>Розвиток консенсусної моделі управління</b> та посилення громадської участі</p> <p><b>Створення Державного фонду регіонального розвитку</b> та фонду відновлення</p> <p><b>Релокація підприємств</b> у безпечні регіони (потенціал для нової податкової бази)</p> <p><b>Розробка індивідуальних планів відновлення</b> з урахуванням унікальних потреб громад</p> <p><b>Впровадження онлайн-системи моніторингу</b> діяльності громад</p> | <p><b>Тривала збройна агресія РФ</b> та руйнування інфраструктури на значних територіях</p> <p><b>Втрата податкової бази</b> внаслідок релокації підприємств із прифронтових зон</p> <p><b>Безпрецедентні міграційні процеси</b> та соціальна напруженість через дисбаланс на ринку праці</p> <p><b>Ризики інформаційної безпеки</b> та кіберзагрози при цифровізації</p> <p><b>«Цифровий розрив»</b> та соціальна ізоляція окремих груп населення</p> <p><b>Відсутність єдиної комунікаційної політики</b>, що сприяє поширенню фейків та пропаганди</p> <p><b>Зниження довіри</b> населення до влади через корупцію та непрозорість</p> <p><b>Обмежені фінансові можливості</b> держави в умовах війни</p> <p><b>Виснаження людських ресурсів</b> та психологічні проблеми працівників ОМС</p> |

*Джерело:* складено автором за матеріалами [46,48,49,51,52,54]

Проведений SWOT-аналіз засвідчує, що система місцевого самоврядування в Україні володіє значним потенціалом для подальшого розвитку. Ключовими сильними сторонами є висока адаптивність до кризових

умов та успішність реформи децентралізації. Водночас, існуючі слабкості, зокрема нерівномірний розподіл фінансових ресурсів, кадровий дефіцит та недостатня прозорість діяльності, потребують негайного вирішення для забезпечення сталого функціонування громад.

Аналіз зовнішнього середовища виявив як значні можливості, так і серйозні загрози. Міжнародна підтримка, європейська інтеграція та цифровізація створюють сприятливі умови для модернізації системи МС. Проте тривала збройна агресія, міграційні процеси та ризики інформаційної безпеки вимагають розробки комплексних стратегічних рішень, спрямованих на мінімізацію негативних наслідків та максимальне використання наявних можливостей. Особливої уваги потребує збалансування процесів цифрової трансформації з необхідністю подолання «цифрового розриву» та забезпечення соціальної інклюзії всіх категорій населення.

Результати SWOT-аналізу підтверджують необхідність реалізації системного підходу до інституційного розвитку місцевого самоврядування, що має базуватися на посиленні сильних сторін, нейтралізації слабкостей, використанні можливостей та мінімізації загроз. Це формує підґрунтя для визначення конкретних стратегічних напрямів удосконалення системи МС в Україні.

Дослідження ефективності діяльності МС, як складової публічного управління, має ґрунтуватися на теоретичних знаннях та практичному досвіді науковців, які вивчають результативність й ефективність публічного управління та оцінюють їхній вплив на соціально-економічні процеси у суспільстві. Критично важливим є визначення наукової категорії «ефективність публічного управління». Якщо термін «ефект» зазвичай відображає дію або виконання, то ефективність є результатом, наслідком певних дій. Найбільш поширене тлумачення ефективності полягає у досягненні бажаних результатів, тобто ефективних ознак, або ж у забезпеченні узгодженості отриманого результату з поставленою метою.

Важливо розмежовувати поняття економічної та управлінської ефективності. Економічна ефективність є показником економії суспільної праці, отриманої в результаті певних заходів. Вона застосовується для оцінки економічних систем, де можливе використання вартісного вимірника витрат для досягнення цілей, визначених у вартісному вираженні, наприклад, отримання прибутку. Розрахунок економічної ефективності часто передбачає співвідношення прибутку до величини витрат, що підкреслює її зв'язок із використанням фінансових показників.

Щодо ефективності управління, зокрема діяльності ОМС, у науковій літературі та практиці менеджменту відсутнє єдине і чітке тлумачення. Часто ефективність роботи управлінських органів помилково оцінюється через ефективність праці працівників їхнього апарату, беручи до уваги зміну їхньої чисельності, витрати часу, рівень підготовки тощо. Однак такий підхід є неповним, оскільки він ігнорує кінцевий результат — якість наданих послуг та рівень задоволення ними жителів громади. Ефективність акцентує увагу на самій діяльності, пов'язуючи її з одержаним результатом і досягненням поставленої мети. Досліджуючи соціальну ефективність, вченими пропонується розглядати ефект у двох ключових аспектах:

- Різниця між результатами та проведеними затратами, що свідчить про наявність вигоди як наслідку вкладених людських зусиль.
- Здатність цієї вигоди задовольняти життєво корисні потреби людей або суспільства.

Підсумовуючи, ефективність публічного управління визначається здатністю досягати поставлених цілей, що мають реальне та соціально значуще значення, при цьому забезпечуючи мінімізацію витрат ресурсів і управлінських зусиль у встановлені оптимальні терміни. При цьому важливе значення має врахування як внутрішніх, так і зовнішніх чинників, які впливають на процес управління. Оцінюючи ефективність соціально-управлінської діяльності, слід брати до уваги взаємозалежність результатів від форм, методів та процедур, що

застосовуються для досягнення визначених цілей. Особливо це стає очевидним у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, де рівень професійної компетентності та організаційної культури управлінського апарату виступає важливим індикатором загальної суспільної культури, що безпосередньо впливає на соціально-правове становище окремих громадян.

