

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ТАВРІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРОТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМ. ДМИТРА МОТОРНОГО  
ФАКУЛЬТЕТ ЕКОНОМІКИ ТА БІЗНЕСУ

Кафедра публічного управління

**КРУТКОВ ШАМІЛЬ ШАРАФАДДІН ОГЛІ**

**Удосконалення правового забезпечення діяльності  
суб'єктів публічного управління**

Спеціальність: 281 – публічне управління

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на здобуття освітнього ступеня «магістр»

Керівник:

к.п.н., доц. Горбова Наталя Аркадіївна

Рецензент:

Доцент кафедри філософії, публічного управління  
та соціальної роботи Запорізького національного  
університету Олена Заїка

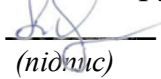
Запоріжжя – 2025

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ТАВРІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРОТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**імені ДМИТРА МОТОРНОГО**  
факультет економіки та бізнесу  
навчально-науковий інститут загальноуніверситетської підготовки  
кафедра менеджменту та публічного адміністрування

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»  
Галузь знань: 28 «Публічне управління та адміністрування»  
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

**ПОГОДЖЕНО**

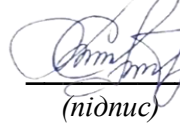
Керівник проєктної групи (гарант)  
освітньо-професійної програми  
«Публічне управління та  
адміністрування»

 Г. В. ОРТИНА  
(підпис) (ініціали та прізвище)

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 202\_\_ р.

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри  
менеджменту та публічного  
адміністрування

 С. Р. ПЛОТНІЧЕНКО  
(підпис) (ініціали та прізвище)

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 202\_\_ р.

**ІНДИВІДУАЛЬНЕ ЗАВДАННЯ**

на підготовку кваліфікаційної магістерської роботи  
здобувача вищої освіти

**Круткова Шаміля Шарафаддіна огли**

1. Тема кваліфікаційної магістерської роботи:  
«Удосконалення правового забезпечення діяльності суб'єктів публічного управління»  
науковий керівник роботи к.п.н., доцент ГОРБОВА Н. А.  
затверджені наказом ректора університету від 21 жовтня 2024 року  
№489-3
2. Строк подання кваліфікаційної магістерської роботи 3 лютого 2025
3. Вихідні дані до кваліфікаційної магістерської роботи:  
дані статистичної звітності, офіційних сайтів організацій, матеріали власних досліджень під час виробничої (переддипломної практики)
4. Зміст кваліфікаційної магістерської роботи (перелік питань, які потрібно розробити):
  - 1) Методологічний аспект дослідження правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління
  - 2) Теоретичний аспект дослідження правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління
  - 3) Шляхи удосконалення розвитку правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування сучасної України

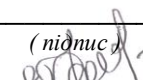
5. Перелік графічного матеріалу: таблиці, рисунки, схеми

6. Дата видачі завдання 21 жовтня 2024р.

#### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

| № з/п | Назва етапів виконання кваліфікаційної роботи                                                                                                    | Термін виконання етапів | Відмітка про виконання |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|
| 1     | Затвердження плану роботи                                                                                                                        | 4.11.2024               | виконано               |
| 2     | Розділ 1 Методологічний аспект дослідження правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління | 29.11.2024              | виконано               |
| 3     | Розділ 2 Теоретичний аспект дослідження правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління    | 30.12.2024              | виконано               |
| 4     | Розділ 3 Шляхи удосконалення розвитку правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування сучасної України                        | 31.01.2025              | виконано               |
| 5     | Перевірка на плагіат                                                                                                                             | 7.02.2025               | виконано               |
| 6     | Попередній захист роботи на кафедрі                                                                                                              | 10.02.2025              | виконано               |

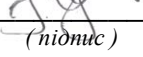
Здобувач вищої освіти

  
(підпис)

КРУТКОВ Ш. Ш.

(ініціали та прізвище)

Керівник кваліфікаційної  
магістерської роботи

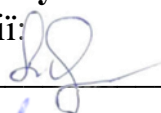
  
(підпис)

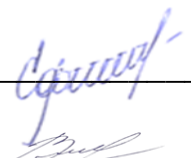
ГОРБОВА Н. А.

(ініціали та прізвище)

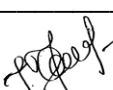
**Рішення комісії про попередній захист кваліфікаційної роботи від «10» лютого 20 року**

Члени комісії:

 ОРТІНА Г. В д д.н.з держ.упр., професор

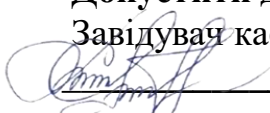
 ЄФІМЕНКО Л.М к.н.з держ.упр., доцент

 ВОРОНІНА Ю. Є. к.н. з держ.упр., доцент

 ГОРБОВА Н. А. к.п.н, доцент

**Допустити до захисту**

Завідувач кафедри менеджменту та публічного адміністрування

 С.Р. ПЛОТНІЧЕНКО « 10 » лютого 2025 р.

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

**Українська РСР** – Українська Радянська Соціалістична Республіка

**ОМС** – органи місцевого самоврядування

**ОТГ** – об'єднані територіальні громади

**UPLAN** – Українська мережа публічного права та адміністрації

**РАЦС** – Реєстрація актів цивільного стану

**ЦНАП** – Центр надання адміністративних послуг

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВСТУП.....                                                                                                                                            | 4  |
| РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... | 8  |
| 1.1. Історія вивчення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління.....                       | 8  |
| 1.2. Дефініція основних понять дослідження: «правове забезпечення», «місьцеве самоврядування», «органи місцевого самоврядування».....                 | 14 |
| 1.3. Принципи та методологічні підходи до вивчення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.....                             | 23 |
| РОЗДІЛ 2 ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....    | 35 |
| 2.1. Зміст правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління.....                                 | 35 |
| 2.2. Використання теоретико-методологічного підходу для розв'язання проблем місцевого самоврядування.....                                             | 43 |
| РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ.....                        | 51 |
| 3.1. Сучасний стан правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України.....                                               | 51 |
| 3.2. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в повоєнний період.....                                                           | 56 |
| ВИСНОВКИ.....                                                                                                                                         | 69 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....                                                                                                                   | 70 |

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Формування демократичної та правової держави зумовлює необхідність чіткого наукового розуміння характерних рис і особливостей управління, притаманних суспільствам на різних етапах їхнього розвитку. Водночас особливе значення має усвідомлення сутності державного (у широкому сенсі – публічного) управління, особливо в контексті децентралізації. Для того, щоб визначити особливості реалізації публічного управління в таких умовах, потрібно проаналізувати взаємодію механізмів управління і самоврядування, а також їхню перевагу чи недолік порівняно зі стихійним регулюванням та саморегулюванням. Вивчення цих питань допомагає виявити тенденції до посилення чи послаблення керованості з боку держави.

Інститут місцевого самоврядування як суб'єкт публічного управління передбачає розвиток і функціонування гнучкої системи управління на локальному рівні. Як особлива форма суспільного устрою та початковий рівень публічної влади, місцеве самоврядування визнане в сучасному світі єдиним демократичним інститутом, здатним керувати місцевими громадами на основі правових норм, традицій, звичаїв і суспільної думки. Такий підхід до реалізації місцевої влади, найближчий до громадян, дає змогу ефективно задовольняти їхні потреби та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Одним із ключових елементів, що забезпечують реалізацію права на місцеве самоврядування, є відповідне правове забезпечення функціонування суб'єктів місцевого самоврядування. Вони як учасники соціальної взаємодії здатні ефективно вирішувати питання локального значення. У контексті сучасних трансформацій в Україні розвиток муніципалітетів тісно пов'язаний з удосконаленням законодавчого та підзаконного регулювання діяльності цих інститутів. Важливим є юридичне закріплення норм щодо реалізації функцій управління регіональним і місцевим розвитком, орієнтованих на їх виконання органами державної влади та місцевого самоврядування. Це суттєво впливає на

формування стійких демократичних принципів і правил взаємодії учасників процесу в рамках публічно-управлінських реформ у цій сфері.

Деякі аспекти правового регулювання діяльності суб'єктів публічного управління є об'єктом досліджень багатьох українських науковців, серед яких: Батанов О. [2], Баштанник А. Г. [3], Бородін Є.І. [5], Гончарук Н.Т. [8], Кравченко В.В. [21], Литвиненко І. [23] та інші.

**Мета роботи** – аналіз правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління, а також дослідження перспектив вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління.

Для досягнення мети дослідження були поставлені такі **завдання**:

- проаналізувати історію вивчення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління;
- дослідити дефініції основних понять дослідження: «правове забезпечення», «місцеве самоврядування», «органи місцевого самоврядування»;
- виявити принципи та методологічні підходи до вивчення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування;
- дослідити зміст правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління;
- провести аналіз використання теоретико-методологічного підходу для розв'язання проблем місцевого самоврядування;
- дослідити сучасний стан правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України;
- запропонувати шляхи модернізації публічного управління в Україні в умовах війни та в повоєнний період.

**Об'єкт дослідження** – правове забезпечення роботи органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління.

**Предмет дослідження** – теоретико-методологічні аспекти правового забезпечення роботи органів діяльності органів місцевого самоврядування як суб’єктів публічного управління.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети було застосовано сучасні дослідницькі методи, серед яких *системно-аналітичний* підхід, що дозволив узагальнити теоретичні концепції, розробки та пропозиції провідних українських і зарубіжних науковців, які досліджували територіальну організацію влади, місцеве й регіональне самоврядування, а також територіальні громади. Окремі завдання вирішувались за допомогою *проблемно-орієнтованого підходу та методів комплексного і системного аналізу* економічних та управлінських процесів, що відбувалися в країні.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що кваліфікаційна робота є одним із перших комплексних аналізів, присвячених вивченню правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування як суб’єктів публічного управління. Результати, що відображають наукову новизну полягають у такому:

*уперше:*

- комплексно досліджено перспективи вдосконалення понять «правове забезпечення», «місцеве самоврядування», «органи місцевого самоврядування»;
- з’ясовано принципи та методологічні підходи до вивчення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування;

*удосконалено:*

- підхід до визначення проблем та напрямків удосконалення правового механізму регулювання діяльності органів місцевого самоврядування як суб’єктів публічного управління;

*набули подальшого розвитку:*

- питання щодо необхідності внести зміни у ряд діючих актів у сфері публічного управління в Україні в умовах війни та в повоєнний період.



**Інформаційне забезпечення.** Законодавчі акти України; аналітичні матеріали та звіти державних установ, відповідальних за формулювання правового забезпечення діяльності суб'єктів публічного управління; наукові праці вітчизняних і закордонних дослідників та експертів.

**Практична значущість роботи** полягає у тому, що розроблені та науково обґрунтовані в дослідженні теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані в діяльності органів місцевого самоврядування на практиці.

**Апробація результатів роботи.** Результати кваліфікаційної роботи було апробовано на II міжнародній науково-практичній конференції «Форсайт розбудови України: економіко-правовий та управлінський виміри», а пізніше опубліковано у збірнику тез на основі конференції [53].

## РОЗДІЛ 1

# МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 1.1. Історія вивчення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління

Сучасна Україна зазнає суттєвих трансформацій і глобальних змін, проте розвиток місцевого самоврядування залишається пріоритетним напрямком політики держави. З метою формування та впровадження найбільш ефективної моделі місцевого самоврядування важливо ретельно вивчити національний історичний досвід його формування, становлення та сучасного функціонування.

В Україні еволюція місцевого самоврядування відіграє науково-теоретичне, історичне та правове значення. Причина в тому, що успішне впровадження реформ потребує не лише запровадження імпортованих моделей місцевого самоврядування, а й врахування українського національного менталітету, традицій та історичного досвіду. Дослідженням процесу становлення місцевої автономії в нашій державі займаються такі науковці, як С. Серьогін [44], Н. Т. Гончарук [8] та інші. Правові аспекти проблеми розглядали О. Батанов [2], М. Пухтинський [39], регіональні – Є.І. Бородін [5] та ін.

На основі вивченої теми науковці розробили дві основні моделі еволюції місцевого самоврядування в Україні: історичну та конституційну. І. Грицяк, який пропонував першу модель періодизації розвитку, виділив у ній чотири основні етапи [9].

Перший період охоплює зародження, розвиток і формування національних моделей місцевого самоврядування на базі самостійних територіальних громад, який тривав від створення держави східнослов'янських племен до другої половини XIV століття. Другий період, відомий як період європеїзації, характеризується поєднанням місцевого самоврядування з компонентами

західноєвропейської організації, такими як магдебурзьке право, і тривав з кінця XIV до половини XIX століття. Третій період характеризується процесом русифікації місцевого самоврядування на території сучасної України під правлінням царської Росії. Четвертий період, з початку 1920-х років і до сьогодення, позначений спробами українізації місцевого самоврядування.

Прихильник такого етапного поділу І. Литвиненко наголошує на важливості сучасного етапу модернізації місцевого самоврядування. Цей період вирізняється активними дискусіями відносно найкращого взірця організації місцевого самоврядування в Україні, яка б відповідала міжнародним муніципальним стандартам і враховувала унікальні риси українського суспільства [23]. Таким чином, місцеве самоврядування на території України пережило і продовжуватиме переживати складну еволюцію розвитку.

Подібно до інших країн, місцеве самоврядування в Україні пройшло через кілька етапів реформування та еволюції. Однак, на відміну від європейських країн, де цей процес тривав століттями без серйозних перерв, Україна зазнала значних змін лише впродовж останніх тридцяти років. У радянський період місцеве самоврядування в традиційному розумінні було відсутнє.

Відновлення інституту місцевого самоврядування в Україні відбувалося в умовах опору з боку його противників, втрати відповідних традицій серед населення та непостійності державної політики у цій сфері. Відсутність у населення традицій місцевого самоврядування негативно вплинула на процес його впровадження, змушуючи починати з базових та фундаментальних концепцій.

Процес перетворення місцевої державної влади в Україні в автономну демократичну інституцію почався зі старту перших демократичних виборів у 1990 році, що відзначає початок періоду реформування місцевого управління.

У останні роки було визначено сім періодів, що відображають процес реформування місцевої державної влади.

Перший період, що тривав з 18 березня до 7 грудня 1990 року, розпочався весняними виборами до місцевих рад і завершився прийняттям Верховною

Радою Української РСР Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування».

Відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалося після виборів народних депутатів Української РСР та місцевих рад у березні 1990 року. Новообрані ради прагнули звільнитися від партійного та державного контролю, щоб краще відповідати потребам місцевого населення. Однак, через відсутність відповідного правового регулювання та недостатній досвід нових місцевих керівників, часто ухвалювалися рішення, які перевищували їхні повноваження і не відповідали інтересам інших рівнів влади та держави загалом.

Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» був ухвалений у період значних суспільних змін, коли українська демократія тільки починала свій розвиток, а комуністичні ідеї все ще мали значний вплив на процеси. У сучасному контексті цей закон демонструє явні недоліки та протиріччя. Це відображено в його преамбулі, де зазначено, що закон закладає основи місцевого самоврядування як основу демократичної системи управління в республіці, визначає правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів громадського самоврядування та механізми прямої демократії. Місцеве самоврядування в Українській РСР розглядалося як організація територіального самоврядування громадян, яка самостійно вирішувала всі питання місцевого життя через обрані ними державні та громадські структури, орієнтовані на потреби населення і базувалися на законах Української РСР та власній фінансово-економічній основі [13].

Другий період характеризувався внесенням змін до Конституції та коригуванням українського законодавства. Запровадження посади Президента України ознаменувало початок реального розподілу влади. Після загальнонаціональних виборів Президента 1 грудня 1991 року, у лютому-березні 1992 року, було ухвалено два нові закони: «Про Представника Президента України» та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування».

