

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

ДЕНЕГА ВІТАЛІЙ БОГДАНОВИЧ

УДК 35.075:352/354:001(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

ОПТИМІЗАЦІЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМИ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

28 Публічне управління та адміністрування  
281 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело  
\_\_\_\_\_ Денега В.Б.

Науковий керівник:  
Петровський Петро Михайлович  
доктор наук з державного управління, професор

Львів 2024

## АНОТАЦІЯ

Денега В.Б. Оптимізація компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації.

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Львівська політехніка», Міністерство освіти і науки України, Львів, 2024.

Дисертаційна робота є системним дослідженням щодо визначення концептуальних підходів і механізмів здійснення оптимізації компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в процесі здійснення реформи децентралізації. У роботі проаналізовано структуру компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в процесі здійснення реформи децентралізації, виокремлено найгостріші проблеми в процесі розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні, а також подано пропозиції щодо оптимізації компетенцій органів публічної влади задля підвищення ефективності реформування системи органів місцевого самоврядування та територіальної організації виконавчої влади.

Встановлено, що предметом компетенційного впливу є: а) вплив на розвиток різних сфер державного та громадського життя, соціально-культурного будівництва, економіки та зміну соціальних орієнтирів; б) перманентні види діяльності; в) юридичні факти; г) матеріальні об'єкти (майно, будівлі тощо); д) фінансові активи; е) державні та муніципальні інституції; ж) їх керівництво та посадові особи; з) правові акти, що приймаються відповідно до їхньої ієрархії.

Різні комбінації цих предметів як об'єктів впливу відрізняють компетенцію різних суб'єктів права. Можлива їх деталізація цілком допустима і передбачає строго окреслені легальні рамки, щоб уникнути плутанини у діяльності державних та громадських структур.

На основі аналізу базових положень моделей делегування компетенцій визначено ознаки національної моделі делегування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Виокремлено найбільш типові компетенційні повноваження з обумовленим операційним розподілом – видові та конкретизовані.

Доведено, що системне забезпечення компетенції – запорука її ефективності, яка визначається шістьма елементами: 1) стабільність влади та її інститутів; 2) належне правове регулювання компетенції; 3) обґрунтований вибір форми та структури органу; 4) достатні матеріально-фінансові ресурси; 5) висока компетентність керівників, посадових осіб та службовців; 6) захист компетенції.

На основі аналізу міжнародного досвіду виокремлено три класичні моделі розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування, а саме: англосаксонську (Великобританія, Нова Зеландія, Австралія та деякі інші країни); французьку, чи континентальну (Франція, Італія, Швеція та деякі інші країни); німецьку (Німеччина, Австрія, Японія та деякі інші країни).

Розроблено *проект* Стратегічних пріоритетів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. (Додаток Б). Метою Стратегічних пріоритетів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є визначення напрямів, механізмів та термінів формування ефективної організації місцевого самоврядування та принципів територіальної організації влади з метою створення та підтримки повноцінного середовища життєдіяльності громадян, надання якісних державних послуг, становлення інститутів безпосередньої демократії, задоволення законних інтересів громадян на відповідній території у поєднанні з інтересами держави та територіальної громади.

У проекті Стратегічних пріоритетів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану на основі поєднання

інтересів держави та територіальної громади визначені принципи, напрями та механізми формування територіальної організації влади, забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування з метою створення та підтримки повноцінного середовища життєдіяльності громадян, надання якісних адміністративних послуг, становлення інститутів безпосередньої демократії та задоволення законних інтересів громадян на відповідній території.

Встановлено, що інноваційні методи удосконалення інституційного розподілу компетенцій дають змогу поступово долати закономірне тяжіння до жорстко ієрархічних, вертикально структурованих систем влади до авторитарних моделей управління, що характеризуються: підпорядкуванням директивам і правилам; чіткому поділу людей на дві категорії: тих, хто віддає накази та тих, хто їх виконує; висока концентрація влади та політичної волі; обмеження свободи пересування; неефективний адміністративний контроль; автократичний стиль управління. Під впливом цих чинників у владній структурі традиційних органів державної влади та місцевого самоврядування домінують рутинні функції вирішення стандартних завдань і традиційні бюрократичні методи управління. Але в нинішньому контексті інституційних змін у світовому державному управлінні, зміні характеру викликів і принципів розвитку необхідні інноваційні та нестандартні підходи для вирішення нових завдань і вирішення щораз складніших проблем суспільного розвитку.

**Ключові слова:** оптимізація компетенції, децентралізація, публічне управління, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, делегування повноважень, територіальна громада, громадянське суспільство, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, демократія.

## ABSTRACT

Deneha V.B. Optimizing the competences of executive power bodies and local self-government bodies in the conditions of the decentralization reform. – Qualifying scientific work on manuscript rights. Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 "Public management and administration" - Lviv Polytechnic National University, Lviv, 2023.

The dissertation is devoted to determining the essence and features of optimizing the competence of local self-government bodies and executive power bodies in the process of decentralization reform, as well as preparing proposals for improving the effectiveness of reforming the system of local self-government bodies and territorial organization of executive power.

It has been established that the subject of competence influence is: a) influence on the development of various spheres of state and public life, socio-cultural construction, economy, and change of social orientations; b) permanent activities; c) legal facts; d) material objects (property, buildings, etc.); e) financial assets; f) state and municipal institutions; g) their management and officials; h) legal acts adopted in accordance with their hierarchy.

Different combinations of these subjects as objects of influence and distinguish the competence of different subjects of law. Their possible detailing is quite permissible and involves strictly defined legal frameworks to avoid confusion in the activities of state and public structures.

Based on the analysis of the basic provisions of models of delegation of competence, the features of the national model of delegation of competence of state executive authorities and local self-government bodies were determined

The most typical competence powers with a predetermined operational distribution are highlighted - specific and specified.

It has been established that the systematic provision of competence is the key to its effectiveness. It includes six elements: 1) stability of the government and its

institutions; 2) proper legal regulation of competence; 3) justified choice of the form and structure of the body; 4) sufficient material and financial resources; 5) high competence of managers, officials and employees; 6) protection of competence.

Based on the analysis of international experience, three classic models of the distribution of competences of local self-government bodies are distinguished, namely: Anglo-Saxon (Great Britain, New Zealand, Australia and some other countries); French or continental (France, Italy, Sweden and some other countries); German (Germany, Austria, Japan and some other countries).