Стратегічний інституційний розвиток ОМС має бути орієнтований на підвищення ефективності та якості їхньої діяльності, що виступає визначальним елементом покращення якісних характеристик сучасного суспільного розвитку країни. Це вимагає вдосконалення їхньої структури, організації роботи та практичної діяльності, зосереджуючись на результатах для громади.

Цифрова трансформація виступає ключовим каталізатором інституційних змін, стрімко проникаючи у всі сфери життєдіяльності українського суспільства, включно з діяльністю органів місцевого самоврядування. Введення в Україні посади CDTO (Chief Digital Transformation Officer, заступника з цифрової трансформації) зробило цих фахівців основними рушіями цифрових інновацій у державному секторі. Особливо важливою є роль регіональних CDTO, які розробляють індивідуальні рішення для зміцнення потенціалу регіонів, що, у свою чергу, впливає на загальний розвиток держави. Реалізація ініціативи CDTO Campus, а також позитивні показники за такими індексами, як «Режим без паперів», «Інституційна спроможність», «Проникнення базових е-послуг» та «Галузева цифрова трансформація», свідчать про помітний прогрес України у сфері цифровізації, навіть в умовах складних викликів [55], [56] .

Цифрова трансформація охоплює не лише технологічні аспекти, але й передбачає суттєве переосмислення методів управління та комунікації в суспільстві. Швидкий розвиток цифрових технологій вимагає від органів місцевої влади адаптації до нових умов, у яких застосування сучасних цифрових інструментів стає визначальним для забезпечення ефективного функціонування та управлінської діяльності.

Цифрова трансформація є не лише технічними змінами, а й глибоким переосмисленням методів управління та взаємодії в суспільстві. У зв'язку з активним розвитком технологій, місцеві органи влади змушені адаптуватися до нових умов, де цифрові інструменти відіграють ключову роль у забезпеченні ефективного функціонування.

Проте, на шляху цифровізації МС виникає низка серйозних викликів:

1. Технічні та фінансові обмеження: реалізація цифрових технологій на рівні муніципалітетів стикається з низкою технічних і бюджетних труднощів. У багатьох громадах інформаційно-технічна інфраструктура залишається недостатньо розвиненою, а доступ до високошвидкісного Інтернету обмежений, що ускладнює впровадження сучасних цифрових рішень та електронних сервісів. До того ж, обмежені фінансові ресурси місцевих рад знижують здатність інвестувати у розвиток інноваційних платформ, програмного забезпечення та обладнання, необхідного для модернізації роботи органів місцевого самоврядування.

2. Забезпечення інформаційної безпеки та конфіденційності: розширення обсягу електронної інформації створює нові ризики її незаконного доступу, втрати або використання у злочинних цілях. Тому критично важливо підтримувати високий рівень захисту даних та дотримання конфіденційності, що включає регулярне оновлення систем безпеки, аудит програмного забезпечення та навчання персоналу щодо цифрових загроз.

3. Виклики, пов'язані з «цифровим розривом»: цифровізація на місцевому рівні супроводжується низкою соціальних та кадрових проблем, які потребують комплексного підходу:

– Людський фактор та кадрові обмеження: значна частина працівників органів місцевого самоврядування стикається з виснаженням та обмеженою здатністю швидко адаптуватися до змін. Старіння населення, низька народжуваність та обмежене омолодження кадрів впливають на готовність колективу сприймати нововведення. З віком сповільнюється обробка інформації,

що створює додаткові виклики для ефективного управління та підтримки стійкості місцевого самоврядування в складних умовах.

- Особливості навчання та адаптації до змін: посадові особи поколінь Х та Y віддають перевагу традиційним формам навчання з особистою взаємодією. Хоча дистанційні курси та онлайн-ресурси сприяють професійному розвитку, вони не можуть повністю замінити очні форми навчання під час впровадження системних змін, таких як цифровізація муніципальних процесів.

- Соціальна інтеграція та уникнення ізоляції: успішна трансформація громади можлива лише за умови, що людина залучена до процесу змін. Ігнорування потреб персоналу або «наси́льницьке» впровадження інновацій може спричинити соціальну ізоляцію, поглиблення нерівності, зниження участі в житті громади та появу психологічного дискомфорту серед працівників [57].

Стратегічне впровадження інструментів цифрової трансформації має відбуватися таким чином, щоб не загубити людину і не знівелювати підвалини побудови справедливого та інклюзивного суспільства, де кожен має доступ до можливостей, які вона пропонує.

Водночас, цифровізація відкриває значні можливості для МС:

- Підвищення доступності муніципальних послуг: впровадження електронного оформлення документів, надання консультацій у режимі онлайн та створення електронних платформ для подання звернень громадян сприяють більшому охопленню населення та полегшують доступ до адміністративних і соціальних послуг.

- Оптимізація управлінських процесів: автоматизація внутрішніх процесів у роботі органів місцевого самоврядування дозволяє підвищити ефективність використання ресурсів, скоротити час на виконання рутинних завдань та забезпечити більш прозоре і структуроване управління.

- Залучення громадян до прийняття рішень (цифрова демократія): електронні платформи створюють можливості для активної участі населення у процесах ухвалення рішень. До таких механізмів відносяться онлайн-

голосування, проведення дискусій у мережі та збір пропозицій і побажань, що сприяє більшій відкритості управлінських процесів та підвищує рівень громадської довіри.