Третій період, що тривав з березня 1992 року до 26 червня 1994 року, почався з ухвалення законів «Про Представника Президента України» і «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Цей період включав обрання нових голів рад населенням адміністративно-територіальних одиниць, формування нового складу місцевих рад на всіх рівнях та скасування місцевих державних адміністрацій. У цей час Президент отримав виконавчу владу, що включала представників Президента в областях і районах, відповідальних за здійснення державної виконавчої влади, контроль над органами місцевого самоврядування щодо виконання ними делегованих державних функцій та дотримання Конституції та законів України.

Четвертий період, що тривав з 26 червня 1994 року до 8 червня 1995 року, розпочався після обрання нового складу місцевих рад народних депутатів і завершився підписанням Конституційного договору. Згідно з цим договором, в Україні були відновлені місцеві державні адміністрації, але у модифікованому форматі.

П'ятий період, що тривав з 8 червня 1995 року до 28 червня 1996 року, розпочався з підписання Конституційного договору і завершився прийняттям нової Конституції України Верховною Радою. Протягом цього періоду широко обговорювався законопроект «Про державу та місцеве самоврядування в Україні», який став особливим правовим актом – Конституційним договором. Цей договір встановив правовий режим, що мав таку ж силу, як і сама Конституція, та всі інші закони України могли застосовуватися лише в межах, що не суперечили цьому договору [18].

Шостий період, що тривав з 28 червня 1996 року до 29 березня 1998 року, почався із прийняття нової Конституції України і завершився формуванням місцевих рад згідно з новим законодавством. Конституція України визначила основні принципи місцевого самоврядування, включаючи гарантії його визнання в статті 7 розділу «Загальні засади». Однак розділ XI «Місьцеве самоврядування» був сформульований недостатньо чітко, що призвело до певних труднощів у його практичному застосуванні.

Сьомий період відрізнявся відсутністю чіткості в конституційних нормах, що призвело до розбіжностей у їх тлумаченні між різними групами народних депутатів, представниками органів місцевого самоврядування, науковцями та фахівцями. Це призвело до виникнення двох різних концептуальних проєктів Закону «Про місцеве самоврядування», над якими працювали понад сім місяців у Верховній Раді України. Навіть після президентського вето 21 травня 1997 року було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12].

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», Верховна Рада України затвердила новий Закон «Про вибори депутатів місцевих рад та голів сільських, селищних і міських рад». Цей закон встановлює, що вибори представників місцевих рад і голів сільських, селищних і міських рад, районних у містах, районних і обласних рад проводяться на загальних засадах, що гарантується Конституцією України та цим Законом, через таємне голосування [33].

Незважаючи на те, що цей Закон був направлений на повторне розглядання Президентом і не отримав остаточного затвердження, вибори міських голів Києва та Севастополя так і не відбулися через те, що Верховна Рада 13 скликання не прийняла закон щодо особливостей місцевого самоврядування у цих містах. Загалом, місцеві ради та голови сіл, селищ і міст, які були обрані 29 березня 1998 року, почали свою діяльність у контексті розвиненого правового середовища, яке регулює основні аспекти місцевого самоврядування в Україні.

М. Пухтинський виділив кілька етапів розвитку місцевого самоврядування в Україні. Він відзначив наступні періоди:

1. Перший етап охарактеризовується випробуванням різних моделей територіальної організації публічної влади в початковий період.
2. Другий етап, починаючи з 1994 року, відзначається розробленням сучасних конституційних підходів до системи місцевого самоврядування.
3. Третій етап, після прийняття Конституції України у 1996 році, характеризується активним вирішенням організаційних, законодавчих та

практичних питань, пов'язаних зі становленням та розвитком місцевого самоврядування [39].

Автор також акцентує увагу на подальшому розвитку концептуальних засад місцевого самоврядування, зокрема на удосконаленні основ його організаційно-правової самостійності [42]. Важливо зазначити, що жоден з науковців, що вивчав місцеве самоврядування в Україні, майже не звертав уваги на аспекти формування служби в органах місцевого самоврядування. П. Павленчик провів аналіз цього питання перед прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Він спробував дослідити введення термінів «служба в органах місцевого самоврядування» та «службовець органів місцевого самоврядування» в українське законодавство щодо розвитку системи місцевого самоврядування. Він особливо підкреслив, що ці терміни мало використовувалися в Україні, оскільки ради народних депутатів в радянські часи не мали статусу органів місцевого самоврядування. Усі рівні рад, від сільських до Верховних, фактично вважалися органами державної влади і не мали можливості самостійно формувати політику. Після отримання незалежності України ради не були перетворені на органи місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування. У 1992 році було спробовано впровадити інститут представника Президента України в регіонах, який був ліквідований у 1994 році. Конституційний договір, що був прийнятий у червні 1995 року, також тимчасово та частково вирішив питання територіальної організації влади, зафіксувавши подвійний правовий статус голів місцевих рад.

Проблема правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування залишалася невирішеною [41]. Лише з прийняттям Закону України «Про державну службу» було визначено правовий статус працівників органів місцевого самоврядування.

У грудні 1993 року Верховною Радою України було схвалено Закон України «Про державну службу», який розширив свою сферу дії на керівників і службовців органів місцевого та регіонального самоврядування, узгодивши їх

статус з відповідними категоріями державних службовців. Конституцією України остаточно закріпилися принципи визнання та забезпечення місцевого самоврядування. У доповненнях до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що службовців і керівників місцевого самоврядування розповсюджується дія Закону «Про державну службу», і вони мають той же статус, що й відповідні категорії державних службовців, якщо інше не зазначено в українському законодавстві [21].

Ухвалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» значно вдосконалило розуміння служби в цих органах. Вивчення історії та організаційно-правових аспектів механізму місцевого самоврядування в першу чергу пов'язані з еволюцією української нормативно-правової бази. Вони охоплюють аналіз і оцінку процесів формування муніципального статутного права в історичному контексті та його визначення та розвитку у сучасних умовах. Аналізуючи нормативно-правову базу, яка використовувалася в різні періоди часу, стає очевидним, що згадані джерела муніципального права мають системний характер. Це підтверджує існування в Україні досить ефективної організаційно-правової системи місцевого самоврядування, де ключову роль відігравала громада.

## **1.2. Дефініція основних понять дослідження: «правове забезпечення», «місцеве самоврядування», «органи місцевого самоврядування»**

З початку 90-х років місцеве самоврядування стало невід'ємною складовою нашого життя. В різних державах воно набуває унікальних правових форм, що залежать від історичних, національних, географічних та інших характеристик. Цей складний політико-правовий феномен можна досліджувати з різних аспектів. Конституція України трактує місцеве самоврядування як:

- ключовий елемент визначеного Основним Законом порядку організації та функціонування інститутів держави та суспільства;
- унікальну форму реалізації всієї повноти суспільної влади;



- повноваження жителів територіальних громад на самостійне врегулювання питань місцевого значення [50].

Місцеве самоврядування являє собою систему, де жителі певних адміністративно-територіальних одиниць, зазвичай населених пунктів, можуть самостійно вирішувати питання, які стосуються їхнього місцевого життя, через обрані ними органи. Цей процес проходить у рамках законодавства, яке гарантує організаційну та фінансову автономію цих органів.

Концепція місцевого самоврядування визначає, що територіальні громади та їх обрані органи мають право на самостійне прийняття рішень, що стосуються місцевих питань в межах, встановлених Конституцією України (стаття 7) та законодавством України.

Учасниками місцевого самоврядування є такі суб'єкти:

- жителі певної адміністративно-територіальної одиниці, які утворюють територіальну спільноту;
- органи територіальної громади, що можуть бути представлені радами або іншими колегіальними структурами, такими як збори, асамблеї та інші форми представництва.

Основними характеристиками будь-якого органу місцевого самоврядування є його юридична, організаційна та фінансова самостійність, що забезпечує незалежність від інших органів місцевого самоврядування та державних установ [19].

Юридична самостійність місцевих самоврядувань полягає в їх здатності мати власні повноваження, що визначаються законодавством. Згідно з Європейською Хартією, ці повноваження повинні бути унікальними і конкретними, тобто призначеними виключно для цього органу і не доступними іншим. Місцеві самоврядування мають повну незалежність у межах своїх компетенцій для впровадження власних ініціатив у всіх питаннях, що належать до їхньої відповідальності. Це правило зберігається навіть під час виконання додаткових завдань, делегованих державою, що дозволяє місцевим самоврядуванням адаптувати ці повноваження до специфічних місцевих умов.

Організаційна самостійність забезпечує місцевим самоврядуванням можливість самостійно формувати свою внутрішню структуру, яка відповідає потребам місцевих жителів і гарантує ефективне управління.

Фінансова самостійність полягає у тому, що органи місцевого самоврядування мають можливість самостійно контролювати та управляти своїми фінансовими ресурсами, необхідними для виконання своїх функцій та обов'язків. Згідно з Європейською Хартією, частина цих ресурсів формується за рахунок місцевих податків та зборів, а тарифи визначаються органами місцевого самоврядування в межах чинного законодавства. Навіть коли органи отримують субсидії від держави (оскільки місцеве самоврядування не може ефективно функціонувати без такої підтримки), це не повинно обмежувати їхню свободу в управлінні власною сферою діяльності.

В Україні поняття «місцеве самоврядування» визначено в трьох основних законодавчих актах: Конституції України (1996 рік), Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 рік) та Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 рік), ратифікованій Верховною Радою України у липні 1997 року. Згідно зі статтею 9 Конституції України, Європейська хартія є частиною національного законодавства. Відповідно до Конституції, місцеве самоврядування – це право територіальних громад, що можуть складатися з мешканців одного чи кількох сіл, селищ або міст, самостійно вирішувати місцеві питання в межах, визначених законодавством України. Стаття 7 Конституції України підтверджує визнання та гарантії місцевого самоврядування, а стаття 5 декларує про здійснення влади народом безпосередньо через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування в Україні діють як автономна форма публічної влади, незалежна від державного управління. Вони діють на основі принципу, закріпленого в статті 5 Конституції України, яка проголошує, що народ є джерелом влади.

Європейська хартія місцевого самоврядування, яку схвалила Рада Європи 15 жовтня 1985 року і ратифікована Україною 6 листопада 1996 року, у статті 3

«Концепція місцевого самоврядування» Європейська хартія визначає місцеве самоврядування як право та здатність місцевих органів, відповідно до закону, регулювати та управляти значною частиною громадських справ, нести відповідальність за свої дії та працювати на благо місцевого населення [10].

Після затвердження Європейської хартії місцевого самоврядування у травні 1997 року, в Україні було прийнято Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з цим законом, місцеве самоврядування означає право та можливість територіальних громад, що складаються з мешканців сіл або об'єднань кількох сіл чи міст, самостійно або через свої органи та посадовців вирішувати питання місцевого значення у відповідності до Конституції та законів України [12; 20].

Табл. 1.1 поєднує усі порівняння юридичного розуміння місцевого самоврядування.

Таблиця 1.1

#### Порівняння юридичних визначень місцевого самоврядування

| Законодавчий акт                                            | Визначення поняття «місцеве самоврядування»                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Конституція України<br>(28.06.1996)                         | Місцеве самоврядування – це право територіальної громади, що включає населення села або добровільне об'єднання кількох сіл, селищ та міст до самостійного вирішення місцевих питань згідно Конституції та законів України (стаття 140). |
| Європейська хартія місцевого самоврядування<br>(06.11.1996) | Місцеве самоврядування – це право і здатність органів місцевого самоврядування згідно закону регулювати та управляти значною частиною громадських справ, беручи відповідальність перед місцевим населенням (стаття 3).                  |

Продовження табл. 1.1

|                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.1997) | Місцеве самоврядування в Україні гарантує державну підтримку та реальні можливості для територіальної громади – жителів села або добровільного об’єднання кількох сіл, селищ чи міст – самостійно приймати рішення з питань місцевого значення або в межах компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до Конституції та законів України (стаття 2). |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

З аналізу табл. 1.1 можна зробити висновок, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає вичерпне визначення поняття «місцеве самоврядування», яке в значній мірі відповідає ідеології даного терміну, викладеній у Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування.

Отже, концепцію «місцеве самоврядування» можна узагальнити як гарантоване державою право та здатність територіальної громади – соціальної спільноти жителів сіл, селищ, міст або їх об’єднань, що діють відповідно до законодавства, досягати суспільних цілей та сталого розвитку своїх територій. Водночас, необхідно чітко визначити законодавчими нормами сферу питань місцевого значення та розподіл відповідальності за їх вирішення у рамках системи місцевого самоврядування [3].

Місцеве самоврядування, визначене статтею 5 Конституції України, є ключовим елементом демократичної системи управління. Воно сприяє ефективності державного управління через забезпечення автономного функціонування без втручання центральних органів влади, базуючись на принципах самоорганізації та самофінансування.

Місцеве самоврядування надає громадянам України право самостійно вирішувати питання місцевого значення на території своїх громад. Будь-які

форми дискримінації щодо участі у місцевому самоврядуванні заборонені, включаючи такі аспекти, як расова приналежність, колір шкіри, політичні або релігійні погляди, стать, етнічне або соціальне походження, матеріальне становище, тривалість проживання на відповідній території, мова та інші особисті характеристики (згідно з статтею 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Це поняття базується на теорії самоврядування, розробленій у XIX столітті німецькими вченими Р. Гнейстом та Л. Штейном. Вони розглядали місцеве самоврядування як передачу завдань державного управління місцевій спільноті, вважаючи його однією з форм організації місцевого державного управління.

У статті 140 Конституції України місцеве самоврядування визначається як право місцевих громад, що складаються з жителів сіл, селищ та міст, самостійно ухвалювати рішення з питань місцевого значення в рамках, встановлених законодавством. Це свідчить про те, що громади мають виключне право на управління місцевими справами. Цей підхід базується на цивільній концепції місцевого самоврядування, яка визнає муніципальну владу громади як незалежну від центрального уряду. Теорія стверджує, що «сутність самоврядування полягає у наданні місцевій громаді права самостійно захищати свої суспільні інтереси, тоді як відповідальність за державні справи повністю лежить на урядових органах» [30]. Отже, цивільна концепція визнає місцеве самоврядування як суб'єкт, що діє в інтересах своїх членів, на відміну від держави.

У порівнянні з конституційними положеннями, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» більш точно узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування. Він трактує місцеве самоврядування не тільки як гарантоване державою право, але й як реальну здатність територіальної громади самостійно або через органи та посадових осіб приймати рішення щодо місцевих питань у межах Конституції та законів України.

Аналіз концепції місцевого самоврядування як форми організації влади на місцях підтверджує його статус як унікальної форми публічної влади. Ця форма

влади реалізується територіальними громадами через регулювання місцевих питань у межах законодавства, не входячи до сфери дії державної влади.

Місцеве самоврядування включає кілька ключових аспектів:

1. Воно відіграє суттєву роль у системі управління суспільством і державою, функціонуючи як самостійна форма публічної влади, яка не залежить від центрального уряду.
2. Його компетенція охоплює питання місцевого значення, які чітко регламентовані законодавством.
3. Територіальна громада є одним із основних суб'єктів місцевого самоврядування, трансформуючись з учасника управління на головного суб'єкта, що діє в межах своїх повноважень.
4. Незалежність місцевого самоврядування проявляється у його організаційній та фінансовій автономії, а також у самостійному вирішенні місцевих питань у межах законодавства та відповідальності перед жителями.

Описування системи органів місцевого самоврядування та її складових є складним завданням через багатоаспектність, що визначає сутність місцевого самоврядування. Кожен із цих аспектів у сучасній Україні проявляється через конкретні форми, тому повний опис системи органів місцевого самоврядування має враховувати всі їхні особливості.