A draft Concept of Optimal Interaction between State Authorities and Local Self-Government Bodies in the Context of the Decentralisation Reform in Ukraine has been developed (Annex B). The purpose of the Concept is to define the directions, mechanisms and timelines for the formation of an effective local self-government organisation and the principles of territorial organisation of power in order to create and maintain a full-fledged environment for citizens, provide quality and convenient public services, establish institutions of direct democracy, and meet the legitimate interests of citizens in the relevant territory by combining the interests of the state and the territorial community.

The draft Concept, based on the combination of the interests of the state and the territorial community, defines the principles, directions and mechanisms for the formation of territorial organisation of power, ensuring the effective operation of local governments to create and maintain a full-fledged environment for citizens, provide quality and convenient administrative services, establish direct democracy institutions and meet the legitimate interests of citizens in the respective territory.

It has been established that innovative methods of improving the institutional distribution of competences make it possible to constantly overcome the natural attraction to rigidly hierarchical, vertically structured systems of power to authoritarian management models characterized by: submission to directives and rules; and a clear division of people into two categories: those who give orders and

those who carry them out; high concentration of power and political will; restriction of freedom of movement; ineffective administrative control; autocratic management style. Under the influence of these factors, the power structure of traditional state and local self-government bodies is dominated by routine functions of solving standard tasks and traditional bureaucratic management methods. But in the current context of institutional changes in global public administration, changes in the nature of challenges and principles of development, innovative and non-standard approaches are needed to solve new tasks and solve increasingly complex problems of social development.

**Key words:** optimization of competence, decentralization, public administration, local self-government bodies, executive power bodies, delegation of powers, territorial community, civil society, administrative-territorial system, administrative-territorial reform, democracy.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

**Опубліковано наукові статі:**

1. Deneha V., Chornyi Y., Shevchuk O., & Mentukh N. (2023). Competence of state authorities and local self-government bodies in the public-private partnerships area. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 26(6), 1-19. URL: <https://www.abacademies.org/articles/competence-of-state-authorities-and-local-selfgovernment-bodies-in-the-publicprivate-partnerships-area-16368.html> (Scopus).(відсоток авторства - 25%)
2. Денега В.Б. Нормативно-правове забезпечення оптимізації компетенцій органів місцевого самоврядування, *Науковий вісник «Демократичне врядування»*, випуск 2 (30), 2022, сс. 98 – 108; URL: <https://doi.org/10.23939/dg2022.02.098>.
3. Денега В.Б. Структура компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека», випуск 7 (29)/2022, с. 13-19, URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2022-7-8346>.
4. Deneha Vitaliy Administratively-legal support of executive government bodies and local government bodies competencies. *Knowledge, Education, Law, Management* 2022 № 8 (52). P. 136 – 141. ISSN 2353-8406
5. Денега В.Б. Зміна компетенції органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. Випуск 1, 2023 С. 178 - 183 UDC 354-043.5(477) DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.31..>
6. Денега, В. Б., & Петровський, П. М. (2023). Оптимізація компетенції органів місцевого самоврядування: ризики децентралізації. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*, (2(26), 18-24. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-2\(26\)-18-24](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-2(26)-18-24). (відсоток авторства - 50%)



**Тези наукових доповідей:**

1. Deneha V. "Optimization of local government bodies competencies in Ukraine". «Науковий прогрес: інновації, досягнення і перспективи» І міжнародна науково-практична конференція ISBN 978-3-954753-04-8 (Мюнхен - Німеччина, 9-11 жовтня 2022 р.) [за заг. ред. д.ф.н., доцента Комарицького] -, сс. 430-436.

2. Денега В.Б. Проблема визначення компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації». «VI Таврійські історичні наукові читання. Міжнародна науково-практична конференція ISBN 978-966-397-269-5 (Київ, 14-15 жовтня 2022 р.), с.59-62, URL: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-269-5-15>.

3. Денега В.Б. Компетенція органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Право в умовах воєнного стану: проблеми та перспективи: П88 матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Тернопіль, 12 травня 2023 року. Ірпінь: Державний податковий університет, 2023. С. 47 – 51.

4. Денега В.Б. Компетенція органів публічного управління: виклики воєнного стану. Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (17 травня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2023. 680 с. С.227 – 233.

5. Денега В.Б. Удосконалення інституційного розподілу компетенцій органів публічної влади. Розвиток публічного управління в контексті європейської інтеграції України: матер. наук.-практ. конф. (28 квітня 2023 р., м. Львів) – Львів: НУ «Львівська політехніка», 2023. – 222 с.

## ЗМІСТ

<b>Вступ</b>	11
<b>Розділ 1. Теоретичні та правові засади зміни компетенцій органів місцевої влади в умовах реформи децентралізації</b>	21
1.1 Теоретичні основи визначення компетенцій органів публічної влади	21
1.2 Світовий досвід розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні	41
1.3 Нормативно-правове забезпечення зміни компетенцій органів місцевої влади	68
<b>Висновки до Розділу 1</b>	89
<b>Розділ 2. Практика розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні</b>	92
2.1. Організація діяльності публічної влади на місцевому рівні	92
2.2. Структура компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	110
2.3. Необхідність оптимізації компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації	131
<b>Висновки до Розділу 2</b>	152
<b>Розділ 3. Шляхи оптимізації компетенцій органів публічної влади</b>	155
3.1. Удосконалення інституційного розподілу компетенцій	155
3.2. Використання інноваційних засобів реалізації компетенцій	173
3.3. Залучення приватного сектору та громадських організацій до реалізації компетенцій	194
<b>Висновки до Розділу 3</b>	214
<b>Висновки</b>	217
<b>Додатки</b>	253

## ВСТУП

**Актуальність наукового дослідження** Питання ефективного функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування завжди є одним із пріоритетів будь-якої демократичної країни. Україна не стала винятком і зараз є в центрі уваги міжнародної спільноти завдяки проведенню ряду реформ у багатьох сферах життя. З моменту проголошення незалежності України представники національного наукового співтовариства наголошували на необхідності кардинальних змін у принципах функціонування державного апарату, оскільки централізована регіональна політична модель України фактично вичерпала свої можливості.