Успішні приклади в Україні включають впровадження систем електронного документообігу та взаємодії з громадянами (Електронна адміністрація), створення онлайн-платформ для обговорення місцевих проєктів (Цифрові громадські консультації) та розробку онлайн-сервісів для реєстрації бізнесу та отримання дозволів [58].

Отже, цифрова трансформація системи місцевого самоврядування являє собою складний та багатоплановий процес, який потребує координації зусиль органів влади, громадськості та бізнес-середовища. Основний принцип такої трансформації полягає у поетапному впровадженні цифрових ініціатив із постійним їх удосконаленням, враховуючи специфіку, потреби та ресурсні можливості кожного окремого муніципалітету.

Варто звернути увагу, що ефективність і результативність управління територіальною громадою безпосередньо залежать від компетентності кадрів ОМС, які повинні систематично засвоювати інноваційні знання, технології та управлінські методи. В контексті динамічного та нестійкого зовнішнього середовища, пріоритетом для управління ТГ є координація численних підсистем громади і її членів. Це вимагає від ОМС досягнення згоди щодо спільних цілей та розвитку спільного розуміння необхідних для їх досягнення заходів [59].

Орієнтованість на консенсус як керівний принцип публічного врядування був сформульований ще Програмою розвитку ООН у 1997 році, де рекомендовано дотримання балансу інтересів усіх учасників. Для реалізації цього принципу, особливо в процесах визначення пріоритетів та вирішення проблем розвитку ТГ із максимальним врахуванням позицій населення, необхідно звернутись до так званої консенсусної моделі управління.

Ця модель, що передбачає аналіз і вирішення питань публічного управління з огляду на динаміку розвитку та взаємодію органів місцевого

самоврядування (ОМС) із зовнішніми й внутрішніми чинниками, незважаючи на критичні зауваження, дає змогу запобігти дискримінації інтересів будь-якого учасника. Консенсусна модель повинна служити фундаментом для забезпечення сталого розвитку всіх суспільних підсистем, базуючись на спільній системі цінностей. Найбільш дієво цей підхід може бути реалізований саме на базовому рівні територіальних громад.

Таким чином, ефективність та результативність функціонування українських територіальних громад буде визначатися тим, наскільки успішно буде здійснено вибір варіантів моделі консенсусу в рамках континууму «дисенсуалізм – консенсуалізм».

Запровадження консенсусної моделі невіддільне від активізації залучення громадян до процесів публічного управління. Протягом останніх років спостерігається широке застосування різноманітних механізмів участі населення у розв'язанні питань, що мають місцеве значення. Основою для «публічності» управлінської діяльності є взаємодія між державною владою та інститутами громадянського суспільства [60]. Очікувані позитивні наслідки від такого суспільного залучення охоплюють:

- Зміцнення довіри громадян до владних структур.
- Скорочення рівня корупції.
- Колективне знаходження рішень для забезпечення сталого розвитку.

Мета та завдання публічного управління повинні формуватися з позиції громадянського суспільства, оскільки лише такий підхід забезпечує реалізацію фундаментальних принципів демократії. Головними суб'єктами громадянського суспільства виступають соціально активні особистості, які діють незалежно від формальних об'єднань, пропонуючи та впроваджуючи ініціативи, що мають суспільну користь.

Належний рівень політичної участі громадян можливий за умови встановлення прозорості та ефективної взаємодії між владними структурами та населенням. Попри впровадження різних форм участі, спостерігаються певні

негативні тенденції: інформація про обробку звернень громадян часто не відображає конкретних результатів, а на місцевому рівні громадяни недостатньо активно користуються існуючими інструментами контролю за діяльністю органів влади.



Схема 3.1. Ключові стратегічні напрямки інституційного розвитку

Джерело: складено автором за матеріалами [59, 60, 62]

Ефективна взаємодія між владою та громадськістю передбачає також координацію з військовими структурами, що сприяє підтриманню громадського порядку, забезпеченню дотримання прав людини та контролю за раціональним використанням бюджетних коштів. Українське суспільство вже продемонструвало здатність до консолідації зусиль у цьому напрямі, а процес взаємодії може бути вдосконалений через застосування сучасних підходів, орієнтованих на спільний потенціал влади та громадян [61].

Стратегічний інституційний розвиток вимагає переходу до консенсусної моделі управління та активізації публічної участі, що є критично важливим для підвищення довіри між громадою та владою, а також для забезпечення відповідності рішень реальним потребам мешканців. Механізми зворотного зв'язку, такі як громадські слухання та цифрові платформи, сприяють поліпшенню управління [65].

Стратегічне бачення ключових напрямків інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні має враховувати низку проблем, що існують на сучасному етапі, та перспективи, які відкриває реформа децентралізації.

Ключові проблеми, що потребують стратегічного вирішення:

1. Обмежене фінансування та нерівномірний регіональний розвиток. Недостатня фінансова підтримка з боку державного бюджету суттєво обмежує можливості місцевих рад щодо розвитку інфраструктури, соціального захисту та інших ключових сфер життєдіяльності громади.

Поряд із цим спостерігається нерівномірний розвиток різних регіонів, що прямо впливає на потенціал місцевого самоврядування. Деякі громади, попри проведену децентралізацію, стикаються з труднощами через обмежений доступ до ресурсів та недостатній досвід у стратегічному плануванні. Особливо вразливими залишаються малі громади, де відтік населення та зниження економічної активності поглиблюють існуючі проблеми.