Згідно зі статтею 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у систему місцевого самоврядування входять територіальні громади, сільські, селищні та міські ради, голови цих рад, виконавчі органи рад, а також районні та обласні ради і органи самоорганізації населення. Цей закон визначає місцеве самоврядування не тільки як право, але й як можливість громади самостійно вирішувати місцеві питання або делегувати цю відповідальність органам та посадовим особам місцевого самоврядування. Реалізація прав громади відбувається через різні форми прямої участі громадян. Таким чином, законодавче визначення системи місцевого самоврядування можна розглядати

як систему суб'єктів або як систему організаційної структури, залежно від підходу.

Систему органів місцевого самоврядування можна аналізувати з двох основних точок зору. Важливо розрізняти систему форм реалізації місцевого самоврядування та систему учасників місцевого самоврядування. Система форм реалізації місцевого самоврядування включає такі компоненти:

1. Прямі демократичні форми:

- місцеві консультації, де рішення приймаються безпосередньо територіальною громадою;
- місцеві вибори для обрання депутатів місцевої ради та голів сіл, селищ і міст;
- загальні збори мешканців для вирішення місцевих питань;
- ініціативи місцевих громад щодо обов'язкового обговорення питань на відкритих засіданнях ради;
- громадські слухання для обговорення важливих питань з депутатами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- участь у мітингах, демонстраціях та пікетах на місцевому рівні;
- участь громадян як експертів, консультантів та громадських контролерів у роботі органів місцевого самоврядування на добровільній основі.

2. Представницькі демократичні форми:

- органи представництва місцевого населення, які обираються спільноту;
- місцеві лідери, які відстоюють інтереси громади;
- органи громадської самоорганізації, що сприяють активній участі громадян у реалізації місцевого самоврядування на їхній території.

Система організаційно-правових форм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є різноманітною та гнучкою структурою. Вона включає такі аспекти:

- створення спеціальних органів на паритетних умовах для спільної реалізації програм;

- проведення конкретних заходів у різних сферах діяльності територіальної громади;
- організацію координаційних нарад за участю керівників та посадових осіб обох типів органів;
- впровадження спільних заходів у рамках комплексних програм;
- планування спільних заходів з чітким розподілом обов'язків між учасниками;
- проведення науково-практичних заходів, таких як семінари та конференції, спрямованих на покращення координації;
- ухвалення спільних розпоряджень головами державних адміністрацій та інші подібні ініціативи.

З огляду на вищевикладене, організаційно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування включає широкий спектр нормативно-правових, матеріально-технічних, фінансових, кадрових, інформаційних та оперативних положень і заходів, спрямованих на підвищення ефективності їх функцій та повноважень. Організаційно-правові форми визначаються через прийняття рішень щодо структури органів місцевого самоврядування, що мають юридичні наслідки. Правові аспекти управлінської діяльності передбачають чітке виконання цих рішень.

На сьогодні важко однозначно визначити теоретичну основу місцевого самоврядування в Україні, оскільки вона охоплює як державні, так і суспільні аспекти. Органи місцевого самоврядування вирішують місцеві питання та виконують повноваження, передбачені для органів виконавчої влади. Отже, узагальнюючи, сучасна система місцевого самоврядування може розглядатися як сукупність суб'єктів і форм реалізації, за допомогою яких місцеве населення здійснює свої завдання та компетенції.



### **1.3. Принципи та методологічні підходи до вивчення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування**

У контексті постійного розвитку української державності виникає потреба у створенні ефективної системи місцевого самоврядування, яка має широкі повноваження, фінансову незалежність і високу відповідальність перед громадянами і законом. Це критично важливо для забезпечення активної участі місцевих органів самоврядування у економічному та політичному житті України.

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні відбувається значний перегляд методології радянської науки. Замість акценту на класові й партійні принципи, актуальністю стають принципи об'єктивності. При цьому дослідження організації роботи публічних органів продовжують базуватися на принципах науковості, історизму, комплексності, всебічності, а також поєднанні теорії і практики. На сьогоднішній день визначилися різноманітні підходи до вивчення місцевого самоврядування, які охоплюють організаційно-правові принципи і методи роботи місцевих органів самоврядування.

В. Малиновський стверджує: «Теорія управління здебільшого фокусується на вивченні раціональних аспектів реальних управлінських систем, їх закономірностей. Мистецтво управління, у свою чергу, враховує життєвість цих знань через практичний досвід, який різноманітний в залежності від конкретних ситуацій і неформальних елементів, що важко піддаються формалізації і опису. Однак систематизація матеріалу, що висвітлює мистецтво управління, сприяє формулюванню принципів і рекомендацій, які вбудовуються в загальну систему управлінських знань» [25, с. 42-43].

Сучасні дослідники розглядають мистецтво управління як процес керівництва, координації і контролю людьми для здобутку конкретної мети. У загальному підході до вивчення місцевого самоврядування можна розділити на аналіз проблем самоврядування за зарубіжним досвідом, зокрема вивчення

формування нових методів і дотримання основних принципів роботи органів місцевого самоврядування в рамках вітчизняного досвіду.

Сьогодні досвід місцевого самоврядування у розвинених демократичних суспільствах викликає зацікавленість серед представників місцевого самоврядування, науковців та політиків України. Використання цього досвіду в Україні сприятиме становленню реального народовладдя. Аналізуючи позитивний досвід місцевого самоврядування у країнах з відповідними традиціями, можна виділити два основні напрями.

Перший напрямок досліджує методи і принципи роботи органів місцевого самоврядування з погляду їх ролі в політико-правовому та соціально-економічному розвитку держави. Другий напрямок досліджує методи та принципи функціонування органів місцевого самоврядування за кордоном з метою визначення найбільш ефективних форм і методів роботи, оптимальних адміністративних структур і засобів нормативного регулювання. Інтеграція цих підходів в Україні сприятиме розвитку демократії та підвищенню добробуту населення.

Перший напрямок дослідження призводить до таких висновків. По-перше, у різних країнах існує власна історія місцевого самоврядування, яка визначила особливості принципів і методів його функціонування. Наприклад, у Англії ідея самоврядування здебільшого проникала зверху до низу, охоплюючи всі політичні та соціальні аспекти, тоді як у Німеччині самоврядування виникло як протиставлення зовнішній силі організованої буржуазії державно-бюрократичним структурам.

По-друге, на різних історичних етапах використовувалися різні методи впровадження цього політико-правового інституту. Для прикладу, у Південній Франції місцеве населення досягло своєї автономії переважно шляхом мирних засобів. Як не лише міська еліта, так і керівництво областей, були зацікавлені у розвитку міст, що сприяло їх відносній автономії. Проте при розгляді історії інших європейських країн відзначається, що формально міста підпорядковувалися імператорам, але фактично вони користувалися

незалежністю, мали право проводити війни, укладати мирні договори та союзи, виготовляти монети тощо.

По-третє, в залежності від історичного періоду спостерігаються різноманітні організаційні властивості місцевого самоврядування. Для прикладу, у середньовічний період багато міст Південної Франції та Фінляндії, в боротьбі зі своєю елітою, отримували статус самоврядних міст-комун. Цей статус дав їм право на вибори міської ради, обрання мера та інших посадовців. Такі міста мали власну систему юстиції, фінансові ресурси та могли встановлювати власні податки. Міста-комуни були звільнені від деяких обов'язків перед державою, сплачуючи лише щорічну, порівняно невелику грошову ренту, що сприяло їхній політичній самостійності.

По-четверте, можна виявити особливості впровадження та розвитку місцевого самоврядування у країнах зі сильною централізованою владою. Дослідження показують, що багато міст не мали можливості для самоврядування, що стало загальним правилом для міст на королівській землі у державах з відносно сильною централізацією влади. Міста в Європі користувалися деякими привілеями і свободами, включаючи право вибору своїх самоврядних органів. Проте ці установи зазвичай операціонували під наглядом представників короля або сеньйора, як у Франції, де міста мали право обирати старшин та раду, але їхні рішення перевірялися судовим органом центральної влади. У Англії, де королівська влада була міцною після норманського завоювання, містам не вдалося отримати такі привілеї. Більшість англійських міст лише домогалися права на встановлення певного фіксованого податку, що сплачувався щорічно за згодою короля. Також обмежені муніципальні свободи існували у скандинавських країнах, багатьох міст Німеччини та Угорщини.

По-п'яте, характер повноважень, свобод і привілеїв у системах місцевого самоврядування у різні історичні періоди мав велику різноманітність. Наприклад, права і свободи, які надавалися мешканцям європейських міст середньовіччя, часто нагадували привілеї. Міста функціонували як закриті корпорації, активно захищаючи свої власні інтереси.

Отже, особливості організації політико-правового устрою міст того часу значно ускладнювали формування міцної централізованої державної влади. Там, де ця влада виявляла справжню силу, вона намагалася приглушити і не допускати розвиток місцевого самоврядування.

Цікавими є особливості організації місцевого самоврядування в США та Канаді. Більше 200 років тому Конституція США забезпечила кожному штату республіканську форму уряду (розділ IV, ст. 4). В середині 60-х років XX століття в США стала поширюватися «теорія держави загального благоденства», яка зумовила виникнення «муніципальної концепції», що розглядає органи місцевого самоврядування як засоби соціального сервісу [19]. Ця концепція пізніше розвивалась у напрямі доктрини «соціальної держави», в якій самоврядуванню відводиться ключова роль.

В Канаді муніципальний уряд формується місцевою владою і має визначені повноваження, які регулює місцеве законодавство. Голову міської або сільської ради обирають відповідно до встановлених норм провінційного законодавства [4, с. 150].

Важливо відзначити, що у європейських країнах місцеве самоврядування отримує значну увагу як форма не лише децентралізації влади, але й як інструмент свободи для індивідуальних осіб і суспільства в цілому. У Франції, наприклад, місцеві територіальні громади мають широкі можливості для вирішення своїх проблем, що базуються на Законі «Про права і обов'язки комун, департаментів, регіонів». Держава відстежує діяльність органів місцевого самоврядування тільки у виконанні законів та фінансових питаннях. Наряду з призначеними зверху посадовими особами, населення регіону обирає свої представницькі органи, які вже створюють свій власний виконавчий апарат. У містах, селищах і селах управління значною мірою регулюється статутом територіальної громади.

Загалом практика держав з високорозвиненою економікою демонструє, що централізація управління державою та її економікою є малоперспективною, оскільки пригнічує ініціативу як населення, так і керівний апарат. Без

раціональної децентралізації функцій неможливо здійснювати ефективне керівництво економічними та соціальними процесами в умовах ринкової економіки.

Шостий аспект полягає в тому, що в окремих європейських державах організаційна і правова структура місцевого самоврядування значно реформувалась через їхню участь у Європейському союзі. Ці реформи були спрямовані на кілька напрямків:

- оптимізація кількості адміністративних одиниць;
- покращення організації роботи місцевих органів;
- впровадження нових фінансових реформ;
- впровадження функціональних і процедурних змін.

В результаті, в деяких країнах кількість місцевих самоврядувань зменшилася, тоді як в інших вона зросла. Крім того, роль мерів міст значно зміцнилася, і вони понесли більшу відповідальність за обслуговування населення, а також збільшилася участь громадськості у прийнятті рішень та плануванні заходів.

Особливий інтерес серед дослідників викликають особливості місцевого самоврядування у Польщі. Саме в цій країні за дуже короткий період здійснено значний прогрес у будівництві демократичного суспільства. Реформа адміністративно-територіального поділу Польщі (громада як основна адміністративна одиниця, гміна у сільській місцевості) сприяла формуванню міцного місцевого самоврядування. Управління громадами здійснюється через ради, що обираються місцевим населенням; виконавчим органом є Колегія, до якої входять Президент міста, заступник Президента та до п'яти інших членів, також обраних радою. Органи місцевої влади активно взаємодіють з воєводствами у своїй діяльності.

У різних постсоціалістичних країнах існують значні відмінності як у взаємодії між центральною і місцевою владою, так і в організації місцевого самоврядування та функціонуванні виконавчих органів. У другому відношенні, а саме в аспекті дослідження міжнародного досвіду у формуванні принципів і

застосуванні методів місцевими органами самоврядування з урахуванням політичного, соціально-економічного розвитку та можливостей їх впровадження в Україні для сприяння демократизації суспільства, можна виділити чотири основні підходи для таких досліджень.

Пізнавальний. До початку 1990-х років знання українських вчених про особливості функціонування органів місцевого самоврядування в інших країнах було обмеженим. Зокрема, за часів існування адміністративної системи та періоду побудови «соціалізму», вони мали обмежену можливість не тільки детально вивчати, але й ознайомлюватися з цими особливостями.

Експертно-оціночний. В Україні разом із відновленням місцевого самоврядування науковці і спеціалісти у цій галузі активно досліджували перші кроки цього процесу в порівнянні з міжнародним досвідом. Головним завданням було виявлення проблем, що існують у місцевому самоврядуванні інших країн, з метою уникнення аналогічних помилок в Україні. Часто такі оцінки проводилися з участю іноземних експертів і фахівців з питань місцевого самоврядування.

З квітня 1994 року розпочала свою діяльність «Програма підтримки парламенту України», головним завданням якої було аналізування проблем формування місцевого самоврядування в Україні та розроблення заходів для їх вирішення, включаючи використання найкращих практик із міжнародного досвіду.

У звіті розробників програми «Розбудова місцевих рад в Україні» наведені дані про проєкти місцевого самоврядування, які були реалізовані у різних країнах світу і які, на думку українських і американських експертів, можна адаптувати для використання в нашій державі. Серед цих проєктів є «Впровадження муніципальної програми економічного розвитку» з метою розробки стратегії і тактики стабільного економічного розвитку міста, «Програма місцевого економічного розвитку для створення громадського партнерства у місцевому розвитку» та «Створення Комісій зі стратегічного планування» для досягнення консенсусу у плануванні економічного розвитку [1, с. 113-122]. З 1998 року у Києві діє Центр відомої міжнародної організації –

Інститут Схід-Захід, який реалізував кілька ключових проєктів для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні. Найбільш значущими з них є «Розвиток територіальних громад і регіонів в Україні», «Стан і перспективи розвитку відносин України з Європейським Союзом». Проєкти ці мають на меті зацікавити науковців, політиків і представників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, оскільки вони сприятимуть зростанню місцевих владних структур, що сприяють подоланню кризових ситуацій [24, с. 42]. Важливо підкреслити, що при розробці цих проєктів використані досвід децентралізації влади і самоорганізації населення, накопичений в країнах Східної і Центральної Європи, а також в США та Канаді.

Експериментальний. Утворений завдяки впровадженню моделей місцевого самоврядування інших країн у Україні. Цей процес базується, як правило, на результатах досліджень у напрямку пізнавального та експертно-оціночного. Національна преса, офіційні зібрання мерів великих і середніх міст, науково-практичні конференції і семінари широко обговорювали шведський досвід муніципального самоврядування, зокрема роботу Шведської асоціації місцевих влад (SALA). Впровадження у Києві міжнародних науково-практичних конференцій і семінарів, сприяння у підготовці важливих законопроєктів, пов'язаних із формуванням місцевого самоврядування в Україні, а також запровадження експериментального українсько-шведського проєкту розвитку місцевого самоврядування у місті Ірпінь Київської області, було підтримано досвідом Швеції.