Тому цілком закономірно, що адміністративна реформа в Україні розпочалася з удосконалення діяльності та реструктуризації органів місцевої влади. У 2014 році разом із Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади були прийняті Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Реалізація реформ децентралізації є запорукою успішної реалізації структурних реформ у всіх сферах суспільного життя, оскільки впровадження відповідних адміністративних та інституційних реформ є вкрай важливим для імплементації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, запровадження ефективних та прозорих механізмів зміни компетенцій органів місцевої влади в умовах реформи децентралізації.

Надмірна концентрація влади і, як наслідок, політична корупція стали однією з причин глибокої політичної кризи в країні. Децентралізація зумовила розвиток нових механізмів взаємодії між регіонами, завдяки введенню нових одиниць адміністративно-територіального устрою – об'єднаної територіальної

громади, що по-новому визначило координацію та підпорядкованість органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Реалізація та складність реалізації компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування пов'язана із започаткуванням процесу євроінтеграції та підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Позитивний світовий досвід показує, що успішна реалізація проектів розвитку територій, які впроваджують та здійснюють територіальні громади, сприяє ефективності розвитку економіки регіону та згуртованості країни.

Новим викликом для реалізації компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування стала збройна агресія російської федерації. Незважаючи на воєнний стан, місцеве самоврядування продовжує ефективно функціонувати. Органи місцевого самоврядування різних рівнів взаємодіють з військовими штабами та військовою адміністрацією, а в разі необхідності взаємно узгоджують свою компетенцію. На початку війни місцева влада взяла на себе додаткові обов'язки через приплив внутрішньо переміщених осіб, що підтвердило актуальність та своєчасність обраної теми наукового дослідження.

Окремим питанням щодо реформування зміни компетенцій органів місцевої влади, зокрема щодо сутності та ознак компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, організаційних, правових та фінансових засад реформування зміни компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, присвячено наукові праці вітчизняних науковців, серед яких Андрійко О.Ф. [3], Баймуратов М. [4, 5], Бевз Т. А.[8], Белей Л. [9], Бориславська О.М. [12], Бакальчук В.О. [6], Бондар Г. [46], Бітяк Ю.П.[10], Байдін Ю.В.[10] Вакуленко В.М. [66], Ващенко К. О. [108], Даудова Г. [46], Дробот І.О. [59, 60], Данченко, О. Б. [130], Заверуха І.Б.[12], Захарченко Е.М. [12], Ігнатенко О.С. [105], Ковбасюк Ю. В.[108], Кіцак Т.М.[70, 72], Курінний О.В. [12], Лелеченко А.П. [91, 92], Лопушинський І. П. [96, 97], Любченко П.

М.[81], Маматова Т.В. [14, 100, 101], Лялюк О.Ю.[98], Поскрипко, Ю. А.[130], Толкованов В. В. [108], Топпервін Н. [12], Школик А.М. [12], та ін.

У процесі наукового дослідження важливу увагу приділено також дослідженню наукових позицій щодо зміни компетенцій органів місцевої влади в умовах реформи децентралізації зарубіжних науковців, а саме: Geiger, С.[182], А. McLeod [179], Dusch M.[179], Mayer M.[179], Anderson, P. J.[164], Treede R.D.[179], Fischer M.R.[179], Berndt M.[182], Ziegler, M. [182], Gess, С. [182].

Аналіз значної кількості наукових праць, присвячених проблематиці делегування компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації, дозволив зробити висновок про необхідність розвитку зазначених досліджень. Адже в умовах воєнного стану компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування зазнає значних змін та потребує нових актуальних наукових досліджень з метою удосконалення механізму делегування компетенцій для ефективного подолання викликів, зумовлених формуванням нових видів публічних відносин в умовах воєнного стану.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дослідження проведено в межах науково-дослідних робіт Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, зокрема за темами: «Державне стимулювання розвитку об'єднаних територіальних громад і підвищення рівня їх спроможності» (державний реєстраційний номер 0119U100783, 2019-2021 р.) та «Об'єднані територіальні громади: концепція відповідальності та спроможності» державний (реєстраційний номер 0119U100911 2019-2020 рік), у яких автор як виконавець проаналізував вплив реформи децентралізації на оптимізацію компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

**Мета і завдання дослідження.**

Мета дисертаційного дослідження полягає в обґрунтуванні концептуальних підходів і механізмів здійснення оптимізації компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації.

**Для досягнення зазначеної мети в дисертації поставлені такі основні завдання:**

- розкрити теоретичні основи визначення компетенцій органів публічної влади;

– проаналізувати світовий досвід розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні;

– дослідити нормативно-правове забезпечення зміни компетенцій органів місцевої влади;

– здійснити ретроспективний аналіз структури компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в процесі здійснення реформи децентралізації;

– обґрунтувати необхідність оптимізації компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації;

– визначити шляхи та інноваційні засоби удосконалення інституційного розподілу компетенцій;

– розробити та обґрунтувати концепцію удосконалення компетенцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

*Об'єктом дослідження є компетенції органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, що в умовах здійснення реформи децентралізації знаходяться в процесі змін.*

*Предмет дослідження* становлять проблеми розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в процесі здійснення реформи децентралізації.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети в роботі використовуються як загальнонаукові методи, так і спеціальні методи, які дають змогу оптимально врахувати специфіку об'єкта наукового дослідження. Застосування загальнонаукових методів (аналіз, узагальнення) дозволяє детально зрозуміти зміст проблеми, що розглядається в роботі. До основних спеціальних методів дослідження належать: логіко-семантичний, історичний, формально-юридичний, системно-структурний та порівняльно-правовий.

Історичний використано для висвітлення етапів імплементації світового досвіду розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3). Із застосуванням формально-юридичних методів проведено аналіз окремих положень правових актів, які регламентують порядок проведення реформи децентралізації в Україні, а саме: визначено ієрархічну структуру створення побудови органів виконавчої влади та їх компетенцію; правові засади зміни компетенції органів місцевого самоврядування а також територіальної організації влади; нормативно - правові засади делегування повноважень у процесі децентралізації органів державної влади в Україні; фінансові та організаційні аспекти децентралізації; основи адміністративно-територіального устрою держави (підрозділи 1.3, 2.3).

Загалом логіко-семантичний підхід дає змогу проаналізувати наявні в наукових доктринах поняття і визначення та сформулювати авторське визначення поняття «компетенція» (підрозділ 1.3). Класифікувати типи компетенцій дозволило використання системно-структурного підходу; визначити співвідношення між категоріями «компетенція», «повноваження» і «функції» та специфіку їх визначення; за допомогою зазначеного методу досліджено законодавчу та теоретичну класифікацію компетенції; висвітлено

недоліки впровадження децентралізації, деталізовано проблеми організаційного та фінансового характеру; визначено основні причини зміни компетенції на основі аналізу зарубіжного досвіду (розділи 1.2, 2.1, 2.2, 3.1).