2. Кадровий дефіцит та низький рівень компетентності. Недостатня кваліфікація працівників органів місцевого самоврядування та депутатів, а також

обмежена обізнаність у сфері державного управління і реалізації соціально-економічних ініціатив уповільнюють процеси прийняття рішень та реалізації проєктів. Особливо гостро кадрові проблеми відчуються у малих і віддалених громадах, де дефіцит фахівців поєднується з обмеженим доступом до професійного навчання та підвищення кваліфікації.

3. Корупційні ризики та недостатня прозорість діяльності. Наявність корупційних практик та порушень законодавства знижує ефективність використання бюджетних коштів та підриває гарантії захисту прав громадян. Недостатня прозорість у роботі місцевих рад спричиняє зменшення довіри населення до органів влади та ускладнює контроль за реалізацією публічних політик.

4. Обмежена публічна участь та контроль. Громадяни не завжди мають реальні можливості для участі у процесі прийняття рішень та контролю за діяльністю місцевих органів влади. Низький рівень залученості населення у механізми управління обмежує ефективність місцевого самоврядування та перешкоджає реалізації принципів відкритості і демократичної підзвітності.

Для подолання цих проблем необхідна чітка стратегія розвитку МС, що визначає пріоритети розвитку та механізми їхньої реалізації, а також ефективна система моніторингу та оцінки результативності.

Для реалізації цих напрямків критично важливим є аналіз міжнародного досвіду з місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні, що допоможе знайти нові підходи та інструменти. Таке дослідження може стати базою для розробки нових законодавчих актів та політичних стратегій.

Таким чином, українські територіальні громади стоять перед новими можливостями та викликами у своєму розвитку. Стратегічне бачення інституційного розвитку МС полягає у переході до результатноорієнтованої моделі ефективності управління, що базується на консенсусі та відкритій взаємодії з громадянами, і підсилюється цифровою трансформацією. Використання ефективних інструментів публічного управління, залучення

громадян до участі у прийнятті рішень та впровадження сучасних технологій можуть значно поліпшити якість життя мешканців і сприяти сталому розвитку. Враховуючи складність проблем, особливо пов'язаних із фінансовою підтримкою та кадровим забезпеченням, дослідження теоретичних засад та міжнародного досвіду є необхідним кроком для забезпечення позитивних змін у роботі місцевих органів влади та задоволення потреб громади. Для успішної реалізації цього стратегічного бачення необхідна тісна та ефективна співпраця центральної та місцевої влади для використання потенціалу кожної територіальної громади.

### **Висновки до розділу 3**

У третьому розділі кваліфікаційної роботи здійснено комплексне дослідження проблем функціонування та перспектив розвитку системи місцевого самоврядування в Україні в контексті міжнародних стандартів. Розглянуто основні ризики й виклики, що постали перед органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, проаналізовано зарубіжний досвід реформування місцевого управління та визначено стратегічні напрями інституційного розвитку місцевого самоврядування. Отримані результати дали змогу сформулювати науково обґрунтоване бачення подальшого вдосконалення системи публічного управління на місцевому рівні та підвищення її ефективності в умовах євроінтеграційних процесів і післявоєнного відновлення держави.

1. Проведене дослідження проблем функціонування та перспектив розвитку системи місцевого самоврядування в Україні у контексті міжнародних стандартів дало змогу виявити комплекс актуальних викликів, визначити потенційні напрями удосконалення та окреслити стратегічні орієнтири подальшого інституційного розвитку.

2. В умовах воєнного стану система місцевого самоврядування продемонструвала високу стійкість, гнучкість та здатність адаптуватися до

екстремальних умов, виконуючи ключові завдання щодо забезпечення життєдіяльності громад, підтримки внутрішньо переміщених осіб, відновлення інфраструктури та налагодження взаємодії з військовими адміністраціями. Водночас, збереження правового статусу органів місцевого самоврядування та їхніх базових повноважень навіть у воєнний період свідчить про стабільність демократичних засад державного управління в Україні.

3. Реформа децентралізації довела свою ефективність у кризових умовах. Саме децентралізована модель управління забезпечила мобілізацію місцевих ресурсів, оперативність прийняття рішень та посилення відповідальності громад за власний розвиток. Водночас виявлені проблеми — нерівномірність фінансового забезпечення громад, кадровий дефіцит, уніфікованість правового регулювання — потребують подальшого нормативного удосконалення та запровадження гнучких механізмів підтримки територій, що зазнали найбільших втрат.

4. Аналіз зарубіжного досвіду показав, що не існує універсальної моделі місцевого самоврядування, однак усі розвинені демократії характеризуються поєднанням принципів децентралізації, фінансової автономії та підзвітності перед громадянами. Для України найбільш релевантним є континентальний тип організації місцевого самоврядування з урахуванням польського досвіду поступового реформування, французької практики законодавчої деталізації повноважень, німецької системності та скандинавських підходів до прозорості й участі громадян. Імплементация цих елементів в українські реалії може сприяти підвищенню ефективності місцевої влади та зміцненню довіри до неї.

5. Стратегічне бачення розвитку системи місцевого самоврядування в Україні має базуватися на посиленні фінансової спроможності територіальних громад, розвитку кадрового потенціалу, цифровій модернізації управлінських процесів, запровадженні консенсусної моделі врядування та розширенні можливостей громадської участі. Особливе значення має цифрова

трансформація, яка відкриває нові шляхи для прозорості, доступності послуг і підвищення ефективності управління.