Інтеграційний. Зосереджений на співпраці України з іншими європейськими державами в межах Європейської хартії місцевого самоврядування та «Всесвітньої декларації про місцеве самоврядування», цей напрям розпочався у липні 1997 року з впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування Верховною Радою України. Ідея Хартії виникла через усвідомлення більшістю європейських держав необхідності розширення місцевого самоврядування. Після тривалого обговорення і розробки в Раді Європи, у 1985 році Хартія була затверджена Комітетом міністрів Ради Європи

як міжнародний договір, що значно вплинув на розвиток місцевого самоврядування в усьому світі. З 3 вересня 1988 року вона набула чинності. Європейська хартія місцевого самоврядування зобов'язує підписані держави будувати свої системи місцевого самоврядування на основі таких принципів:

1. Принцип місцевого самоврядування повинен бути включений до основного законодавства.
2. Місцева влада має право регулювати і відповідально керувати значними справами громадського значення відповідно до внутрішньодержавного права, як це передбачено. Це повноваження має надаватися через виборні органи.
3. Громадські функції мають здійснюватися органами місцевої влади, які найближче знаходяться до громадян. Розподіл функцій з надання послуг має здійснюватися між різними рівнями влади з урахуванням ефективності та раціональності.
4. Будь-які зміни на місцевому рівні мають проводитися після консультацій з місцевими владами і, за можливістю, після референдуму, у якому беруть участь місцеві виборці.
5. Місцева влада має здатність адаптувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати ефективність управління.
6. Втручання та регулювання місцевої влади на вищих рівнях повинно бути обмеженим лише у випадках, коли місцева влада порушує конституційні чи внутрішньодержавні норми.
7. Місцева влада повинна мати право формувати власні податкові надходження для фінансування місцевих програм. Якщо на надання послуг потрібні центральні органи влади, вони мають забезпечити належне фінансування, або місцевій владі має бути надано право на оподаткування для фінансування виконуваних послуг [11].

Дотримання цих принципів сприяє інтеграції політико-правових та соціально-економічних просторів європейських держав у єдиний європейський



простір, що стає гарантом та інструментом для організації співробітництва в Європі.

Обидва підходи до аналізу зарубіжного досвіду місцевого самоврядування є особливо цінними на сучасному етапі розвитку українського суспільства, коли відбувається будівництво демократичної держави.

Дуже важливим є отриманий протягом періоду незалежності України вітчизняний досвід дослідження проблем місцевого самоврядування, включаючи аналіз формування нових методів і дотримання ключових принципів роботи органів самоврядування.

Отриманий досвід свідчить про те, що створення розвиненого місцевого самоврядування в Україні, аналогічного до демократичних суспільств, потребує впровадження конкретних заходів: перетворення існуючих політичних партій та громадських організацій на сильні інституції суспільства, створення незалежних судів і медіа, вжиття жорсткого контролю за діяльністю управлінських структур, включаючи органи місцевого самоврядування, забезпечення прозорості фінансових потоків, формування сприятливого інвестиційного клімату та привабливої бізнес-середовища. Однак багато з цих заходів залишаються невідомими у житті, що перешкоджає застосуванню більшості принципів функціонування органів місцевого самоврядування. Наприклад, на сьогодні фінансова автономія територіальних громад не є достатньо ефективною. Також не можна використовувати в Україні численні методи роботи органів місцевого самоврядування, які вже випробувані в інших країнах. Це пояснюється тим, що процес становлення реального місцевого самоврядування в Україні співпав з державним будівництвом, реформуванням політичної та економічної системи, а також запровадженням нового соціально-економічного розвитку в цілому.

Вибір певних методів визначається обсягом завдань, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Формулювання таких завдань і їх вирішення потребують від працівників місцевого самоврядування засвоєння конкретних методик інтервенції (табл. 1.2.)

Таблиця 1.2

## Конкретні методи роботи органів місцевого самоврядування

| Питання, що в компетенції органів місцевого самоврядування              | Найголовніші конкретні методи                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Місцеві фінанси                                                         | Метод фінансово-економічного аналізу та прогнозування                                                                                                                                                          |
| Соціально-економічний розвиток населених пунктів                        | Метод стратегічного планування та прогнозування, методи факторного аналізу, методи визначення конкурентоспроможних переваг розвитку населеного пункту, методи моделювання, конструктивні економічні обчислення |
| Планування і забудова населених пунктів                                 | Методи планування та містобудування, нормативні методи, моделювання, просторового аналізу, картографічні методи                                                                                                |
| Комунальне землекористування і використання місцевих природних ресурсів | Методи економічної оцінки землі та природних ресурсів, визначення демографічної ємності території                                                                                                              |
| Управління об'єктами комунальної власності                              | Методи економічної оцінки об'єктів комунальної власності, фінансово-економічної оцінки функціонування об'єктів                                                                                                 |
| Догляд за дорогами місцевого значення та їх будівництво                 | Методи визначення ефективності капітальних та експлуатаційних затрат об'єктів транспортної інфраструктури                                                                                                      |

Продовження табл. 1.2

|                                                                                                             |                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Освітлення населених пунктів,<br>електро-, газо- й водопостачання,<br>каналізація                           | Методи визначення ефективності<br>капітальних та експлуатаційних затрат<br>об'єктів інженерної інфраструктури                |
| Житлове будівництво                                                                                         | Методи визначення ефективності<br>капітальних та експлуатаційних<br>затрат житлових будівель                                 |
| Робота місцевого громадського<br>транспорт, благоустрою парків                                              | Методи оцінки забезпечення<br>населення громадським транспортом                                                              |
| Надання ритуальних послуг,<br>утримання кладовищ                                                            | Методи надання соціальних послуг<br>метод економічної оцінки землі                                                           |
| Робота дошкільних установ, закладів<br>початкової і середньої освіти                                        | Метод оцінки ефективності<br>функціонування закладів освіти,<br>потреби їх потужності в кількості<br>вихователів та вчителів |
| Надання медичної допомоги<br>комунальними закладами охорони<br>здоров'я                                     | Методи оцінки ефективності<br>функціонування закладів охорони<br>здоров'я                                                    |
| Робота комунальних закладів<br>культури, фізкультури, спорту та<br>туризму                                  | Методи оцінки ефективності закладів<br>культури, фізкультури, спорту та<br>туризму                                           |
| Працевлаштування і організації<br>громадських робіт                                                         | Методи економічної організації праці,<br>методи соціально-економічного<br>аналізу та прогнозу, ідеологічні<br>підходи        |
| Деякі аспекти охорони<br>навколишнього середовища,<br>громадського порядку, пожежної<br>безпеки та екології | Методи оцінки безпеки населення,<br>методи попередження аварійних<br>ситуацій                                                |

З переліку методів, представлених у табл. 1.2, випливає, що вони базуються на знаннях інших наук, таких як економіка, регіональна економіка, містобудування, планування, будівництво, архітектура і т. д. Це вимагає від працівників органів місцевого самоврядування високого рівня знань, навичок і компетенцій. З іншого боку, у межах місцевого самоврядування необхідно постійно вдосконалювати ці методи. Використання фінансово-економічного аналізу в традиційних сферах може допомогти місцевому самоврядуванню чітко визначати свої повноваження та забезпечити ефективний контроль в бюджетній сфері.

Складність застосування різних методів роботи органами місцевого самоврядування і неможливість реалізації окремих принципів пояснюється відсутністю спільних цінностей серед громадян, які представляють різні соціальні групи та регіони. Довготривалий розвиток суспільства призвів до того, що сучасні працівники органів місцевого самоврядування часто не мають достатнього досвіду у вирішенні таких проблем, як знаходження фінансування і ефективна експлуатація комунальних об'єктів.

Нажаль, це ускладнюється пасивністю деяких українців у громадянському житті та затримкою у впровадженні принципів місцевого самоврядування та ефективних методів, які сприяли б його розвитку.

Підходи до вивчення принципів і методів роботи органів місцевого самоврядування свідчать про необхідність підвищення якості і ефективності їх застосування для реалізації місцевого самоврядування в Україні. Для досягнення цієї мети необхідність: розширення знань про громадянське суспільство та організації, які його представляють; популяризація організацій громадянського суспільства серед молоді через волонтерство, участь в акціях, семінарах тощо; підвищення рівня фінансової діяльності територіальних громад; розроблення ефективних механізмів співпраці між організаціями громадянського суспільства і державними органами.

## РОЗДІЛ 2

### ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### **2.1. Зміст правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління**

Соціально-економічні зміни в Україні, викликані кризовими процесами, потребують негайного втручання з боку держави, зокрема в частині реформування системи місцевого самоврядування. Адміністративна реформа, ініційована у 1998 році, залишилася нереалізованою через пасивність посадовців, що спричинило втрату дорогоцінного часу для країни і мало негативні наслідки, віддаляючи її від європейських стандартів. Після Революції гідності виникли нові проєвропейські орієнтири та пріоритети, що стали основою для створення нової концепції реформування державного управління. Процес децентралізації влади в Україні включає аспекти забезпечення населення державними послугами, що вимагає переосмислення розподілу компетенцій, управлінських функцій, майна та матеріальних ресурсів.

Теоретична база ефективного функціонування ОМС полягає в аналізі основних принципів та специфіки правового забезпечення реформування місцевих органів влади в умовах децентралізації. Процес реформ повинен відповідати вимогам чинного законодавства, зберігаючи баланс між повноваженнями місцевих органів та центральних структур, а також підтримувати принципи стримувань і противаг, що є важливими для збереження демократичних засад та захисту прав громадян. Особливу увагу варто приділити питанням розробки оптимальних моделей територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, а також створенню механізмів ефективної передачі і розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади.

Прагнення українського народу побудувати демократичну, соціальну та правову державу відображене в основному законі країни – Конституції України. Зокрема, стаття 7 Конституції [20] закріплює принцип визнання та забезпечення місцевого самоврядування. Це підтверджує, що держава зобов'язана гарантувати місцеве самоврядування, розглядаючи його як важливий елемент, який сприяє зміцненню демократичних основ суспільства.

Конституційні основи місцевого самоврядування визначають його як важливий інститут демократичного устрою України. Одним із основних нормативно-правових актів, що регулюють організацію та діяльність місцевих органів влади, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12]. Цей закон є основним документом у сфері місцевого управління і слугує основою для прийняття інших нормативних актів, які деталізують окремі питання функціонування місцевої влади. Серед таких актів можна виокремити Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» та інші, які забезпечують ефективну організацію та діяльність місцевого самоврядування в країні (рис. 2.1).

|                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ст. 5. Влада в Україні здійснюється народом як безпосередньо, так і через представницькі органи державної та місцевої влади.                                                                                                |
| Ст. 7. В Україні місцеве самоврядування визнається та гарантується законодавчо.                                                                                                                                             |
| Ст. 19. Посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані здійснювати свої дії виключно на основі, в межах повноважень та відповідно до способів, визначених Конституцією та законами України. |
| Ст. 38. Громадяни мають рівні права на доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.                                                                                                             |
| Ст. 142. Матеріальною та фінансовою базою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші фінансові ресурси, земля та природні ресурси, що належать територіальним громадам.            |

Рис. 2.1. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні

На рис. 2.2 представлено систематизацію законодавчого забезпечення діяльності місцевих органів влади.

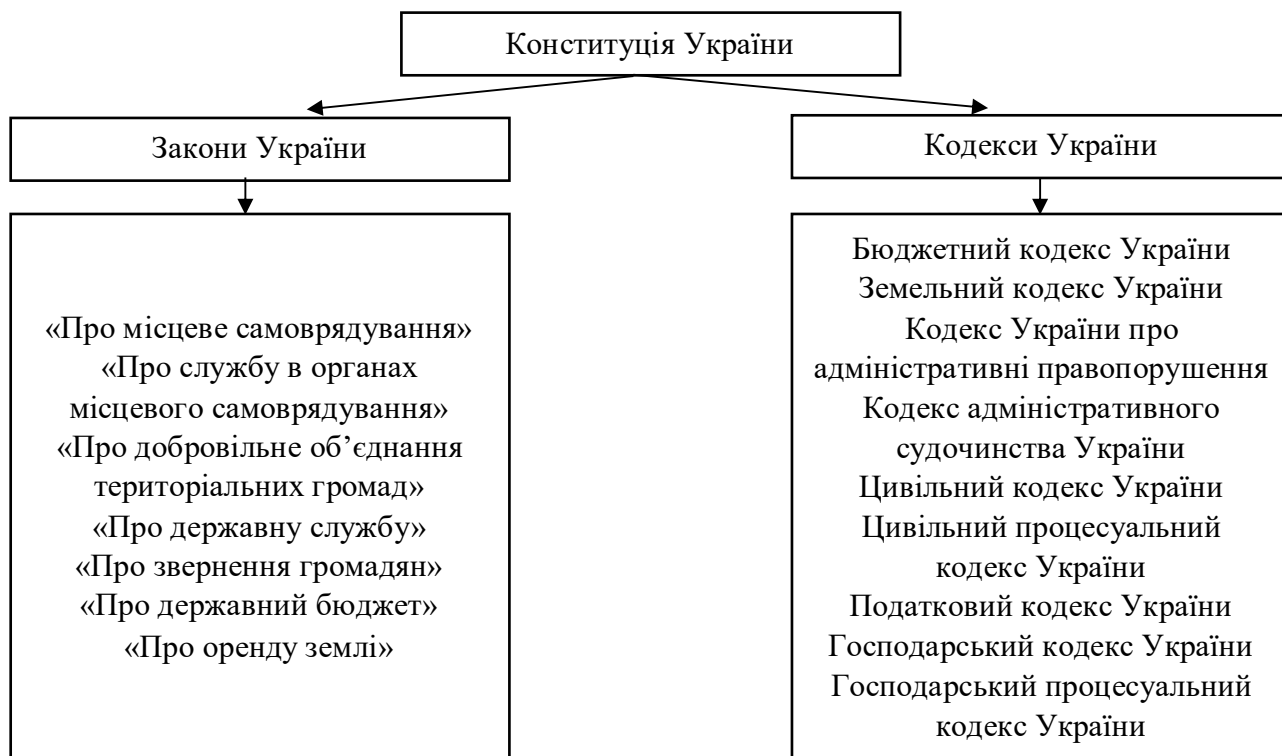


Рис. 2.2. Правова основа, що визначає функціонування ОМС

Місцеве самоврядування в Україні є гарантованим правом, яке надає територіальним громадам можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це право реалізується відповідно до Конституції та законодавства України, дозволяючи громадам сіл, селищ та міст приймати рішення через різні органи місцевої влади. Зокрема, місцеві органи самоврядування здійснюють свою діяльність безпосередньо або через органи, такі як сільські, селищні та міські ради, їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які відображають інтереси громад на вищих рівнях управління [17].

Згідно зі статтею 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (з урахуванням змін), основою місцевого самоврядування в Україні є кілька ключових принципів, які забезпечують його ефективність та відповідність демократичним стандартам. До таких принципів належать народовладдя, дотримання законності, прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, колегіальність ухвалення рішень, а також гармонізація

місцевих і державних інтересів. Виборність органів влади, а також їх правова, організаційна та фінансова незалежність є важливими складовими системи місцевого самоврядування, що дозволяє органам самоврядування здійснювати свої повноваження в межах законодавства. Окрім цього, передбачено, що органи місцевого самоврядування підзвітні та відповідальні перед громадою, отримують державну підтримку та гарантії, а також можуть скористатися судовим захистом своїх прав [12].

Реформа місцевого самоврядування в Україні стартувала в 2014 році з ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка стала основою для значних змін у системі управління на місцях. Зокрема, були прийняті важливі закони, зокрема «Про співробітництво територіальних громад» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, що стали основою для фінансової децентралізації. Ці кроки сприяли створенню нової адміністративно-територіальної одиниці – об'єднаної територіальної громади (ОТГ). Реформа базувалася на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, що дозволило значно зміцнити місцеве самоврядування, розширити повноваження громад та посилити їх фінансову автономію.