Порівняльний метод використано з метою здійснення аналізу досвіду зарубіжних країн для обґрунтування необхідності оптимізації компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в процесі здійснення реформи децентралізації, визначення шляхів удосконалення інституційного розподілу компетенцій, з'ясування способів використання інноваційних засобів реалізації компетенцій (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3).

**Науково-теоретичну основу дослідження** становлять наукові праці вітчизняних та зарубіжних фахівців у сфері державного управління, адміністративного права, муніципального права.

**Нормативну основу дослідження** визначають Конституція України, міжнародні угоди, акти національного законодавства, проекти законів та інших нормативно-правових актів, що визначають адміністративні засади оптимізації компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації, нормативні акти окремих держав, досвід яких може бути застосовано з метою підвищення ефективності реформи децентралізації органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

**Інформаційну та емпіричну основу дослідження** становлять узагальнення інформації щодо процесу оптимізації компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, довідкові видання та статистичні матеріали. В процесі проведення наукового дослідження було проведено емпіричне дослідження шляхом проведення опитування службовців органів місцевого самоврядування у період з 1 березня до 1 квітня 2023 року.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в теоретичному обґрунтуванні концептуальних підходів і механізмів здійснення оптимізації компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в



умовах реформи децентралізації. У результаті здійсненого наукового дослідження сформульовано та обґрунтовано ряд теоретичних і практичних положень та висновків, зокрема:

*вперше:*

на основі аналізу міжнародного досвіду розподілу компетенцій між органами місцевої влади, інституційних основ національної моделі та особливостей практичної реалізації реформи децентралізації обґрунтована необхідність оптимізації компетенцій органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та доцільність прийняття Стратегічних пріоритетів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану (Додаток Б), що ґрунтується на принципах децентралізації, субсидіарності, законності та ефективності, включає низку демократичних механізмів виконання владних повноважень (підвищення адміністративної відповідальності та врегулювання порядку проведення контрольних заходів, активне впровадження договірних методів перерозподілу окремих повноважень, переведення делегованих повноважень у форму прямих владних повноважень тощо), та забезпечує підтримку повноцінного середовища життєдіяльності громадян, надання якісних адміністративних послуг і становлення інститутів безпосередньої демократії;

*удосконалено:*

– окремі положення про механізми розмежування компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування, перерозподілу їх повноважень, зокрема обов'язкове врахування фінансових та функціональних можливостей територіальних громад під час надання повноважень і розширення можливостей для органів місцевого самоврядування використовувати судові методи поділу влади (звернення до суду для вирішення фінансових справ) та інші методи;

– підходи до класифікації моделей розподілу компетенцій місцевого самоврядування, а саме: англосаксонської (Великобританія, Нова Зеландія,

Австралія та деякі інші країни); французької, чи континентальної (Франція, Італія, Швеція та деякі інші країни); німецької (Німеччина, Австрія, Японія та деякі інші країни);

*набули подальшого розвитку:*

– положення про необхідність успішної реалізації процесу децентралізації з метою створення ефективної моделі управління в децентралізованій системі та забезпечення спроможності громад;

– застосування принципів здійснення місцевого самоврядування, зокрема визнання принципу верховенства права, визнання та гарантування місцевої автономії тощо;

– дотримання нормативно-правових та економічних основ демократичного розвитку - незалежність, ефективність, доступність і прозорість системи правосуддя, державно-приватне партнерство та розвиток підприємництва, рівний правовий захист усіх форм власності, надійний процес бюджетування та сувора фінансова дисципліна і забезпечення високих соціальних стандартів.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що авторські пропозиції, отримані за результатами дисертаційного дослідження, можуть бути використані для:

– правореалізаційної діяльності – з метою формування цілісної моделі багаторівневого управління, забезпечення єдності державної влади, самостійності та компетенції територіальних громад, збалансованості соціального та економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, а також для удосконалення державної регіональної політики; окремі пропозиції враховані у діяльності Яворівської міської ради;

– науково-дослідної сфери – основні положення дисертації є основою для розробки ефективних механізмів удосконалення шляхів оптимізації

компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації;

– освітнього процесу – у закладах вищої освіти під час підготовки монографій, підручників, методичних рекомендацій, навчальних посібників з дисциплін «Державне управління та адміністрування» «Муніципальне управління» та «Право в публічному управлінні».

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та висновки дисертаційного дослідження були оприлюднені під час виступів на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: І міжнародна науково-практична конференція (Мюнхен - Німеччина, 9-11 жовтня 2022 р.); Міжнародна науково-практична конференція ISBN 978-966-397-269-5 (Київ, 14-15 жовтня 2022 р.). Міжнародна науково-практична конференція (17 травня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Тернопіль та м. Ірпінь: Державний податковий університет 12 травня 2023 року.

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладено в одинадцяти наукових працях, опублікованих у чотирьох наукових фахових виданнях України, одному науковому періодичному виданні іншої держави, одному періодичному виданні, що входить до наукометричної бази Scopus, та п'яти тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

**Упровадження результатів дослідження.** Результати дисертаційного дослідження знайшли практичне застосування в роботі Рава-Руської міської ради, Яворівської районної державної адміністрації та у навчальному процесі Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України, про що свідчать відповідні довідки про впровадження.

**Структура дисертації.** Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що мають дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних

джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 280 сторінок. Список використаних джерел містить 230 найменування і розміщений на 23 сторінках.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗМІНИ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### 1.1 Теоретичні основи визначення компетенцій органів публічної влади

Компетенція (лат. *competentia*, від *competo* – домагаюся, відповідаю, підходжу; ведення, здатність, належність по праву) – сукупність повноважень, прав та обов'язків державних органів, посадових осіб, органів місцевого самоврядування, органів управлінських організацій, а також осіб, які виконують управлінські функції. У працях Л-Б Андерсен (*Lotte Bøgh Andersen (2022)*) компетенція окреслюється як сукупність прав та обов'язків (повноважень) організацій, органів, посадових осіб, і навіть осіб, що здійснюють управлінські функції у комерційних організаціях, встановлених нормативними правовими актами [196, с. 35].