Отже, подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні має спиратися на такі ключові принципи: децентралізація влади, фінансова та організаційна автономія територіальних громад, публічність і відкритість діяльності органів влади, кадрова професійність та участь громадян у прийнятті рішень. Реалізація цих засад у поєднанні з міжнародними стандартами та європейськими практиками стане основою для створення стійкої, ефективної та орієнтованої на громадянина системи місцевого самоврядування, спроможної забезпечити відновлення країни та її сталий розвиток у післявоєнний період.

## ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження системи місцевого самоврядування в Україні, його стану, проблем та напрямків розвитку отримано такі основні результати:

1. Досліджено теоретико-методологічні основи місцевого самоврядування як інституту публічного управління та встановлено, що воно є невід'ємною складовою сучасної системи публічного управління, яка забезпечує децентралізацію влади, реалізацію народовладдя на місцях та ефективно надання публічних послуг населенню. Виявлено три основні теоретичні концепції місцевого самоврядування: державницьку (місцеве самоврядування як форма децентралізації державної влади), громадівську (природне право територіальної громади на самоврядування) та теорію муніципального дуалізму, яка домінує у сучасній українській практиці та визначає місцеве самоврядування як самостійну форму публічної влади поряд із державною владою.

2. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні та виявлено його багаторівневу ієрархічну структуру, яка включає конституційні норми (стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади), профільне законодавство (базовий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 року та спеціальні закони), підзаконні акти Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України, міжнародні договори, локальні нормативні акти органів місцевого самоврядування та судову практику. Встановлено, що система правового регулювання ґрунтується на принципах демократизму, підзвітності та прозорості, децентралізації влади, взаємодії, законності та судового захисту. Виявлено необхідність подальшого вдосконалення законодавчої бази у частині чіткого розмежування повноважень між різними рівнями влади, механізмів фінансового вирівнювання та управління спільною власністю територіальних громад.

3. З'ясовано зміст і значення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною у 1997 році без застережень. Виокремлено двадцять два фундаментальні принципи Хартії, згруповані за чотирма ключовими сферами: політичні та правові гарантії (конституційне визнання, принцип реальності, легітимність та демократизм), організаційно-функціональна автономія (автономія в компетенції, внутрішня організація, участь та співробітництво, кадрове забезпечення), фінансово-економічні гарантії (власні ресурси, місцеві податки та збори, фінансове вирівнювання, доступ до капіталу) та механізми контролю і захисту (обмеженість адміністративного нагляду, правовий захист). Встановлено, що центральне місце серед них займає принцип субсидіарності, згідно з яким питання місцевого значення мають вирішуватися на найближчому до населення рівні управління. Виявлено неповну імплементацію окремих принципів Хартії у національне законодавство, зокрема у питаннях організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності територіальних громад.

4. Досліджено історико-правову еволюцію місцевого самоврядування в Україні та виділено сім основних періодів його становлення: додержавний (до IX ст.), ранньофеодальний (IX-XIV ст.), період середньовічної європеїзації (XIV-XVII ст.), етап імперської централізації (XVIII - початок XX ст.), період відродження української державності (1917-1920 рр.), радянський період централізації (1920-1991 рр.) та період формування незалежної держави (з 1991 року). Встановлено, що український інститут місцевого самоврядування має глибоке історичне коріння у формах племінних громад, вічових зборів, козацького самоврядування та міських органів, які діяли на підставі Магдебурзького права. Виявлено, що історичний розвиток місцевого самоврядування характеризувався постійним протистоянням двох тенденцій — централізації та децентралізації влади, що впливає на сучасну модель організації місцевої влади в Україні.

5. Проаналізовано інституційну структуру органів місцевого самоврядування та встановлено, що вона включає територіальні громади як первинні суб'єкти, представницькі органи (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради), виконавчі структури рад, голів відповідних населених пунктів, інститут старости та органи самоорганізації населення. Виявлено, що система повноважень органів місцевого самоврядування базується на поєднанні власних та делегованих повноважень, що відображає концепцію муніципального дуалізму. Встановлено функціонування системи стримувань і противаг між трьома ключовими елементами організаційного механізму: вертикаллю голови громади (владна ієрархія), колегіальними органами (рада та виконавчий комітет) та режимом взаємного контролю. Виявлено проблемні аспекти: недосконалість правового статусу територіальних громад (відсутність статусу юридичної особи), обмеженість фінансової автономії, домінування концепції позитивного регулювання замість негативного, що обмежує самостійність органів місцевого самоврядування.

6. Оцінено ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, розпочатої у 2014 році на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Встановлено позитивні результати реформи: створення об'єднаних територіальних громад, розширення їхньої податкової та дохідної бази, посилення організаційної та правової незалежності відповідно до принципів Європейської хартії, наближення надання публічних послуг до громадян. Виявлено ключові проблеми, що потребують вирішення: дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, недостатнє фінансове забезпечення делегованих повноважень (більшість сільських рад залишаються дотаційними), брак кваліфікованих кадрів, незавершеність формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Встановлено, що децентралізація публічної влади є стратегічним

напрямом реформування системи управління, спрямованим на наближення влади до громадян та підвищення якості надання публічних послуг.