Європейська хартія місцевого самоврядування, яка є ключовим міжнародним нормативно-правовим актом, визначає основи місцевого самоврядування. Як зазначає Шигапова Е., Європейська хартія місцевого самоврядування стала основним джерелом для законодавчого регулювання цього публічно-правового інституту в більшості європейських країн. Головною метою хартії є впровадження демократичних стандартів функціонування та організації місцевого самоврядування, що ґрунтуються на принципах субсидіарності, демократичності та реальності, які є обов'язковими для держав-учасниць. З метою виконання своїх зобов'язань перед Радою Європи, Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування 15 липня 1997 року, через два роки після вступу до цієї міжнародної організації, що стало



важливим кроком у зміцненні місцевої демократії та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні [51].

Реформа децентралізації, яка продовжується в Україні, в значній мірі сприяла поліпшенню фінансових можливостей місцевих бюджетів, розвитку міжмуніципального співробітництва, а також розширенню доступу до електронних державних послуг і цифрової інформації в місцевих громадах.

Проте місцеві органи влади продовжують залишатися залежними від Уряду при ухваленні рішень щодо трансфертів та бюджетів. Для вирішення цієї проблеми у Проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» був запропонований адміністративно-територіальний план для кожної області з новими межами. Також в законопроекті йшлося про необхідність коригування кордонів уже об'єднаних територіальних громад. Однак варто зазначити, що цей план не був повністю реалізований, а законопроект було відкликано з розгляду у 2020 році [38].

На сьогодні триває активне обговорення та удосконалення процесу децентралізації в Україні, зокрема через доопрацювання проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей законопроект має на меті уточнення та вдосконалення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування в контексті проведеної реформи адміністративно-територіального устрою, що дозволить більш ефективно реалізовувати принципи децентралізації та покращити управління на місцях.

Основною метою нового законопроекту є приведення українського законодавства у відповідність до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте, до внесення змін до Конституції України, запропоновані зміни не охоплюватимуть обласні та районні ради, а функції виконавчої влади залишатимуться у компетенції місцевих державних адміністрацій. Крім того, відповідно до положень законопроекту, буде визначено чітке розмежування повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, закріплені умови і гарантії передачі повноважень від держави до місцевих органів, а також

визначені сфери, в яких місцеві органи самоврядування не матимуть права приймати рішення через виключну компетенцію держави, такі як питання оборони, захисту суверенітету та територіальної цілісності України. Основні положення цього законопроекту зображено на рис. 2.3.

| РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>визначено, що органи місцевого самоврядування не мають повноважень ухвалювати рішення в таких сферах, як оборона України, державна безпека та захист кордонів, ядерна і радіаційна безпека, державний фінансовий аудит, митна справа, оподаткування тощо; передача повноважень можливе лише на основі закону, відповідно до принципу субсидіарності та за умови наявності достатнього фінансування; в разі делегування повноважень, органи місцевого самоврядування можуть не виконувати їх, за умови наявності консультацій, зокрема з всеукраїнським рівнем; заборонено надавати нові повноваження органам місцевого самоврядування в середині бюджетного року. Зміни до обсягу та змісту повноважень не повинні відбуватися частіше ніж один раз на три роки.</p> |
| ОРГАНІЗАЦІЯ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p>рада має право самостійно формувати свою структуру; виконавчий комітет як колегіальний орган не створюється, а координування роботи виконавчих органів здійснюється головою громади; рада громади не вправі виконувати функції виконавчих органів та замінювати їх діяльність.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p>громади отримують право вирішувати будь-які питання місцевого значення, не віднесених до компетенції держави або ОМС інших рівнів; повноваження районних та обласних рад визначаються виключно законами та розмежовуються між собою; делеговані повноваження визначаються тільки у галузевих законах; вводиться єдиний реєстр повноважень та встановлюється перехідний період – 1 рік для стабілізації відносин.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| УЧАСТЬ ЖИТЕЛІВ ГРОМАДИ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>кожен, хто проживає на території громади, володіє нерухомістю або сплачує податки в межах цієї місцевості, має право брати участь у вирішенні місцевих питань; розширення можливостей для участі дітей та молоді в житті громади на місцевому та регіональному рівнях.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Рис. 2.3. Основні положення нового законопроекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування»

Відповідно до положень нового законопроекту, передбачається посилення виконавчих функцій голови громади. Для забезпечення балансу влади пропонується, щоб у разі відставки голови громади автоматично припинялися повноваження і самої ради громади. Окрім того, вводиться нова посада – керуючий справами громади, який є професійним працівником, що забезпечує стабільність інститутів громади. Повноваження цієї посадової особи зберігаються, навіть якщо припиняються повноваження голови громади або ради.

Основними глобальними тенденціями підвищення ефективності роботи ОМС та покращення взаємодії між громадянами та державними установами є впровадження таких підходів:

- створення універсальних центрів надання адміністративних послуг, які сприяють спрощенню бюрократичних процедур для місцевих органів влади та населення. В таких центрах громадяни можуть здійснювати оплату податків, отримувати дозволи або отримувати консультації в одному місці;
- введення електронних систем управління послугами за запитом, що дозволяє громадянам брати участь у процесі прийняття рішень, спрощує доступ до публічної інформації та підвищує швидкість надання державних послуг;
- використання сучасних методів бюджетування, орієнтованих на результат, що дають змогу органам місцевого самоврядування ефективно планувати свої фінансові та нефінансові ресурси відповідно до п'ятирічних планів розвитку, розробляючи детальні бюджети для поточної діяльності.

Цей аспект є особливо важливим для України, оскільки в рамках реформи децентралізації значна частина фінансових ресурсів була передана на місцевий рівень. Згідно з дослідженнями, проведеними Громадською мережею публічного права та адміністрації UPLAN (Українська мережа публічного права та адміністрації), яка була заснована Центром політико-правових реформ, у процесі планування бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) виникають

численні труднощі. Це, перш за все, пов'язано з відсутністю у місцевих радах ОТГ внутрішніх нормативних документів, які б чітко визначали процедуру розробки бюджетних проєктів, координацію діяльності структурних підрозділів та посадових осіб місцевих рад, порядок обміну інформацією та залучення громадськості до процесу підготовки бюджетних документів. Крім того, працівники органів місцевого самоврядування часто не мають необхідних професійних знань та навичок для виконання цих завдань.

Отже, на наш погляд, доцільно внести пропозицію щодо забезпечення відповідних компетенцій для осіб, які займаються фінансовим плануванням у ОТГ. Очевидно, що голова ОТГ не завжди є фінансовим фахівцем, тому в законодавстві слід встановити кваліфікаційні вимоги для керуючого справами або передбачити введення посади «відповідального фінансового радника» в ОТГ, що забезпечить ефективне здійснення процесу бюджетування. Такий радник повинен бути висококваліфікованим фахівцем у сфері бухгалтерського обліку. Ця особа призначається керівником фінансової служби ради громади і відіграє ключову роль у забезпеченні:

- належного фінансового консультування;
- організації та підтримки ефективної системи фінансового управління та контролю;
- виконання радою всіх юридичних зобов'язань у фінансових питаннях відповідно до наданих повноважень.

Організаційно-правова модель місцевого самоврядування в Україні перебуває в стадії трансформації, що супроводжується низкою викликів, особливо в галузі фінансового перерозподілу та ефективного управління ресурсами в новостворених об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). Для успішної реалізації цієї трансформації важливо розробити конкретні моделі місцевого самоврядування, ґрунтуючись на детальному аналізі поточного стану організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевої влади. Це є важливим напрямком для подальших досліджень. Водночас, для подальшого успіху реформи децентралізації необхідно внести зміни до Конституції України,

які сприятимуть зміцненню спроможності місцевого самоврядування, а також чітко визначать повноваження органів виконавчої влади на субрегіональному та регіональному рівнях.

## **2.2. Використання теоретико-методологічного підходу для розв'язання проблем місцевого самоврядування**

Аналіз реалізації місцевого управління виявив ряд проблем, що охоплюють різні сфери та відносини. Тому для їх ефективного вирішення необхідний комплексний підхід, який враховує інтереси всіх учасників процесу місцевого управління та діючі правові норми.

У науковому контексті важливим є застосування управлінської діяльності на місцевому рівні, спираючись на концептуальні принципи місцевого управління. Ключовими елементами цього процесу є базові функції управління, такі як планування, розпорядництво, організація, координація та контроль.

В Україні принципи адміністративного управління, закладені концепцією, знаходять відображення в побудові ієрархічних відносин між суб'єктами публічної влади, а також у процесах централізації і розподілу праці. З методологічної точки зору необхідно удосконалити інструменти для забезпечення ефективного методологічного підходу до реалізації місцевого управління.

Важливо розробити ефективні механізми комунікації між усіма учасниками місцевого управління, споживачами місцевих послуг та експертним середовищем. У цьому контексті необхідною є належна інформаційна підтримка управлінської діяльності та створення єдиного інформаційного простору для забезпечення ефективної взаємодії.

Впровадження науково-експертних досліджень у сфері місцевого управління є важливим для виявлення актуальних проблем, підвищення ефективності управлінських процесів та раціонального використання ресурсів місцевих громад. Однак практика місцевого управління свідчить про недостатній

рівень проведення таких оцінок і залучення експертів, що зумовлено некомпетентністю прийнятих управлінських рішень, відсутністю розуміння важливості таких оцінок і досліджень, а також проблемами з фінансуванням.

Необхідно впровадити регулярні семінари на національному та місцевому рівнях для управлінців інституцій, які займаються питаннями місцевого значення. Це дозволить уникнути дублювання функцій та чітко визначити розмежування повноважень.

Водночас, на даний момент практично відсутні наукові розробки та експертні продукти, що забезпечують ефективне управління на місцевому рівні. Локальні території, об'єкти місцевої промисловості, історичні пам'ятки, національні традиції та інші ресурси мають величезне значення для розвитку територій і громад України.

Також необхідно визначити реальну потребу органів місцевого управління в науковому супроводі для вирішення питань місцевого значення. У більш широкому контексті місцеві публічні інтереси можна класифікувати на кілька груп, що виникають у рамках місцевого самоврядування: інтереси території, інтереси територіальної громади, інтереси груп самоорганізації та інтереси окремого жителя.

У питаннях визначення пріоритетів місцевого розвитку доцільно встановити чіткі критерії для їх визначення, а також затвердити основні правові акти, що регулюють ці процеси, з підвищенням ролі місцевої законотворчості. Впровадження практики експертних та наукових досліджень у сфері місцевого управління та вирішення проблем локального характеру не має чіткої законодавчої регламентації і здебільшого вирішується на розсуд органів публічної влади та інших інституцій, включаючи різні форми власності. Це часто ставить під питання врахування публічних інтересів і загальну ефективність управління.

Для ефективного управління на конкретній території необхідно чітко визначити об'єкти управління та компетенції кожного суб'єкта управління, що мають бути закріплені в правовому середовищі. У результаті ефективного

місцевого самоврядування формується локальна компетенція для всіх учасників процесу, зокрема для органів публічної влади та їх посадових осіб, що відображається в їхніх повноваженнях та компетенціях.

Використання системного підходу до місцевого управління дозволило виділити такі його підсистеми, як організаційно-правова, функціонально-компетенційна та інституційна, які є похідними від основних функцій системи, що визначають її сутність.

Таким чином, орієнтуючись на основну мету, кожна з підсистем виконує специфічні функції, що сприяють досягненню конкретної мети цієї підсистеми.

Отже, використання системного підходу до місцевого управління передбачає, що діяльність системи місцевого управління та її елементів для досягнення поставлених цілей включає взаємодію функцій системи і її складових з використанням відповідних засобів.

Основними чинниками, що визначають ефективність управлінської діяльності в контексті функціонування місцевого управління, є такі:

- спрямованість роботи публічних інституцій на вирішення питань місцевого значення;
- характеристика процесу місцевого управління, зокрема його сервісна спрямованість;
- задоволення публічних інтересів, які визначаються потребами соціальної спільноти;
- компетенція органів, що виконують ці функції;
- охоплення ключових сфер суспільного життя, таких як адміністративно-політична, соціально-гуманітарна та економічна.

Функції місцевого управління характеризуються постійністю в їх виконанні та оперативним характером діяльності, що вимагає, щоб завдання і обов'язки управлінця відповідали завданням та функціям відповідної інституції. Основним принципом формування місцевого управління, зокрема щодо реалізації його функцій на місцевому рівні, є встановлена в законодавстві норма,

відповідно до якої суб'єкт виступає виконавцем функцій, таких як управлінські, організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі.

Функціонально-компетенційний підхід до управлінської діяльності було визначено та проаналізовано на прикладі окремих елементів місцевого управління, зокрема статусу та компетенції суб'єктів, а також складових компетенцій в роботі управлінців. У теорії управління принципи трактуються як виявлення закономірностей і взаємозв'язків суспільно-політичного характеру та інших складових управлінських систем, які формулюються як наукові положення, що знаходять застосування в теоретичній і практичній діяльності у сфері управління [15].

Принципи управління базуються на онтологічних, гносеологічних і методологічних аспектах управлінської діяльності, відображаючи найбільш важливі, основні та об'єктивно необхідні закономірності, взаємозв'язки та відносини в управлінському процесі.

Основні принципи управління, які в тій чи іншій формі використовуються в місцевому управлінні, включають:

- об'єктивність (потреба дотримання об'єктивних закономірностей суспільного розвитку в усіх управлінських процесах);
- демократизм (підкреслює роль народу як джерела і носія влади);
- правова регламентація (необхідність законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур та принципів управління);
- поділ влади (передбачає розподіл влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову);
- публічність (забезпечує взаємодію органів державного управління з суспільством і громадянами).

У наукових працях часто розглядаються ключові принципи, на яких будується державотворення в Україні та які безпосередньо взаємопов'язані з управлінськими засадами. Зокрема, принцип гуманізму в структурі та функціонуванні державного механізму ґрунтується на конституційно закріпленому статусі України як соціальної держави. Політика цієї держави



орієнтована на задоволення як духовних, так і матеріальних потреб індивіда, а також на забезпечення благополуччя як окремої особи, так і суспільства в цілому.

Згідно з загальноприйнятою класифікацією, принципи державного управління можна розподілити на такі категорії:

- структурно-цільові (узгодженість та взаємодоповнюваність цілей, підпорядкованість локальних цілей загальним тощо);
- структурно-функціональні (диференціація та фіксація, концентрація, комбінування, відповідність тощо);
- структурно-організаційні (єдність системи державної влади, централізація і децентралізація, територіально-галузевий принцип тощо);
- структурно-процесуальні (конкретизація управлінської діяльності, відповідність елементів управління (методів, форм і стадій) їх функціям).

З теоретико-методологічної точки зору виявлено проблеми, які існують у місцевому управлінні. Зокрема, визначено необхідність вирішення питань щодо вибору критеріїв управлінської діяльності, зокрема інституалізації суб'єктів управління та вирішення проблем місцевого значення, а також з'ясування взаємозв'язків складових системи місцевого управління та формування ключових факторів, що визначають розвиток управлінської роботи.

Для вирішення проблем місцевого управління з гносеологічної точки зору доцільно:

- покращити науково-методичну базу управлінської діяльності, зокрема, в аспекті розробки основних принципів, цілей та складників об'єкта і суб'єкта управління;
- визначити ключові напрямки та функції управлінської роботи;
- впровадити інноваційні та ефективні практики місцевого управління, зокрема, орієнтуючись на міжнародний досвід.

Встановлено, що склад суб'єктів правовідносин у місцевому управлінні має різноманітне інституційне та статусне наповнення, що вимагає належного нормативно-правового регулювання та наукової підтримки. Суб'єкти правовідносин місцевого управління у владному контексті визначаються

органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Статус суб'єктів з владними повноваженнями є однією з основних характеристик, що визначають формування, реалізацію та межі повноважень органів місцевої влади.