На нашу думку, тривале використання всіх названих термінів має історичне пояснення. Змінюється і удосконалюється їх зміст та співвідношення між собою. Метод понятійних рядів, що використовується у філософії та теорії публічного управління та адміністрування, дозволяє, по-перше, знайти правильне співвідношення понять за їхньою важливістю та характером відображення явищ, по-друге, виділити базове, ключове поняття.

Таким для теорії управління є поняття «компетенція» [124, с. 202], інші ж служать видовими поняттями і відображають ті чи інші грані явищ у суспільно-правовій сфері нашого суспільства та держави. Як зазначає Т. Нагорняк, багато розробок у цій сфері є свого роду мікроаналізом окремого носія, суб'єкта компетенції. Тим часом її системні характеристики та види, їх взаємозв'язки досліджено меншою мірою [117, с. 111]. Організація публічної влади у суспільстві покликана вирішувати стратегічні завдання та виконувати

суспільно-необхідні функції. Сказане дозволяє у найзагальнішому вигляді визначити компетенцію як покладений законно на уповноважений суб'єкт обсяг громадських справ. Будучи складним явищем, вона складається з елементів подвійного роду [117, с. 10].

Компетенція – базова категорія державного управління, що широко використовується в законодавстві та науковій літературі. Незважаючи на це, нормативного визначення цього поняття на сьогодні не існує, а в науковій літературі найчастіше термін «компетенція» пов'язують з повноваженнями державних або муніципальних органів, що дозволяє, як показує практика, трактувати його широко стосовно органів місцевого самоврядування. Широке трактування дозволяє говорити про використання у науковому плані категорії компетенції щодо місцевого самоврядування та розглядати її як самостійний інститут муніципального права.

У науковій літературі, присвяченій питанням компетенції, є різні підходи щодо її сутності. Так, П. Шляхтун, В. Колюх вважають, що компетенція є своєрідним інструментом для вдосконалення системи правових відносин конкретних суб'єктів. На думку авторів, компетенція в найзагальнішому вигляді є способом (засобом) суспільного поділу праці з управління суспільством [221].

О. Шевчук, характеризуючи це поняття, вказує на те, що це переважно інструмент, що забезпечує здійснення функцій і вирішення завдань, закріплених за суб'єктами правовідносин [160, с. 64]. Погоджуємось з твердженням про те, що обсяг компетенції перебуває у прямій залежності від реалій суспільного життя. На думку професора І. Дробота, «...в умовах правового режиму воєнного стану питання ухвалення управлінських рішень з організації життєдіяльності територіальної громади необхідно законодавчо віднести до компетенції органів місцевого самоврядування...» [59, с. 29].

Дж. Бігс (*Biggs, J. (2014)*), досліджуючи сутність цього явища, звертає увагу, що компетенція відображає той обсяг публічно-владної діяльності, який має здійснювати певний суб'єкт публічної влади [170, с.10]. Дослідження поняття компетенції багато авторів безпосередньо пов'язують із визначенням її сутності.

Лопушинський І.П. [97] зазначає: «...на порядку денному нинішньої влади в Україні постає питання щодо формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.»[96, с.170]

Розуміння сутності компетенції як правової категорії розкривається у її змісті, і це питання є актуальним сьогодні у зв'язку з відсутністю єдності думки. На думку А. Ткачука, представника так званого «вузького підходу», компетенція має два міцно вжиті значення:

- а) коло питань, у яких певна особа має високий рівень знань («знають щось»)
- б) коло повноважень (прав та обов'язків «відати» чимось») [143].

Більшість авторів все ж таки дотримується іншої точки зору і вважають, що компетенція як категорія державного управління, крім повноважень, охоплює сфери (галузі), в межах яких суб'єкти відносин з управління реалізують права та обов'язки. Для позначення сфери застосування прав і обов'язків суб'єктів відносин з управління теорії та практики використовують термін «предмети відання». Визнаючи неправовий характер сфер життя, вказують на те що, що предмети ведення виступають як засіб їхнього юридичного позначення визначення предмета докладання правий і обов'язків. Дещо інша позиція у авторів так званого «широкого підходу». На їхню думку,

зміст компетенції не можна обмежувати лише предметами ведення та повноваженнями, проте тут є певні розбіжності. Зокрема, П. Андерсон (*Anderson, P. J., and A. McLeod (2004)*) крім названих елементів включає до складу компетенції функції, що здійснюються носієм компетенції стосовно галузей суспільного життя, на які поширюється діяльність носія компетенції та територіальні межі здійснення владних повноважень [155, с. 897].

На думку деяких дослідників, до поняття компетенції можна включати форми діяльності суб'єкта – носія компетенції, відповідальність за неналежне здійснення повноважень, можливість здійснення повноважень [109, с. 198].

Ю. Набатова до змісту компетенції включає нормативно встановлені цілі, відповідальність за невиконання владних повноважень [116].

О. Музичук у складі компетенції виділяє функції, межі дії, нормативну визначеність. При цьому як основні (змістовні) елементи компетенції їм відводиться повноваження та предмети ведення. Що стосується інших елементів (функцій, завдань, форм здійснення), то вони віднесені до супутніх (вторинних), які відображають окремі ознаки компетенції, наприклад межі впливу – просторово-територіальні межі, інші рамки, в яких здійснюється вплив, нормативну визначеність – юридичне закріплення основних елементів структури [108, с. 320].

На переконання М. Леонтьян, трактування компетенції як сукупності предметів відання, повноважень, цілей і завдань, і навіть функцій виправдана, якщо компетенцію розглядати системно, з позицій функціонального підходу. Існування компетенції як окремої управлінської категорії з настільки широким змістом, що включає названі елементи, є недоцільним. Йдеться швидше про взаємозв'язок, взаємозалежність цих понять, що використовуються в процесі управлінської діяльності. Будь-який суб'єкт управління має певну ціль, заради якої він створений, у межах якої він вирішує управлінські завдання [94, с. 74].



Для вирішення своїх завдань він виконує певні функції, засобом здійснення яких є компетенція, тобто, сукупність повноважень суб'єкта управління з певних предметів, що віднесені до його ведення. Сутність компетенції як управлінської категорії полягає в тому, що вона є правовим інструментом визначення ролі та місця конкретного суб'єкта в управлінському процесі шляхом законодавчого визначення обсягу громадських справ. До складу компетенції як категорії публічного права Куценко Т. включає такі елементи, як предмети відання, що дозволяє встановити сферу управлінської діяльності суб'єктів публічної влади, а також повноваження, що виступають як міра належної та можливої поведінки суб'єктів у зазначених сферах [89, с. 65].