7. Виявлено ризики та виклики, що постали перед системою місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, запровадженого з 24 лютого 2022 року. Встановлено три основні режими взаємодії органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями: заміщення органів місцевого самоврядування військовою адміністрацією, спільне управління громадою та розширення повноважень органів місцевого самоврядування із запровадженням часткового підпорядкування військовим адміністраціям вищого рівня. Виділено три кластери громад за умовами функціонування: кластер активних бойових дій та тимчасово окупованих територій (критичний рівень безпеки, зруйнована інфраструктура), прифронтові території (постійна загроза обстрілів при збереженні працездатності органів влади) та умовно тиллові території (відносна безпека, прийняття внутрішньо переміщених осіб). Виявлено ключові проблеми: дисбаланс у фінансовому забезпеченні між різними кластерами громад, навантаження на умовно безпечні регіони щодо підтримки внутрішньо переміщених осіб, відсутність єдиної комунікаційної політики. Встановлено, що система місцевого самоврядування продемонструвала високу стійкість та здатність ефективно функціонувати в екстремальних умовах, що підтверджує правильність обраного курсу децентралізації.

8. Узагальнено зарубіжний досвід реформування та функціонування місцевого самоврядування та виділено чотири основні моделі його організації: англосаксонську (високий рівень автономії, відсутність постійних представників центральної влади на місцях, позитивний принцип правового регулювання), континентальну або романо-германську (поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління через префектів, негативний принцип правового регулювання), іберійську (наближена до континентальної, але з особливостями подвійного статусу керівників) та змішану або германську (інтеграція рис англосаксонської та континентальної систем). Встановлено

відсутність універсальної моделі місцевого самоврядування та визначено, що для України найбільш прийнятними є елементи континентальної моделі з урахуванням польського досвіду поетапного реформування, французького підходу до законодавчого регулювання та скандинавських практик забезпечення якості публічних послуг.

9. Обґрунтовано стратегічні напрямки інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні, які включають: перехід до результатноорієнтованої моделі ефективності управління (акцент на досягненні поставлених цілей при мінімізації витрат ресурсів); цифрову трансформацію діяльності органів місцевого самоврядування (впровадження електронних сервісів, автоматизація управлінських процесів, розвиток цифрової демократії) з урахуванням викликів «цифрового розриву» та необхідності забезпечення інформаційної безпеки; запровадження консенсусної моделі управління (досягнення балансу інтересів усіх учасників, врахування динаміки розвитку та взаємодії з зовнішніми і внутрішніми чинниками); активізацію громадської участі через сучасні механізми залучення населення (громадські слухання, електронні платформи, онлайн-голосування). Визначено ключові проблеми, що потребують стратегічного вирішення: обмежене фінансування та нерівномірний регіональний розвиток, кадровий дефіцит та низький рівень компетентності працівників, корупційні ризики та недостатня прозорість діяльності, обмежена публічна участь та контроль. Обґрунтовано, що успішна реалізація стратегічного бачення вимагає тісної співпраці центральної та місцевої влади, впровадження принципу субсидіарності, забезпечення відповідності обсягу фінансових ресурсів переданим повноваженням та створення ефективної системи підготовки кадрів.

Проведене дослідження підтверджує, що система місцевого самоврядування в Україні перебуває на етапі інтенсивного розвитку, зумовленого реформою децентралізації, європейською інтеграцією та викликами воєнного стану. Місцеве самоврядування як конституційно гарантоване право

територіальної громади та самостійна форма публічної влади відіграє критично важливу роль у системі публічного управління, забезпечуючи реалізацію народовладдя, децентралізацію та ефективне вирішення питань місцевого значення. Подальший розвиток місцевого самоврядування має ґрунтуватися на принципах субсидіарності, прозорості, підзвітності та сталого розвитку громад, що відповідає європейським стандартам доброго врядування. Реалізація запропонованих стратегічних напрямків інституційного розвитку, зокрема цифрової трансформації, консенсусної моделі управління та активізації громадської участі, у поєднанні з вирішенням виявлених проблем фінансового забезпечення, кадрового потенціалу та правового регулювання, створить основу для формування ефективної, стійкої та орієнтованої на громадянина системи місцевого самоврядування, спроможної забезпечити відновлення країни та її сталий розвиток у післявоєнний період.

## ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Булкат М. Історіографія доктрини державного адміністрування: загальні засади. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Серія ПРАВО. Випуск 74: частина 2. С. 39-42. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.74.39>
2. Градівський В. М. Впровадження механізмів публічного управління розвитком гуманітарної сфери в Україні: регіональний аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 8. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.8.70
3. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 31 (70) № 2 2020. С.33-37. DOI: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/05>
4. Обушна Н. І. Управління проєктами в публічній сфері: теоретико-практичний аспект. *Наукові перспективи*. № 1(31) 2023. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-1\(31\)-137-148](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-1(31)-137-148)
5. Вольська О. Публічне управління як системне явище в сучасному суспільстві. *Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка*, (3), 2020. С15-20. DOI: <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2020.3.2>
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.09.2025).
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24, ст.170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.09.2025).

8. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року №452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 38. ст.249. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.09.2025).

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2024 р. №270-р «Про затвердження плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024-2027 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 12.09.2025).

10. Муніципальне право України. Все для студентів: веб-сайт. URL: [http://megalib.com.ua/content/9078\\_Vsesvitnya\\_deklaraciya\\_miscevogo\\_samovryadyvannya.html](http://megalib.com.ua/content/9078_Vsesvitnya_deklaraciya_miscevogo_samovryadyvannya.html) (дата звернення: 12.09.2025).

11. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 6 липня 1999 року №832-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999, № 34. ст.296. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-14#Text> (дата звернення: 12.09.2025).

12. Постанова Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями» від 14 липня 1993 року № 3384-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993, № 36, ст.370. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12#Text> (дата звернення: 12.09.2025).

13. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Страсбург, 5 лютого 1992 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text) (дата звернення: 12.09.2025).

14. Мельничук В.І. Євроінтеграційний чинник реформування місцевого самоврядування в Україні. *Перспективи розвитку наукових досліджень у контексті глобалізаційних змін: освіта, політика, економіка, міжкультурна*

комунікація: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, 8 червня 2021 р. Сєверодонецьк, 2021. 204 с. С. 101-105.

15. Колпаков В.К., Ковбас І.В., Крайній П.І. Європейські принципи місцевого самоврядування та проблеми їх законодавчого закріплення в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2020. Серія ПРАВО. Випуск 60. С. 113-118. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-3322/2020.60.24>

16. Лабенська Л.Л., Ковальчук Я.Г. Імплементация європейської хартії місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції України. *Юридичний науковий електронний журнал*, № 4/2024. С. 83-87. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/15>

17. Інститут місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації: монографія / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. О.Н. Євтушенко, д. держ упр. проф. В.М. Ємельянова. – Миколаїв, 2021. – 206 с.

18. Подковенко Т. Концепція лібералізму Джона Локка. Актуальні проблеми правознавства, 1 (29)/2022. С. 12-17. DOI: 10.35774/app2022.01.0012

19. Панченко О.О. Кантівські погляди на право та мораль як складові верховенства права. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*, № 2 (2023). С. 426-429. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.74>

20. Громадянське суспільство. Енциклопедія сучасної України: веб-сайт. URL: <https://esu.com.ua/article-31976> (дата звернення: 14.10.2025).

21. Ніколенко В. Сутність та особливості демократії в інтерпретації А. де Токвіля. *Український соціологічний журнал*. 2021. Випуск 26. С. 39-49. DOI: 10.26565/2077-5105-2021-26-04

22. Баско А.В. Історичні та адміністративно-правові умови виникнення місцевого самоврядування на ранніх етапах становлення української державності. *Юридична наука*, № 3(105)/2020. С. 119-129. DOI: <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-105-3.15>

23. Історія становлення місцевого самоврядування в Україні. Студентська бібліотека: веб-сайт. URL: [https://studies.in.ua/ms\\_seminar/467-storya-standovlennya-msceвого-samovryaduvannya-v-ukrayin.html](https://studies.in.ua/ms_seminar/467-storya-standovlennya-msceвого-samovryaduvannya-v-ukrayin.html) (дата звернення: 14.10.2025).

24. Максименко Ю.П. Становлення органів місцевого самоврядування України в радянські часи. *Часопис Київського університету права*. 2020/2. С. 154-160. DOI: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2.2020.26>

25. Кавилін О. А. Становлення місцевого самоврядування в Україні. *Право та державне управління*, 2023 р., № 1. С. 247-252. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.36>

26. Павлович-Сенета Я.П., Лозинський Ю.Р. Становлення та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025, Серія ПРАВО. Випуск 90: частина 1. С. 321-326. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.1.42>

27. Загуменна, Ю.О., Лазарєв В.В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 роки). *Право і безпека – Law and Safety*. 2020. № 2 (77). С. 106-117. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.15>

28. Історія місцевого самоврядування: *Методичні рекомендації для проведення семінарських занять для здобувачів ОП «Середня освіта (історія)» другого (магістерського) рівня вищої освіти*: 2-ге вид. Житомир: Житомирський державний університет імені Івана Франка, 2024. 43 с.

29. Бородін Є., Шумляєва І. Інституційно-правове забезпечення функціонування суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*, Том 9, № 3, 2021. С. 13-21. DOI: <https://doi.org/10.15421/152124>

30. Польщиков І. Теоретичні моделі місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз. *Юридичний вісник*. 2020/4. С. 195-200. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f8c80149-c449-4ed8-9cfc-d6afe915bb24/content> (дата звернення: 14.10.2025).

31. Система державного і муніципального управління. Радянська модель місцевого самоврядування. Stud.com: веб-сайт. URL: [https://stud.com.ua/8731/ekonomika/radyanska\\_model\\_mistseвого\\_samovryaduvann\\_ua](https://stud.com.ua/8731/ekonomika/radyanska_model_mistseвого_samovryaduvann_ua) (дата звернення: 14.10.2025).

32. Краглевич О.В. Теорії встановлення змісту інституційної спроможності органів місцевого самоврядування: правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 10/2024. С. 680-683. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-10/163>

33. Наталенко Н. Статут територіальної громади. Теоретична основа або чому це важливо. Децентралізація: веб-сайт. URL: <https://decentralization.ua/news/19170> (дата звернення: 14.10.2025).

34. Попрошаєва О.А. Характеристика правового статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3/2023. С. 101-105. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-3/22>

35. Організація роботи виконавчих органів місцевого самоврядування. Модуль 3. Практичний посібник АМУ для громад. Київ, 2020. 41 с.