Законодавець визначає суб'єктний склад як орган влади, посадову чи службову особу або іншу одиницю, яка виконує владні управлінські функції на основі законодавства. Встановлено, що суб'єкт управління є системою, наділеною певною компетенцією та державними владними повноваженнями, що дозволяє здійснювати управлінський вплив через накази чи рішення, обов'язкові для виконання, тобто це система, яка здійснює управління.

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів владних повноважень, дозволяє визначити ключову ознаку: набуття і реалізація владних повноважень є необхідною умовою для виникнення правовідносин у місцевому управлінні.

У контексті інституційного розвитку управлінської системи основним фактором є діючий конституційний поділ влади. Формування повноважень суб'єктів правовідносин місцевого управління відбувається відповідно до рівнів вертикалі влади та принципу паритетної участі партнерів. Пропонується використовувати критерій організаційно-правового рівня для аналізу розвитку суб'єктного складу місцевого управління, з урахуванням існуючої структури та компетенцій, визначених у нормативних актах.

Проаналізовано специфічні риси та недоліки інституційного й статусного характеру при формуванні суб'єктного складу правовідносин у державному управлінні. Різноманітність підходів до визначення статусу органів місцевої влади спричиняє різний зміст правовідносин щодо суб'єктного складу. Набуття спеціальних або інших статусів обґрунтовується необхідністю виконання певних публічних функцій. Виявлено, що суб'єкти місцевого управління мають різні статуси, що призводить до різноманітного змісту управлінсько-правових правовідносин, зокрема в контексті суб'єктного складу.

Дослідження суб'єктного складу правовідносин вимагає розгляду критеріїв класифікації суб'єктів владних повноважень за їх видами, статусними

ознаками, методами та принципами управлінських правовідносин. Також необхідно здійснити аналіз етапів формування і реалізації компетенцій учасників управлінського процесу, а також визначити рівні впливу управління на розвиток компонентів системи місцевого управління.

Методи оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування можуть бути реалізовані в таких основних напрямках:

- функціональний підхід (визначає функції посадових осіб, виявляє необхідні компетенції, окреслює напрямки діяльності, актуалізує повноваження, а також гарантії, відповідальність та заохочення);
- компетентнісний підхід (сприяє розвитку вмінь, навичок і особистісних якостей, оцінює рівень професійної кваліфікації, виявляє потреби в компетентнісному розвитку в рамках професійної діяльності та підтримує створення навчальних програм для підвищення кваліфікації);
- структурно-організаційний підхід (дозволяє виявити зміни в організаційній структурі, виявляє негативні тенденції в розподілі повноважень та сприяє вдосконаленню змісту посадових обов'язків).

Після аналізу всіх аспектів визначаються основні проблеми, що виникають у діяльності органів місцевого самоврядування та процесах їх функціонування в Україні, а також запропоновано можливі шляхи їх розв'язання з точки зору науково-дослідницького та практичного підходів.

Здійснивши аналіз стану та проблем місцевого управління, тенденцій розвитку громад і територій, а також процесу реформування місцевого управління, було виявлено кілька ключових проблем, які можна об'єднати в такі категорії:

- питання нормативного забезпечення;
- проблеми інституційної структури управлінських взаємодій;
- організаційно-функціональні труднощі;
- питання формування об'єкта управління (включаючи питання місцевого значення, компетенції органів місцевого самоврядування тощо).

На основі проведеного аналізу можна сформулювати пропозиції щодо вирішення проблем, що виникають у процесі управлінської діяльності на місцевому рівні. З точки зору науково-дослідницького підходу, рекомендації зосереджуються на методологічних розробках для виявлення та діагностики проблемних ситуацій в управлінні на місцевому рівні, використанні ефективних методів комунікації між усіма учасниками місцевого самоврядування, а також впровадженні практики проведення наукових оцінок і досліджень щодо організації місцевого самоврядування.

З практичного боку реалізації управлінської діяльності на місцевому рівні пропонується вирішення недоліків інституційного та статусного характеру у формуванні складу учасників правовідносин шляхом впровадження інноваційних підходів до визначення статусних характеристик органів місцевої влади, що передбачають різноманітне змістове наповнення правовідносин у частині суб'єктів.

Необхідно визначити спеціальні та інші статуси учасників місцевого управління, зважаючи на потребу виконання конкретних публічних функцій. Рекомендується організувати діяльність місцевого управління через систему суб'єктів, які здійснюють місцеві функції, при цьому слід систематизувати проблемні питання всіх учасників управління в контексті вирішення завдань місцевого значення та визначення предметів управління. Важливими для подальшого розвитку організаційно-правового забезпечення місцевого самоврядування залишаються територіально-орієнтовані та галузеві аспекти, які стосуються розв'язання проблем, пов'язаних з управлінською діяльністю на місцевому рівні.

### РОЗДІЛ 3

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

### **3.1. Сучасний стан правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України**

З початком повномасштабного вторгнення Росії на територію України 24 лютого 2022 року країна опинилася перед надзвичайними викликами. В умовах війни особлива роль у подоланні труднощів лягла на місцеве самоврядування. ОМС стали основою для прийняття оперативних рішень, організації захисту та забезпечення життєдіяльності громади.

24 лютого 2022 року, у відповідь на повномасштабне введення військ Російської Федерації, Указом Президента України №68/2022 [36] було ухвалено рішення про створення районних та обласних військових адміністрацій на всій території країни. Це стало необхідним кроком для гарантування належного управління. Військові адміністрації були сформовані на базі існуючих державних адміністрацій, а також деякі військово-цивільні адміністрації, що діяли в зонах проведення антитерористичних операцій. Ці органи влади отримали повноваження для реалізації нової національної безпеки та організації всіх деяких заходів для захисту громадян.

Згідно з положеннями ст. 17 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» [35], ОМС мають обов'язково сприяти військовим адміністраціям у реалізації та впровадженні заходів, передбачених цим правовим режимом.

Місьцеве управління в умовах воєнного стану функціонує в тісній співпраці з державною владою, представленою військовими адміністраціями, і реалізується в трьох основних форматах:

- перший – повна заміна ОМС військовою адміністрацією;
- другий – спільне управління громадою;

- третій – розширення компетенцій ОМС за умов часткового підпорядкування військовій адміністрації вищого рівня.

Як справедливо зазначає М. Ярмистий [52], військові адміністрації забезпечують роль координаторів між місцевою владою, органами державної влади, ОМС, громадськими організаціями, підприємствами та громадянами для ефективної реалізації заходів, визначених правовим режимом воєнного стану. Їх діяльність орієнтована на забезпечення обороноздатності країни, охорону громадської безпеки та організацію цивільного захисту.

Повномасштабне вторгнення росії створило серйозні виклики для процесу реформ в Україні. Близько 13 мільйонів людей були змушені залишити свої домівки: майже 8 мільйонів виїхали за кордон, а решта перемістилися в межах країни, переважно до безпечніших регіонів на заході. За різними даними, близько 1500 компаній звернулися до урядової програми релокації, і 510 із них перенесли виробництво із зон бойових дій на захід країни. Це суттєво вплинуло на структуру місцевих бюджетів, які стали більш залежними від трансфертів із центрального бюджету. Крім того, співпраця виборних органів влади з військовими адміністраціями, яка стала новою реальністю, потребує особливої уваги [40, с. 4].

Варто підкреслити позитивний вплив реформи децентралізації, розпочатої у 2014 році, яка продемонструвала свою ефективність протягом останніх трьох років. Передача частини повноважень органам місцевого самоврядування значно підвищила їхню ресурсну спроможність, що дозволило активно підтримувати Збройні Сили України, швидко реагувати на потреби населення та забезпечувати прихисток внутрішньо переміщеним особам, які найбільше постраждали від війни. Як зазначається, саме «стійкість тилу в перші місяці війни великою мірою була досягнута завдяки успішній децентралізації попередніх років та створенню спроможних територіальних громад» [27, с. 7].

Реформа децентралізації створила сприятливі умови для інституційного розвитку територіальних громад, сприяючи вдосконаленню організаційної структури, принципів, методів і правил функціонування органів місцевого

самоврядування та громадських інститутів на відповідних територіях. Завдяки цьому процесу вдалося підвищити ефективність використання ресурсів, забезпечити сталий розвиток, зміцнити демократичні засади та посилити роль громадянського суспільства.

Реформа децентралізації стала поштовхом для органів місцевого самоврядування, стимулюючи активну участь громадян у формуванні сприятливих умов для впливу на перерозподіл державних ресурсів на місцевому рівні. Це підкреслює важливість подальшої підтримки та консолідації зусиль у процесі децентралізації, особливо в умовах надзвичайних викликів, спричинених військовою агресією сусідньої країни.

Варто звернути увагу на адміністративні послуги, які громади змогли надавати навіть в умовах військової агресії. Особливо важливими в перші дні та тижні активної фази війни стали такі проблеми:

- встановлення особи у випадках втрати всіх документів, що ускладнювалося одночасним закриттям демографічного реєстру та призупиненням роботи підрозділів Державної міграційної служби;
- зупинення всіх послуг, що залежать від державних реєстрів, зокрема реєстрації бізнесу, нерухомості та транспортних засобів;
- припинення реєстрації (декларування) місця проживання, однієї з найбільш поширених послуг, що вплинуло на доступність або ускладнення надання інших адміністративних послуг;
- тимчасова втрата більшості послуг, які раніше забезпечували центри надання адміністративних послуг;
- перебої у роботі застосунку «Дія», що суттєво ускладнили взаємодію громадян із цифровими сервісами.

Ці виклики стали серйозним випробуванням для системи адміністративних послуг в умовах війни [49].

Один з ключових аспектів поліпшення ситуації полягав у використанні застосунку «Дія», який став важливим інструментом для надання державної

допомоги через програму «єПідтримка» мільйонам українців, а також для відновлення інших сервісних послуг.

14 квітня 2022 року Верховна Рада України ухвалила зміни до Закону України «Про соціальні послуги» [34], спрямовані на спрощення окремих аспектів організації надання соціальних послуг:

- місцеві органи влади мають право визначати особливості організації та надання соціальних послуг на своїх територіях, враховуючи специфіку ситуацій під час надзвичайного або воєнного стану. У таких умовах соціальні послуги можуть бути надані терміново, що дозволяє оперативно реагувати на найбільш нагальні потреби населення;
- особливу увагу приділили людям, які постраждали від бойових дій, природних катастроф, терористичних актів, збройних конфліктів чи тимчасової окупації. Для таких осіб встановлено право на безкоштовне отримання соціальних послуг, незалежно від їхнього доходу, що дозволяє забезпечити базові потреби тих, хто найбільше потребує підтримки в кризовий період;
- внесені зміни до визначення сукупного доходу громадян, що впливає на класифікацію малозабезпечених осіб. Це дозволяє уточнити критерії для надання соціальних послуг, забезпечуючи більшу справедливість та точність у наданні допомоги.

Зміни в законодавстві відносно соціальних послуг стали вкрай важливими та доцільними після початку повномасштабної війни, проте загалом Україна виявилася недостатньо підготовленою до викликів, пов'язаних з війною, зокрема в частині функціонування системи соціальних послуг.

Крім того, в процесі реалізації законодавства виникають такі проблемні питання:

- неоднотипний доступ громадян до соціальних послуг;
- дефіцит ресурсів;
- недостатній рівень залученості недержавного сектору до надання соціальних послуг;



- необхідність удосконалення процесу визначення потреб у соціальних послугах під час воєнного стану [46].

Згідно з прийнятим Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX, повноваження голів громад значно розширено. Зокрема, їм було надано право ухвалювати рішення щодо таких важливих питань:

- створення установ для надання безкоштовної первинної правової допомоги;
- перенаправлення коштів з місцевих бюджетів для потреб ЗСУ;
- реагування на стихійні лиха, зокрема епідемії;
- обстеження пошкоджених внаслідок бойових дій будівель та споруд;
- управління небезпечними відходами;
- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд;
- демонтаж аварійно небезпечних будівель і споруд після відповідного обстеження.

Законодавець також визначив спеціальні запобіжні заходи для уникнення зловживань ОМС, зокрема:

- зобов'язання повідомити керівника відповідної обласної військової адміністрації протягом доби після ухвалення рішення;
- правове обґрунтування цілей прийняття таких рішень, зокрема, у контексті виконання заходів в рамках правового режиму воєнного стану;
- згідно з процедурою, начальник обласної військової адміністрації, за погодженням із Генеральним штабом Збройних Сил України, має право ініціювати питання про утворення військової адміністрації в населеному пункті перед Президентом України, у разі порушення обов'язків органів місцевого самоврядування при виконанні своїх повноважень.

Здається, що деякі правові терміни, використані законодавцем (наприклад, «ініціювати питання»), є досить загальними і можуть мати різні трактування з

одного боку. З іншого боку, вони можуть слугувати правовою основою для оперативного реагування місцевих громад на виклики, що виникають в умовах правового режиму воєнного стану [29].

### **3.2. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в повоєнний період**

Модернізація публічного управління – це комплексний і систематичний процес змін і трансформацій у сфері публічного управління, який забезпечує його перехід від стабільного до постійно змінюваного, динамічного стану. Цей процес передбачає оновлення та реформування організаційно-правових, інституційних, соціально-політичних, економічних та інших складових публічного управління, з метою покращення його якості та ефективності в Україні, а також адаптації до європейських стандартів і цінностей [8].

На сьогоднішній день реалізація публічної політики в Україні вказує на існуючі проблеми в державному управлінні, серед яких:

- недосконалість нормативно-правової бази;
- недостатня координація між різними органами влади;
- високий рівень бюрократизації діяльності органів влади;
- відсутність ефективного контролю за їх діяльністю;
- низька якість кадрового забезпечення органів влади;
- обмежена прозорість у діяльності органів публічної влади.

У рамках Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 роки [47], основною метою є побудова в Україні ефективної сервісної та цифрової держави. Ця стратегія передбачає забезпечення захисту прав громадян, орієнтуючись на європейські стандарти та досвід, що дозволить створити більш прозору та зручну для громадян систему управління.

Очікуваними результатами реформи державного управління до 2025 року є:

- забезпечення надання послуг високої якості та створення зручних адміністративних процедур для громадян і бізнесу;
- формування професійної та політично нейтральної публічної служби, що спрямована на захист інтересів громадян;
- розбудова ефективних, підзвітних громадянам державних інституцій, які визначають та успішно реалізують державну політику для забезпечення сталого розвитку країни.

Важливо звернути увагу на сферу адміністративних послуг у умовах війни, яка успішно справила з численними викликами та труднощами. Зокрема, цілком обґрунтованим було тимчасове призупинення надання адміністративних послуг і доступу до державних реєстрів, а також поетапне відновлення окремих послуг. Важливим є те, що влада оперативно ухвалювала необхідні рішення, серед яких: забезпечення безперервності послуг РАЦС з можливістю пізнішого внесення даних у реєстри, продовження терміну дії «прострочених» паспортів і водійських посвідчень, автоматичне продовження соціальних виплат та перенесення пенсійних виплат (незалежно від місця перебування), телефонне підтвердження статусу безробітного, обмін водійських посвідчень без медичних довідок, а також безперешкодний доступ до послуг «ЄДокумент» і «ЄДопомога» [7].

Попри труднощі війни, надання найважливіших послуг, таких як освіта та медична допомога, продовжувалося в багатьох громадах, а місцевий бізнес переорієнтував свою діяльність на задоволення потреб армії. Як зазначають Яценко В., Орел О. та Комаровський І. [53, с.158], саме ефективне багаторівневе управління та розвиток потенціалу на місцевому рівні є необхідними для раціонального та оптимального використання державних інвестиційних коштів, спрямованих на відновлення країни. До війни місцева влада в Україні була відповідальна за майже 70% державних інвестицій, і вона зіграє ключову роль у відновленні інвестицій.