Включення до компетенції інших структурних елементів, на думку Т. Куценко, не відповідає основним теоретичним постулатам сутності управлінського процесу, що характеризується наявністю цілей, функцій, завдань.

В одній правовій нормі виражаються предмети відання і повноваження. Подібне правове регулювання не можна визнати задовільним. Однак деякі представники муніципального права, зокрема (*Volodymyr Ortynskyi, Serhii Pavlov, Oksana Pronina, Anatolii Dykyi, Inha Kurych (2023)*) вбачають у цьому скоріше прояв недоліків законодавчої техніки, аніж свідок про зміну змісту компетенції.[228] Здається, що причиною наявності різних точок зору щодо поняття «компетенція» місцевого самоврядування є також розбіжності щодо структурних елементів, складових цього поняття. Незважаючи на відмінності поглядів щодо трактування самого поняття «компетенція» [126] та її змісту, існує єдиний підхід до розуміння її природи як управлінського явища.

Одним із основних елементів компетенції, головним її змістом є повноваження. Реалізуючи свої повноваження, органи місцевого самоврядування регулюють різні суспільні відносини шляхом надання прав та встановлення обов'язків для інших суб'єктів правовідносин. Можливість

породжувати, змінювати та припиняти права та обов'язки для різних організацій, підприємств та посадових осіб забезпечує місцевому самоврядуванню та його органам здійснення владного керівництва у загальнообов'язкових формах. Можна сказати, що повноваження – головний юридичний засіб, за допомогою якого місцеве самоврядування виконує свої функції на відповідній території. Наявність у місцевого самоврядування повноважень на здійснення окремих видів управлінських дій і є найважливішою ознакою юридичної компетентності його органів.

Логічно компетенція будь-яких органів починається із встановлення певної галузі (сфери) суспільних (громадських) відносин, у межах якої діють відповідні органи, «коло їх діяльності» чи галузей (сфер) життя, куди спрямовано діяльність органів місцевого самоврядування. Це коло діяльності у його юридично значущому відображенні у законодавстві називається предметом відання конкретного органу. Тут важливо мати на увазі, що предмети розглядаються у цьому разі не як окремі питання і не сукупність якихось питань, а позначення певних сфер (галузей) публічної діяльності місцевого самоврядування.

Отже, предмет відання – це узагальнене, але юридично значуще визначення тієї сфери (галузі) громадських відносин, у якій слід діяти органам місцевого самоврядування, виконуючи свої функції. І тут слід зазначити, що ці органи не просто охоплюють своєю діяльністю зазначені сфери певних відносин, а є компетентними у цих відносинах. Але предмети ведення як елемент компетенції не слід поєднувати з юридичною формою його вираження у відповідних нормативних актах. Слід зазначити, що форма залежить безпосередньо від особливостей нормативного акта та його структури, і навіть від законодавчої техніки, особливостей формування муніципальних органів та інших чинників. Таке положення нерідко використовується в окремих нормативних актах для позначення самого поняття «компетенція»

(компетенція муніципального утворення або компетенція місцевого самоврядування).

Вважається, що такий підхід дає змогу уникнути формального закріплення компетенції та певною мірою спрощує сам нормативний акт. Поширена серед фахівців-практиків, представників конституційного та муніципального права точка зору щодо категорії «компетенція», що включає предмети відання, а також права та обов'язки (повноваження), на їхню думку, дозволяє розподілити функції управління між різними суб'єктами, позначивши при цьому коло повноважень і меж впливу. Закріплені в нормативних актах предмети відання та повноваження набувають юридичної визначеності, з одного боку, як сфери діяльності самого муніципального утворення, а з іншого – як способу їхнього юридичного позначення.

Такий підхід до розуміння компетенції дає можливість вважати її базовим інститутом муніципального права та застосовувати до різних рівнів муніципальних утворень. Таким чином, компетенція місцевого самоврядування є складною правовою категорією, зміст складається загалом із предмету відання, прав та обов'язків (повноважень), які пов'язані та узгоджені між собою. У межах цього дослідження неможливо охопити наявні в цій галузі проблеми, тому робимо спробу проаналізувати лише деякі чинні теоретичні підходи. Багато питань щодо визначення та змісту компетенції спірні, є суперечливі судження як у теорії права, так і на практиці, що вимагає самостійного вивчення та осмислення різних питань (змісту, структури, видів компетенції, розмежування, співвідношення тощо), що дозволить муніципальним утворенням у межах своїх функціональних можливостей реалізовувати їх та нести відповідальність.

Однак у процесі еволюційного реформування механізму взаємодії органів публічної влади вони втрачали об'єктивно властиві їм компетенції,

насамперед компетенції у сфері адміністративної відповідальності, міжбюджетних відносин та соціальної сфери.

Основними принципами розмежування повноважень (компетенцій) є:

- принцип субсидіарності (близькість реалізації повноважень до громадян – споживачів послуг);
- принцип пропорційності у контексті співвідношення самостійності у реалізації повноважень та відповідальності на певному рівні влади;
- принцип об'єктивності та спеціалізації при визначенні складу та структури повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- принцип конгруентності (пропорційності, відповідності) обов'язків та компетенцій на певному рівні влади;
- принцип конкуруючих компетенцій;
- принцип вирівнювання бюджетної забезпеченості;
- принцип ефективного використання потенціалу (економічного, промислового, інвестиційного, ресурсного, екологічного, креативного);
- принцип редукції - зміни цілей у процесі функціонування місцевих органів публічної влади.

Реалізація зазначених принципів у повному обсязі є гарантією встановлення ефективного управління. Відповідно до критерію фінансового забезпечення виконання повноважень виділяється два їх види: власні та делеговані (передані) повноваження. Виконання (здійснення) власних повноважень фінансується рахунок коштів бюджетів відповідних рівнів.

Ефективність реалізації повноважень може бути досягнута за таких умов:

- чітке визначення обов'язків щодо фінансового забезпечення видаткових повноважень;

– ідентифікація зон відповідальності (санкцій) за здійснення власних повноважень;

– своєчасність надання громадянам якісних соціальних послуг. У зарубіжній практиці накопичено значний досвід у сфері розмежування компетенцій між рівнями влади: федеральною та регіональною. У цьому доцільно спроектувати методологічні принципи розмежування повноважень на сферу відносин «регіон-муніципалітет».