36. Кравченко І.О., Ткаченко В.В. Правовий статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління (адміністрування). *Академічні візії*, Випуск 41/2025. С.1-11. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15267692>

37. Антонюк О.М. Історико-правові передумови здійснення реформи децентралізації публічної влади в Україні. *Інформація і право*. № 2(37)/2021. С. 183-190. DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2021.2\(37\).238409](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2021.2(37).238409)

38. Марцеляк О.В. Децентралізація влади як пріоритетний напрям сучасного вітчизняного державотворення. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, Серія ПРАВО. Випуск 90: частина 1, 2025. С. 301-307. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.1.39>

39. Кравець К.О. Недоліки впровадження децентралізації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*, № 3/2024. С. 78-81. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-3/16>

40. Кравченко О. Децентралізація влади в Україні: історія реформування, проблеми законодавчого унормування та шляхи підвищення ефективності впровадження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Юридичні науки*. 1(129)/2025. С. 25-31. DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2195/2025/1.129-5>

41. Круглашов А., Бурега В. Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. Том 9, № 2. 2021. С. 68-74. DOI: <https://doi.org/10.15421/152120>

42. Мороз В.О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*, № 4/2023. С. 396-398. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/97>

43. Ключковський Ю., Венгер В. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні в умовах війни та передумови проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану. URL: <https://surl.li/awughi> (дата звернення: 30.10.2025).

44. Пирога І.С., Пирога М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, Серія ПРАВО. Випуск 77: частина 1, 2023. С. 117-123. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.18>

45. Задорожня О. В. Деякі аспекти функціонування системи місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*, № 73. 2025. С. 12-15. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2025.73.2>

46. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану. *Інформаційний посібник*, (станом на 10.07.2022) Харків: ПП “Стиль – Іздат”, – 344с.

47. Биков О. М., Самань В. В. Функціонування місцевого самоврядування в Україні у період правового режиму воєнного стану. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 266-269. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.40>

48. Руденко М.В. Окремі питання функціонування місцевого самоврядування в Україні під час воєнного стану. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2023. №2 (46). С. 226-236. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2023-46-2-226-236>

49. Щебетун І.С., Волошина К.Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування: зарубіжний досвід та українські реалії. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. (Квіт 2023). С. 82-91. DOI: <https://doi.org/10.31558/2786-5835.2022.2.9>

50. Мельник Я.В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління, том 31 (70) № 3, 2020. С. 155-163. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.3/27>

51. Лаптев П. Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах. *Наука онлайн: Міжнародний електронний науковий журнал*, №1. 2020. URL: <https://nauka-online.com/wp-content/uploads/2020/01/Laptyev.pdf> (дата звернення: 30.10.2025).

52. Сприндис С.І. Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС з огляду на досвід Франції та Польщі. *Часопис цивілістики*. Випуск 39, 2021. С. 41-49. URL: <http://clj.nuoua.od.ua/archive/39/7.pdf> (дата звернення: 30.10.2025).

53. Янг Дейвід. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. *SKL International*. 2020. 84 с. URL: [https://decentralization.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian\\_finalver\\_bluebook\\_compressed.pdf](https://decentralization.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf) (дата звернення: 30.10.2025).

54. Гадзіковський О.Ю. Особливості реформування системи місцевого самоврядування в Україні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління*,

психології, права. Випуск 6, 2023. С. 216-220. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.6.36>

55. CDTO Campus – інструмент виходу України на новий рівень цифрової трансформації. CDTO Campus: веб-сайт. URL: <https://cdto-campus.webflow.io/cdto-blog/cdto-campus-instrument-vihodu-ukrayini-na-noviy-riven-cifrovoyi-transformaciyi> (дата звернення: 30.10.2025).

56. Індекс цифрової трансформації регіонів України. Підсумки 2023 року. Цифрова громада: веб-сайт. URL: <https://hromada.gov.ua/research/indeks-cifrovoyi-transformaciyi-regioniv-ukrayini-2023> (дата звернення: 30.10.2025).

57. Бородін Є., Піскоха Н., Демошенко Г. Проблеми і переваги цифровізації місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління*. Том 9, №4. 2021. С. 95 – 102. DOI: <https://doi.org/10.15421/152141>

58. Цифрова трансформація економіки України. Вересень 2025 року. Національний інститут стратегічних досліджень: веб-сайт. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/tsyfrova-transformatsiya-ekonomiky-ukrayiny-veresen-2025-roku> (дата звернення: 30.10.2025).

59. Крайник О. Управління розвитком територіальних громад у контексті сучасних викликів. *Економіка та суспільство*. Вип. № 33. 2021. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-33-49>

60. Марич В. Ф., Петренко В. П. Консенсус як технологія управління змінами в територіальних громадах України. *Координати публічного управління*. 2023. №1. 182-200. DOI: <https://doi.org/10.62664/cpa.2023.01.09>

61. Соломаха А.Г. Децентралізація в Україні: досягнення, виклики та актуальність реформи. *Молодий вчений. Юридичні науки*. Вип. № 8 (96). 2021. С. 107-113. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-8-96-23>

62. Дерун Т. М. Перспективи розвитку територіальних громад у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Вип. № 2. 2020. DOI: [10.32702/2307-2156-2020.2.37](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.2.37)

63. Чисельність наявного населення (за оцінкою) по регіонах, районах, територіальних громадах та населених пунктах. Дія: офіційний веб-сайт. URL: <https://data.gov.ua/dataset/46ca2741-b4e8-4939-98ec-83199de5e502> (дата звернення: 30.10.2025).

64. Палапа Н.В., Нагорнюк О.М. Децентралізація влади в Україні: посилення демократії та забезпечення народовладдя на основі збалансованого природо- і ресурсокористування. *Збалансоване природокористування*. № 1/2022. С. 21-28. DOI: 10.33730/2310-4678.1.2022.255221

65. Несененко П. П., Бившева В. В. Сучасні трансформації місцевого самоврядування в системі публічного управління України. *Економіко-правові аспекти господарювання: сучасний стан, ефективність та перспективи*: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф., 10-11 жовтня 2025 р. Одеса, 2025. 834с. С. 725-727.