У період військової агресії регіональні органи влади продовжують забезпечувати надання публічних послуг. Зокрема, багато центрів надання

адміністративних послуг (ЦНАП) тепер використовуються для реєстрації внутрішньо переміщених осіб та організації доступу до соціальних виплат, а деякі з них виконують функції центрів координації гуманітарної допомоги [53, с.158].

Отже, все вищезазначене підтверджує, що ЦНАПи значно розширили свої функції і стали важливим ресурсом для громадян, які опинилися в складних умовах війни.

Хоча в умовах військового конфлікту сфера адміністративних послуг не вважається такою критичною, як забезпечення обороноздатності країни чи діяльність аварійних служб та медичних установ, деякі адміністративні послуги залишаються важливими навіть під час воєнного стану. Без належних механізмів для їх надання важко забезпечити реалізацію прав громадян та виконання ними обов'язків. У період воєнного стану пріоритет було віддано найважливішим адміністративним послугам, а оперативне внесення змін до законодавства дозволило оперативно вирішити проблеми з їх наданням, незважаючи на те, що багато з них вже було переведено в електронний формат [45, с.424].

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» 17 лютого 2022 року [32], який набрав чинності 15 грудня 2023 року, стало важливим етапом для нашої держави. Варто зазначити, що Україна рухалася до цієї мети понад двадцять років. Спочатку законопроект був представлений у вигляді Адміністративно-процедурного кодексу України, але, на нашу думку, він мав обмежений обсяг правового регулювання та зміст. Більшість розвинутих країн вже мають загальний закон про адміністративні процедури, і Україна стала однією з останніх, хто прийняв таке законодавство.

У цьому контексті важливим завданням є підготовка державних службовців до впровадження загальних правил адміністративної процедури, а також інформування громадськості про нові права та процедури. Це відкриває новий етап у взаємовідносинах між державою (органами державного управління та місцевого самоврядування) і особами (як фізичними, так і юридичними), де права та інтереси громадян будуть належним чином захищені та врегульовані,

запобігаючи свавіллю з боку органів публічної влади. Адже на початку органи влади мають значну перевагу у взаємодії з громадянами. Завдяки чітко визначеним правилам діяльності органів публічного управління, закріпленим у законодавстві про адміністративні процедури, зловживання посадовими повноваженнями стане неможливим, що забезпечить надання своєчасних і якісних адміністративних послуг особам, які звертаються до органів влади.

Одним з ключових завдань для України є питання відновлення та реконструкції країни. На сьогодні вже розроблено відповідні кроки для цього процесу. Зокрема, Указом Президента України від 21 квітня 2022 року №266/2022 була створена Національна рада з відновлення України після війни. Цей консультативно-дорадчий орган при Президентові України презентував проєкт Плану відновлення, метою якого в сфері державного управління є створення в Україні ефективної сервісної та цифрової держави з функціонуючою системою місцевого самоврядування, яка здатна захищати інтереси громадян, забезпечити стабільність і безперервність роботи органів влади, а також ефективно реалізувати заходи з відновлення країни після війни та просувати політики, спрямовані на отримання членства в Європейському Союзі [37].

Для ефективного проведення реформи державної служби та надання державних послуг необхідно вжити низку важливих заходів:

- оптимізація організаційної структури державних служб;
- впровадження цифрових технологій для основних державних послуг із забезпеченням відповідної інфраструктури;
- підвищення кваліфікації державних службовців, включаючи встановлення конкурентоспроможних рівнів оплати праці;
- розбудова організаційної структури в галузі управління кліматичними питаннями [31].

У цьому контексті ми поділяємо думку М. З. Масик та Г. В. Дмитренка, що для посилення інституційної спроможності органів публічного управління необхідно здійснити низку важливих кроків:

- вдосконалити й оптимізувати внутрішні процеси (впровадження нових методів роботи, інтеграція інформаційних технологій тощо);
- покращити взаємодію між органами публічного управління та зацікавленими сторонами, удосконаливши інструменти, координацію та методи вироблення політики на основі фактичних даних, реалізувати законодавство, що підвищує прозорість та підзвітність представників публічного управління;
- підвищити рівень і якість послуг (зменшення адміністративного навантаження, впровадження електронного урядування, інтеграція послуг тощо);
- розробити ефективні адміністративні структури, здійснити перерозподіл функцій, децентралізувати та вдосконалити управлінську структуру;
- підвищити рівень інформаційно-технічного забезпечення діяльності органів публічного управління;
- розробити та впровадити стратегію і політику в сфері людських ресурсів для усунення прогалин у цій сфері, підвищити вимоги до персоналу та модернізувати механізм розвитку кар'єри публічних службовців [26, с. 50-51].

У рамках вітчизняної системи публічного управління органи публічної влади здійснюють керування соціально-економічними процесами на всіх рівнях, орієнтуючись на підвищення якості життя згідно з науково обґрунтованими стандартами.

Після початку військового вторгнення в лютому 2022 року діяльність державної служби описується як досить ефективна, з успішним наданням основних послуг. Водночас війна виокремила як найважливіші цінності служіння суспільству та доброчесність.

Також варто підкреслити, що до початку повномасштабного вторгнення було вжито значних зусиль для цифровізації різних аспектів державної служби, а також вдалося встановити ефективну систему професійної підготовки як для державних службовців, так і для кандидатів на державну службу [6, с. 64].

На сьогодні важливим завданням для держави в умовах військової агресії Росії є розробка та узгодження ефективної стратегії, спрямованої на забезпечення стабільності та захисту прав громадян. Ця стратегія має ґрунтуватися на основах оптимізації публічного управління, усунення дублювання функцій, переведення більшості адміністративних послуг в онлайн-формат, що дозволить раціональніше використовувати бюджетні кошти. Крім того, необхідно створити умови для стратегічного прогнозування діяльності органів публічного управління з урахуванням безпекових загроз та ризиків, забезпечивши ефективне реагування в умовах криз за допомогою сучасних технологій та інформаційних інструментів [26, с. 51].

У поточних умовах перед країною стоїть важке завдання забезпечити належне ресурсне та матеріальне забезпечення для гарантування прав і свобод громадян, забезпечення національної безпеки, а також розробити ефективні методи всебічного контролю за фінансовою діяльністю публічно-правових інститутів [26, с. 51-52].

Безумовно, деякі функції органів публічного управління є надмірно складними, перевантаженими бюрократією та потребують значного спрощення. Однак, варто також зазначити важливі зміни в сфері публічного управління, які пов'язані з покращенням якості життя, зумовленими глобалізаційними процесами та впровадженням цифрових технологій, що сприяють розвитку інформаційного суспільства в Україні.

У цьому контексті Є. І. Таран правильно зазначає, що особливість публічного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства полягає у здатності громадськості через інформаційно-комунікаційні технології впливати на діяльність органів влади, оцінювати їхню роботу та брати участь у здійсненні влади. Автор підкреслює, що завдяки прогресу в галузі інформаційних технологій публічне управління зможе повною мірою розкрити свої можливості та реалізувати своє основне призначення [48, с. 25].

Отже, можна зробити висновок, що за умови правильної орієнтації на ключові аспекти, процеси глобалізації та розвиток інформаційного суспільства

можуть значно підвищити ефективність публічного управління, що, у свою чергу, позитивно впливає на якість життя українського населення.

У сучасних умовах важливість усіх складових є очевидною. Проте, як зазначено в джерелі [22, с. 285], найзначніший результат війни залежить від ефективності публічного управління країною, управління Збройними Силами України, єдності та згуртованості суспільства, а також підтримки з боку влади. Отже, постає необхідність у модернізації публічного управління в Україні під час війни, що буде тривалим процесом. Ці трансформації повинні охоплювати не лише структурні зміни в органах публічної влади, коригування їх функцій та завдань, а й підвищення рівня публічної служби, усунення суперечностей між цивільним і військовим управлінням.

У цьому контексті варто звернути увагу на обґрунтовану думку Н. Гончарук та А. Чередниченка [8, с. 53], які зазначають, що для успішної модернізації публічного управління в Україні необхідно здійснити низку важливих кроків, зокрема:

- внести відповідні зміни до законодавства щодо функціонування інституцій під час воєнного стану та в період після завершення війни;
- розробити поправки до нормативно-правових актів для підтримки місцевого самоврядування в умовах війни;
- завершити децентралізаційні процеси післявоєнного періоду;
- оптимізувати структуру центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також ОМС;
- визначити чіткий розподіл функцій та повноважень між органами та рівнями публічної влади;
- створити нову ефективну модель публічної служби та впровадити інститут префектів;
- забезпечити надання якісних публічних послуг громадянам.

На сьогодні першочерговими ключовими напрямками розвитку публічного управління мають стати наступні кроки, що розміщені на рис. 3.1.



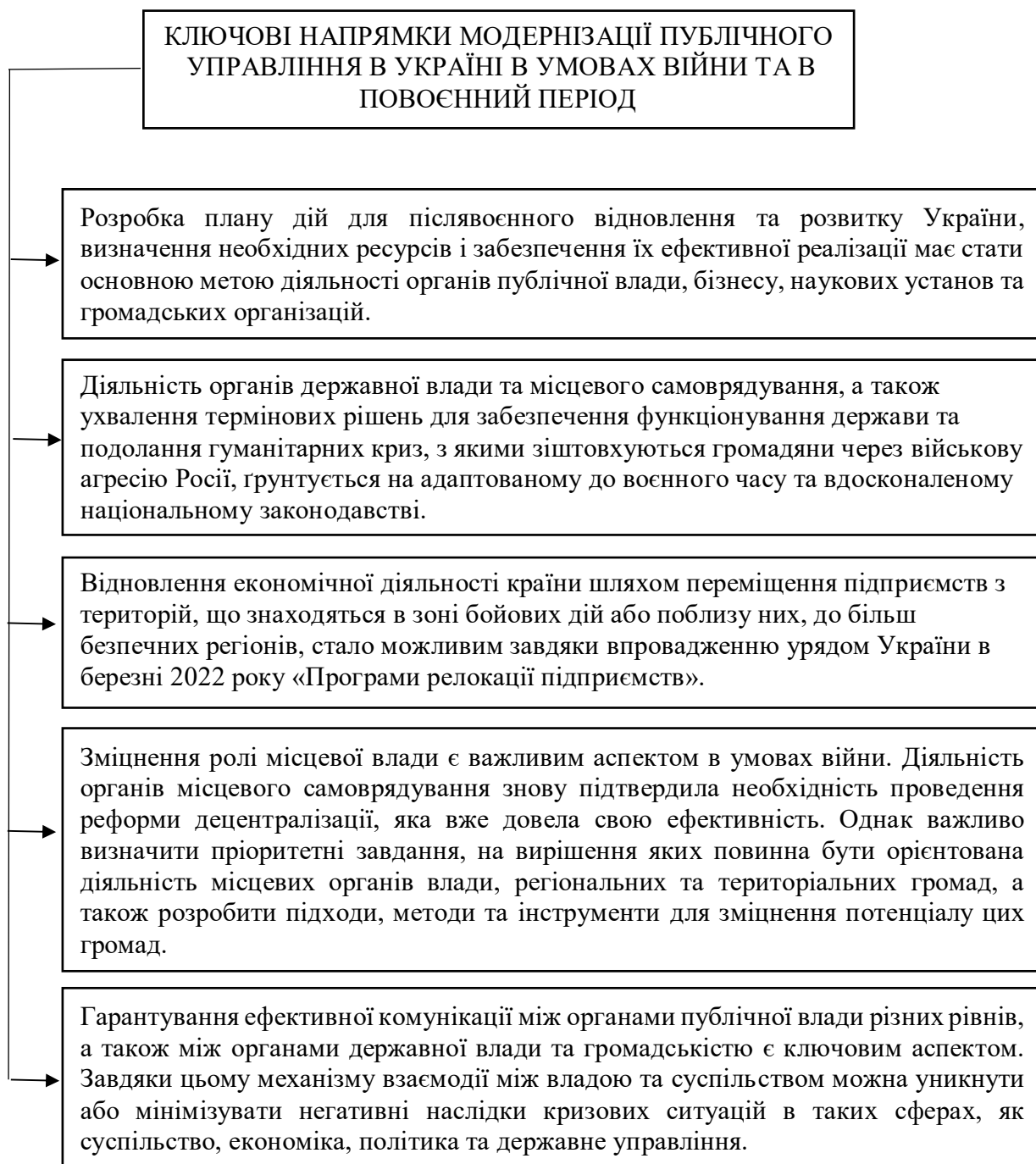


Рис. 3.1. Основні напрямки модернізації публічного управління в умовах війни та в повоєнний період

[складено автором за: 28, с. 65-70]

Отже, одним із ключових напрямків розвитку публічного управління в умовах війни є налагодження ефективної взаємодії між органами публічної влади, місцевим самоврядуванням та інститутами громадянського суспільства для подолання сучасних викликів. Це сприятиме здатності ефективно працювати

в складних умовах та забезпечити подальше відновлення і відбудову країни. Для цього необхідно розробити чітке законодавче врегулювання та створити послідовний алгоритм дій, спрямованих на поетапне відновлення економіки, стратегічне планування, збалансоване використання ресурсів та пошук нових можливостей.

У контексті дослідження стратегії післявоєнної економічної відбудови та реконструкції Української держави важливо зосередитись на кількох ключових напрямках. По-перше, необхідно відновити виробничий потенціал економіки та створити нові робочі місця, зокрема через різні форми державної підтримки бізнесу, спрямовані на створення робочих місць, державне замовлення на товари та послуги, а також надання державних гарантій за кредитами та компенсацію відсоткових ставок. По-друге, слід реалізувати заходи для зміцнення платіжного балансу та забезпечення валютної стабільності країни [8, с. 50].

Доцільно зазначити точку зору М. М. Коваленка та І. В. Дунаєва [16, с. 21], які стверджують, що зростаючий попит на зміцнення економічної безпеки країни, мобілізацію всіх ресурсів для захисту її суверенітету та відновлення економіки ставить перед Україною необхідність максимального залучення держави до управління основними економічними процесами. Для цього слід використовувати мобілізаційну модель економічного розвитку як основу. Науковці підкреслюють, що це вимагає досягнення повної інтеграції державних заходів впливу на економіку, що спрямовані на організацію довгострокового цифрового планування, розробку та впровадження нових технологій, забезпечення фінансування потреб учасників суспільного відтворення, підвищення ефективності господарської діяльності та стимулювання підприємницької активності.

Модернізація публічного управління має на меті забезпечення соціального благополуччя громадян, вирішення нагальних соціальних і економічних проблем, а також підвищення якості життя населення, зокрема в умовах кризових ситуацій, викликаних військовими діями з боку сусідньої держави.

В умовах воєнного стану та необхідності повоєнного відновлення має функціонувати особлива форма публічної політики, яка базується на високому рівні відповідальності органів публічної влади. Їхня діяльність повинна бути спрямована на планування та організацію економіки, з чітко визначеними цілями, ідеями та стратегіями, які повинні бути зрозумілі й доступні для українського суспільства, відповідати національним інтересам та не суперечити усталеним морально-духовним цінностям [16, с. 19].

Досягнення ефективного управління соціально-економічними процесами та забезпечення їхньої збалансованості можливе лише за умови створення дієвої системи публічного управління. З цією метою визначення стратегічних цілей, принципів і критеріїв ефективності повинно базуватися на новій парадигмі, в центрі якої перебуває людина та її якість життя. Це передбачає, що процес створення національної системи публічного управління має починатися з формування відповідного інституційного середовища, спрямованого на встановлення нових ціннісних орієнтирів як для суспільства загалом, так і для кожної окремої особи, що є основою сталого соціально-економічного розвитку України.