На думку В. Вакуленка, до власне компетенційних елементів належать:

«...а) нормативно встановлені цілі;

б) предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу;

в) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень та вчинення дій. Супутнім елементом є відповідальність за їхнє невиконання. Без них компетенція втрачає публічно-правову забезпеченість за допомогою різних засобів...» [105, с. 110].

У широкому розумінні «...компетенція – це громадські функції, без виконання яких суспільство та держава не можуть забезпечити життєдіяльність та своє існування. Це – політичні, економічні, соціальні, екологічні та міжнародні функції, кожна з яких має, природно, своє історичне «наповнення та вимір...» [103, с. 94]. Офіційне цілепокладання – у різних формах – служить поступальному руху та зміні етапів суспільного розвитку та «державних станів». Помилкове визначення цілей та відступ від них «збивають» темпи розвитку і нерідко супроводжуються великими соціальними втратами. Порушується порядок та узгодженість діяльності всіх інститутів громадської влади.

На основі аналізу зазначених наукових позицій пропонуємо власне авторське визначення категорії «компетенція органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»: це законодавчо встановлена можливість реалізації функцій держави та органів місцевого самоврядування

шляхом професійного виконання посадовими особами повноважень, встановлених чинним законодавством щодо предмета відання, а також поставлених перед ними цілей і завдань.

Вважаємо за можливе таким чином охарактеризувати типові предмети компетенційного впливу як перший елемент компетенції:

- а) вплив на розвиток різних сфер державного та громадського життя, соціально-культурного будівництва, економіки та зміну соціальних орієнтирів;
- б) перманентні види діяльності;
- в) юридичні факти;
- г) матеріальні об'єкти (майно, будівлі тощо);
- д) фінансові активи;
- е) державні та муніципальні інституції;
- ж) їх керівництво та посадові особи;
- з) правові акти, що приймаються відповідно до їхньої ієрархії.

Різні комбінації цих предметів як об'єктів впливу відрізняють компетенцію різних суб'єктів права. Можлива їх деталізація цілком допустима і передбачає строго окреслені легальні межі, щоб уникнути плутанини у діяльності державних та громадських структур. Адже, як зазначає професор І. Дробот: «...громадські інституції краще за інших розуміють проблеми тих чи інших соціальних груп, і у своїй діяльності на перше місце ставлять не економічну ефективність, а якість надання послуг, що дозволяє їм більш якісно задовольняти ті чи інші потреби.» [60].

Другий елемент компетенції – владні повноваження, структури, що мають повноваження, одночасно наділені і обов'язками щодо їх здійснення.

Сфера державного управління передбачає синтез прав і обов'язків у формулу «повноваження» [99, с. 200], які можна реалізувати у громадських інтересах. Тут проявляється свого роду «автоматизм» [109, с. 202] дії цієї формули, що дозволяє підтримувати наступність влади та управління та

правового порядку. Досягається стійкість виконання громадських функцій, яких так потребує суспільство загалом, громадяни та юридичні особи. Водночас допускається формулювання «може (дискреційні повноваження)» дозволяє застосовувати повноваження як виняток із правил, коли цього вимагають надзвичайні чи спеціальні обставини. І це має бути чітко визначено у законодавстві.

Важливим елементом компетенційних повноважень стало делегування повноважень. Адміністративно-правовий аспект дослідження інституту делегування пов'язаний із методологією державного управління. Так, один із провідних представників науки державного управління Колодій А. М., наголошуючи на одноразовості зміни компетенції органу державного управління при делегуванні, розглядав його як особливий спосіб наділення державними повноваженнями. [79]

Іщенко М. П. визначає делегування як із способів перерозподілу компетенції між органами публічної влади, використовуваний поруч із передачею об'єктів управління з ведення одного суб'єкта компетенції іншому, і наділення державними повноваженнями. [133]

На думку Дж. Брансфорт (*Darling-Hammond, L., and Bransford, J. (eds) (2005)*), делегування є «певного роду угоду, яким управлінські функції органів влади вищого рівня передаються суб'єктам управління нижніх рівнів». [178]

Рекола А. (*Aino Rekola, Riikka Paloniemi. (2022)*) також вважає, що делегування можливе лише за допомогою договірному способу передачі здійснення повноважень державних органів влади регіональним органам влади у випадках, коли це має забезпечити належне державне управління. [163]

На основі проведеного дослідження пропонуємо виокремити найбільш типові компетенційні повноваження з обумовленим операційним розподілом – видові та конкретизовані, до яких, зокрема, належать:

а) керівництво – повномасштабне вирішення питань та виконання всіх нижченаведених повноважень;

б) управління – імперативні вказівки, розпорядження, що включають частину конкретних повноважень;

в) прийняття рішень – встановлення, визначення, затвердження, створення, оформлення, представництво. Представництво можливе за рівнем самостійності прийняття рішень: незалежно (самостійно); за погодженням; спільно; попередньо; рекомендаційно;

г) участь – формування, розробка, погодження, порядок використання (майна тощо), сприяння;

д) регулювання – запровадження правил, прийняття правових актів, розробка нормативно-технічних та інших документів. Варто зазначити, що правові акти можуть відігравати потрійну роль – предмет відання, форма реалізації повноважень і як реалізації компетенції загалом;

е) організація – створює умови, стимулює, підтримує, виконує, здійснює, інструктує;

ж) розробка – пропозиції, проекти, програми, прогнози, аналітична інформація;

з) демонстрація – скасування актів, призупинення дій, створення організацій, розпорядження щодо вчинення дій;

і) координація – єдність планів і програм, узгодження дій і позицій, цілепокладання, інформаційне забезпечення;

к) контроль – перевірка, ревізії, звіти, інформації;

л) заборона – скасовує, визнає недійсним, зупиняє;

м) делегування повноважень – надання адміністративним органом належних йому прав та обов'язків органам місцевого самоврядування на визначений час або на невизначений строк.