Для створення ефективної системи публічного управління в Україні та вирішення ряду наявних проблем необхідно вирішити кілька взаємозв'язаних завдань, зокрема:

- перерозподіл повноважень між органами публічної влади, а також усунення дублювання функцій;
- збільшення участі представників громадянського суспільства у процесах публічного управління;
- підвищення мотивації державних службовців, зокрема через встановлення достойного рівня заробітної плати;
- покращення якості надання адміністративних послуг і подальша цифровізація системи публічного управління;

- забезпечення координації між суб'єктами економіки для сприяння комплексному соціально-економічному розвитку як окремих територій, так і країни загалом.

Для успішного вирішення завдань, спрямованих на побудову ефективної системи публічного управління в Україні, необхідно розробити відповідну політику, яка включатиме такі етапи:

- по-перше, проведення моніторингу та аналізу ефективності функціонування економіки в умовах глобалізаційних процесів та невизначеності, спричиненої війною;
- по-друге, визначення та обґрунтування мети й ключових завдань соціально-економічного розвитку країни, з урахуванням довгострокових, середньострокових та короткострокових перспектив;
- по-третє, вибір адекватних інструментів та методів для реалізації публічного управління;
- по-четверте, створення ефективного та результативного механізму функціонування системи публічного управління.

На нашу думку, реалізація політики публічного управління повинна бути спрямована на досягнення таких основних цілей:

- створення системи публічного управління, орієнтованої на сталий соціально-економічний розвиток країни;
- підтримка та стимулювання підприємницької діяльності;
- забезпечення умов для збалансованого функціонування та розвитку економічної системи;
- створення механізмів соціального захисту для населення;
- формування соціально орієнтованої ринкової економіки нового типу, яка сприятиме покращенню якості життя.

Події, що відбуваються на тлі політичної ситуації, спричиненої військовою агресією РФ, сприяли посиленню нестабільності та значно ускладнили процес вибору та розробки стратегії розвитку нашої країни. У цьому контексті, політика

публічного управління виступає важливим елементом державної політики, орієнтованої на розвиток громадянського суспільства.

Політика публічного управління полягає в діяльності держави, спрямованій на вдосконалення системи управління, забезпечення громадянам можливості виражати та захищати свої інтереси, а також задовольняти їхні потреби.

У контексті війни, для подальшої побудови правової та демократичної держави, а також інтеграції України до європейської спільноти як повноправного члена, основними пріоритетами публічного управління мають стати наступні кроки:

- проведення інституційних реформ у національній економіці, що сприятиме злагодженій діяльності органів публічної влади різних рівнів для забезпечення збалансованого розвитку суспільства;
- підвищення ефективності використання існуючих ресурсів (природних, фінансових, людських тощо) і пошук нових;
- усунення дублювання функцій шляхом чіткого визначення повноважень між органами та рівнями влади;
- спрощення структури державної служби, створення нової ефективної моделі державного управління та підвищення кваліфікації держслужбовців;
- гарантування надання якісних та своєчасних адміністративних послуг з подальшою їх цифровізацією;
- забезпечення ефективної комунікації між різними рівнями влади та громадянами для вирішення важливих суспільних завдань;
- удосконалення інформаційно-технічного забезпечення діяльності органів публічного управління;
- продовження децентралізації в умовах війни та посилення ролі місцевих органів влади;
- розробка заходів для покращення рівня життя та доходів населення.

Подальший розвиток публічного управління має зосереджуватися на вирішенні нагальних соціальних і економічних проблем, покращенні якості життя громадян та забезпеченні соціального добробуту, що стає особливо важливим в умовах військової агресії.

## ВИСНОВКИ

На основі проведених досліджень і аналізу правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування було сформульовано наступні висновки:

Останніми десятиліттями в Україні активно вивчається система місцевого самоврядування, включаючи її теоретичні основи, термінологію, правові та організаційні аспекти, а також методологічні підходи. З 1991 року, після здобуття незалежності, в Україні розпочалися спроби відновлення місцевого самоврядування, поряд з іншими напрямками суспільного розвитку. Різноманітні закони та підзаконні акти, ухвалені за період незалежності, створили можливості для розвитку і вдосконалення власної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Проте процеси становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні є надзвичайно складними та часто суперечливими. Пошук власної моделі є необхідним етапом, але він не повинен затягуватися, щоб уникнути ситуації, коли велика кількість різних моделей ускладнить їх узгодження та упорядкування через Конституцію та закони, не дозволяючи створити єдину, оптимальну та уніфіковану модель, яка б відповідала українським реаліям і служила інтересам усіх громадян.

За підсумками дослідження системи місцевого самоврядування в Україні в контексті її реформ, які відбуваються останнім часом, зазначено, що місцеве самоврядування є виявом децентралізації, оскільки органи місцевого самоврядування здебільшого взаємодіють на горизонтальному рівні та орієнтовані на вирішення питань, що мають місцеве значення.

Законодавчо визначена система правових форм забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування охоплює комплекс нормативно-правових, матеріально-технічних, фінансових, кадрових, інформаційних та оперативних заходів, спрямованих на досягнення високої ефективності виконання їхніх функцій та повноважень. Таким чином, правове забезпечення діяльності органів

місцевого самоврядування можна розглядати як сукупність суб'єктів і форм, через які жителі територіальної громади реалізують свої функції та повноваження.

Дослідження правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування дозволить не лише по-новому оцінити застосовувані в Україні принципи і методи їх діяльності, але й розробити та впровадити комплекс заходів для розширення ефективності їх застосування. У сучасних умовах сформувалися різні підходи до вивчення місцевого самоврядування в контексті правових принципів і методів роботи органів місцевої влади. Використання цього досвіду в Україні сприятиме розвитку справжнього народовладдя.

При вивченні правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування важливо враховувати основні принципи цього процесу. Суть місцевого самоврядування полягає у визначальних положеннях та ідеях, що обумовлюють організацію і функціонування територіальної громади, з огляду на її природну сутність. Правові аспекти відображають той факт, що організаційні форми місцевого самоврядування закріплюються через прийняття відповідних рішень, що мають юридичні наслідки. Правові форми управлінської діяльності вимагають чіткої організаційної впорядкованості їх реалізації.

Війна в Україні принесла нові виклики та можливості для місцевого самоврядування. Вона сприяла посиленню співпраці між органами місцевої влади та військовими структурами, збільшила роль місцевого самоврядування у зміцненні національної стійкості та інтеграції внутрішньо переміщених осіб, а також у розвитку демократії та громадянського суспільства на місцевому рівні. Однак, війна також ускладнила процес децентралізації управління, створивши додаткове навантаження на місцеві органи влади через потреби внутрішньо переміщених осіб, викликавши труднощі в наданні адміністративних послуг та обмеження в інституційному забезпеченні місцевого самоврядування.

Один із основних напрямків розвитку публічного управління під час війни та в післявоєнний період полягає в створенні ефективної взаємодії між органами влади, місцевим самоврядуванням та громадськими інститутами для подолання



актуальних викликів. Це дозволить підвищити здатність працювати в умовах кризи та забезпечити подальше відновлення і реконструкцію країни. Для досягнення цієї мети важливо розробити чітке законодавче регулювання і створити структурований план дій, орієнтуючись на поетапне відновлення економіки, стратегічне планування, раціональне використання ресурсів і пошук нових можливостей.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А., Розбудова місцевих рад в Україні: матеріали до навчальної програми (Програма сприяння парламентові України). Київ, 1999. 122 с.
2. Батанов О. Проблеми конституційної регламентації компетенції місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. *Право України*. 2015. № 9. С. 104-113.
3. Баштанник А. Г. Організаційні засади формування інтегрованих систем публічного управління в контексті європейського інтеграційного процесу. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2012. № 4 С. 15-26.
4. Білецька І. Канада: парламент у системі розподілу функцій влади. *Віче*. № 1.1997. С. 149-152.
5. Бородін Є.І., Тарасенко Т.М. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. №4.
6. Відбудова України: принципи та політика. За ред. Городніченко Ю., Сологуб І., Ведер ді Мауро Б. CEPR. Паризький звіт 1. 2022. 508 с.
7. Вплив війни на сферу адмінпослуг. *Право в умовах війни*. Квітень, 2022. URL: [https://law-in-war.org/wp-content/uploads/2022/04/adminservices\\_war\\_ukr\\_web\\_08042022-1.pdf](https://law-in-war.org/wp-content/uploads/2022/04/adminservices_war_ukr_web_08042022-1.pdf) (дата звернення: 10.11.2024).
8. Гончарук Н., Чередніченко А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. *Аспекти публічного управління*. 2022. №2. С.46-54.
9. Грицяк І.А. Моделі регіонального та місцевих рівнів європейського управління. *Проблеми децентралізації : національний та міжнародний досвід: зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М.О.Пухтинського*. Київ: Атака, 2006. С. 269 – 279.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. (Редакція від 16.11.2009). URL:

- [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 10.11.2024).
- 11.Євтушевський В.А. Еволюція економічних функцій органів місцевого самоврядування в Україні. *Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність*: Матеріали наук. практ. Конф., 22-23 листоп., 1996 р. Київ, 1997. С.348-350.
  - 12.Закон України Про місцеве самоврядування в Україні: від 21.05.1997 №280/97-ВР (Редакція від 21.10.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
  - 13.Закон України Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: від 26.03.1992 № 2234-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (дата звернення: 10.11.2024).
  - 14.Кампо В. Український муніципалізм: історія і сучасність. *Хроніка*. 2000. Вип. 27–28. 1998. С. 497.
  - 15.Карпа М.І. Формування компетенції органів публічної влади: територіально-орієнтований підхід. *Ефективність державного управління: збірник наукових праць / ЛРІДУ НАДУ*. 2017. Вип. 3. С. 213–222.
  - 16.Коваленко М. М., Дунаєв І. В. Складові державної політики в умовах реалізації мобілізаційної моделі економічного розвитку. *Теорія та практика державного управління*. № 1 (76). 2023. С.7-25.
  - 17.Ковалів М.В., Іваха В.О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 45—49.
  - 18.Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: документ № 1к/95-ВР. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.11.2024).
19. Кампо В.М., Гринчак В.А., Заяць І.А. та ін. Конституція країн парламентської демократії: Навч. посіб. Київ. НМК ВО, 1992. С.14-33.
  20. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/Laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 10.11.2024).
  21. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Київ, 2001.
  22. Куйбіда, В. С., Куйбіда, С. В., Теличко В. С. Модернізація публічного управління в умовах війни і першочергові його завдання. *International Partnership and Cooperation of Ukraine in Wartime. Науково-освітній інноваційний центр суспільних трансформацій*. 2022. С. 272–287. DOI: <https://doi.org/10.54929/monograph-02-2022-03-04> (дата звернення: 10.11.2024).
  23. Литвиненко І. Організаційно-правові форми і методи роботи органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. *Вісник УАДУ*. 2001. ч. 2. с. 30-31.
  24. Максименко С. Від « фокусних» досліджень – «до точок зростання». *Людина і влада*. № 1. 1999. С. 41-42.
  25. Малиновський В.Я. Державне управління: Навч.посіб. Луцьк: Вежа, 2000 560 с.
  26. Масик М. З. Дмитренко Г. В. Інституціональна стійкість публічного управління в умовах війни. *Наукові перспективи*. № 12(30). 2022. С.41-54.
  27. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу :аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.
  28. Назаренко О. А., Озарко К. С. Виклики та стратегічні пріоритети публічного управління України в умовах війни. *Вчені записки ТНУ імені*

- В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 33 (72). № 4. 2022. С.64-71*
- 29.Олійник Л. Місцеві громади та внутрішня міграція населення: виклики під час воєнного стану та пошуки шляхів їх подолання. Аналітичний центр "ЮрФем".24 жовтня 2022 року. URL: <https://jurfem.com.ua/mistsevi-hromady-vnutrishnya-mihratsia-naselennya/> (дата звернення: 10.11.2024).
- 30.Орзіх М. Самоврядні території в системі державного устрою України. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. Київ, 1993.Вип. 1-2. С. 64.
- 31.План Відновлення України. Національна рада з відновлення. Липень, 2022. URL: [https://uploadssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03\\_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint\\_UK\\_R.pdf](https://uploadssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_UK_R.pdf) (дата звернення: 10.11.2024).
- 32.Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
- 33.Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14.01.1998 року // Відомості Верховної Ради України. 1998. №3-4. 15 с.
- 34.Про внесення змін до деяких законів Українищодо функціонування державної служби та місцевогосамоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року № 2259 IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225920#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
- 35.Про правовий режим воєнного стану : ЗаконуУкраїни від 12 травня 2015 року № 389 VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/38919#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
- 36.Про утворення військових адміністрацій : УказПрезидента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL:

- [https://www.president.gov.ua/documents/682022\\_41405](https://www.president.gov.ua/documents/682022_41405) (дата звернення: 10.11.2024).
37. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Липень, 2022. URL: [https://uploadssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70\\_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf](https://uploadssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf) (дата звернення: 10.11.2024).
38. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади: Проект Закону України, 2019. Верховна Рада України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) (дата звернення: 10.11.2024).
39. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні. Дніпропетровськ: ДФ УАДУ. 1996. № 1. с. 69-89.
40. Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування віднаслідків війни. Центр експертизи доброго врядуванням. Страсбург, 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022) №3. 12 с.
41. Романов В. Теоретико-методологічні аспекти аналізу історичного досвіду реформ місцевого самоврядування. *Вісник УАДУ*. 2000. № 3. С. 386-388.
42. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні : теорія і практика: посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б. А. Руснак. Одеса, 2011. 536 с.
43. Семко С.О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Семко Світлана Олегівна; Національний університет «Юридична Академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2011. 22 с.

- 44.Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. №4. С. 111-120.
- 45.Соловійова О. М., Ковальчук Д. Р., Кундій А. Ю. Адміністративні послуги в умовах воєнного стану в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5. 2022. С.421-424. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2022/99.pdf](http://lsej.org.ua/5_2022/99.pdf) (дата звернення: 10.11.2024).
- 46.Соціальні послуги в умовах війни: нові зміни та виклики. Лабораторія законодавчих ініціатив. 6 листопада 2023 року. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17395> (дата звернення: 10.11.2024).
- 47.Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: [https:// www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf) (дата звернення: 10.11.2024).
- 48.Таран Є. І. Особливості публічного управління в умовах формування інформаційного суспільства. *Держава та регіони*. № 2 (70). 2020. С.22-26.
- 49.Тимошук В. Вплив війни на сферу адміністративних послуг та рекомендації на майбутнє. *Правова держава*. 2022. №33. С. 75-85. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1716537> (дата звернення: 10.11.2024).
- 50.Хріпливець Д.Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*, 2010, № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=188> (дата звернення: 10.11.2024).
- 51.Шигапова Е. Окремі аспекти імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 181-185.
- 52.Ярмистий М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. *Буковинський вісник державної служби та місцевого*

самоврядування. 4 квітня 2022 року. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscve-samovryaduvannya/2059/> (дата звернення: 10.11.2024).

53. Яценко В., Орел О., Комаровський І. Передумови та ключові питання публічного управління в умовах війни. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. Вип. 27. С.153-162. URL: <file:///D:/Users/User/Downloads/276825-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-637936-1-10-20230407.pdf> (дата звернення: 10.11.2024).

54. ІІІ. Крутков, Удосконалення правового забезпечення діяльності суб'єктів публічного управління: Форсайт розбудови України: економіко-правовий та управлінський виміри: матеріали ІІ міжнародної науково-практичної конференції (30 травня 2024р.)/Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного. Запоріжжя, 2024. 259с. [http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/17946/1/forsayt\\_%20confer\\_%202024\\_36-39.pdf](http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/17946/1/forsayt_%20confer_%202024_36-39.pdf)