Дуже важливим є аналіз статусу суб'єктів компетенції, адже від результатів діяльності цих установ насамперед залежить соціально-економічне та політичне становище країни. До них більшість авторів, зокрема Д. Браун (*Braun, D., and E. Grande (2021)*), відносять уповноважені інститути (структури) та особи, які мають право і зобов'язані діяти в межах певної сфери на основі встановлених повноважень [175, с. 1124]. Здійснення ними повноважень завжди означає виникнення компетенційних правовідносин. Підставою служать передусім нормативні цілі (завдання) і названі елементи компетенції як постійно і безперервно здійснювані. Звісно, окремі ситуації спонукають застосовувати ті чи інші повноваження, приймати конкретні рішення тощо. Тут юридичний факт є підставою для компетенційних правовідносин.

Окремі характеристики компетенцій не повинні створювати враження про їхню автономізацію. Обсяг публічних інтересів не дозволяє дробити їх штучно, допускаючи конфлікт компетенцій. Усі види компетенцій взаємопов'язані між собою за принципом «цілого та частини». Їх співвідношення повинні бути глибоко зрозумілі і практично освоєні, інакше неузгодженість і протиріччя в громадській сфері неминучі.

Народ як єдине джерело влади і як носій суверенітету в країні зосереджує у себе основні публічні функції. Вони розподіляються в громадянському суспільстві між державою та іншими інститутами як за сферами, предметами відання, так і головним повноваженням – ступенем обов'язковості. Суб'єкти держави, висловлюючи соціальні інтереси територій, повинні розвиватися узгоджено і мати самостійність у вирішенні своїх справ. До суб'єктів компетенції належить держава, а її міжнародна правосуб'єктність дозволяє вести мову про міжнародні організації та міждержавні об'єднання. До суб'єктів компетенції А. Чиркін відносить місцеве самоврядування як інститут народовладдя [223, с. 157].

В умовах адміністративної та муніципальної реформ особливо актуальною є проблема компетенції всіх суб'єктів публічного права. Існуючі на сьогодні питання реалізації повноважень однаковою мірою характерні і для місцевого самоврядування як особливої ланки в системі управління суспільством та державою. На думку А. Ткачука, це певний вплив на підходи до трактування цього поняття, визначення його змісту є дискусійним серед представників муніципального права у тому, яке місце у системі громадської влади посідає місцеве самоврядування [153, с. 57].

Місцеве самоврядування є найбільш наближеним до населення рівнем публічної влади, що забезпечує ключові життєві потреби людини. Якість життя населення значною мірою залежить від ефективності реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень, які є найбільш об'ємним та динамічним елементом компетенції. О. Шевченко акцентує увагу на недостатній правовій регламентації компетенції органів місцевого самоврядування, що є причиною дублювання функцій цих органів та необґрунтованого внесення змін та доповнень до їхньої структури, що призводить до дисбалансу у відносинах між суб'єктами муніципальних утворень [149, с. 5].

Статус органів державної влади визначається законами, іншими нормативними актами, як і перелік послуг і характер відносин із клієнтами. Ці організації структурно об'єднані у системи, які керуються органами управління. Кожен суб'єкт має власний обсяг і характер компетенції. Як визначальна, зазначена категорія може мати змістовне вираження у вигляді громадських функцій, предметів ведення, повноважень чи прав і обов'язків, юрисдикції, громадських послуг.

У теорії компетенції цілком виправдано розглядати і компетенції корпоративних структур. Кут зору визначається, по-перше, впливом цієї теорії;

по-друге, державним регулюванням обов'язкових елементів корпоративних компетенцій; по-третє, каналами державно-правового впливу.

І при цьому, як зазначає О. Скрипнюк, суб'єкти корпоративних компетенцій мають найбільшу самостійність у її встановленні [145, с. 24].

Узагальненням сказаного є такі загальнокомпетенційні принципи:

- а) побудова окремої компетенції як частини цілого;
- б) гарантування самостійної компетенції;
- в) забезпечення «взаємопереходів» компетенцій та їхньої узгодженості;
- г) регулювання взаємовпливів компетенцій [147, с. 124].

У реальній практиці накопичення змін у змісті та методах діяльності суб'єктів компетенції може спричинити зміну загальніших предметів відання. Зміни завдань держави, наприклад в умовах створення міждержавних об'єднань, є першопричиною змін у предметах ведення та обсягу повноважень усіх чи багатьох державних органів. Подібні імпульси в громадській сфері необхідно своєчасно відслідковувати та реагувати на них.

Обґрунтоване співвідношення компетенцій можна досягти за дотримання ще однієї важливої умови. Ми маємо на увазі комплексне використання для цієї мети доктрин та норм різних галузей права. Обмеження однією галуззю дає лише невеликий видимий ефект, оскільки організація влади та управління і регулювання основних видів діяльності суб'єктів права має стояти на міцному юридичному фундаменті.

Теорія компетенції є надбанням переважно науки державного управління. Її зміст – це досліджувані явища та тенденції у сфері нормативного та фактичного змісту діяльності суб'єктів права, це способи правового впливу на них, це система наукових категорій.

Можна виділити три групи категорій теорії компетенції:

- а) категорії, які виключно або переважно використовуються нею: компетенція, порушення компетенції;

б) категорії з інших галузей права – суб'єкти права, види державних органів, система правових актів, державні службовці та посадові особи тощо;

в) категорії, що застосовуються у суміжних галузях наукового пізнання. Економічна наука привносить категорії економіки та її галузей, власності тощо; політологія – поняття політичних інститутів, політичної діяльності; соціологія - масової, групової та особистої поведінки, взаємовідносин соціальних верств тощо; психологія – установки, мотиви тощо.

Уміле застосування цих понять у тому взаємозв'язку дозволяє правильно пізнавати компетенційні процеси. Важливими є положення теорії державного управління і політології для розуміння природи громадських функцій у суспільстві та державних функцій, включаючи норми міжнародного права.

Конституційне право є основою характеристики поділу державних справ за рівнями. Адміністративне право дозволяє зрозуміти механізм компетенції в системі виконавчої влади, а його поєднання з нормами трудового права – права, обов'язки та відповідальність посадових осіб та державних службовців. Муніципальне право – ключ до розуміння компетенції лише на рівні місцевої влади.

Отже, системний підхід до компетенції виявляється насамперед у такому розумінні її суб'єктів, коли вони взаємодіють між собою у процесі виконання суспільних та державних завдань. Свого роду ієрархічність суб'єктів пояснюється розчленуванням цілей на підцілі, стратегічні, тактичні та конкретні завдання.

Правильному розумінню компетенції сприяє її загальнотеоретичне трактування. Це – базове поняття теорії державного управління. Воно визнається та встановлюється насамперед нормами конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального та міжнародного публічного права. Компетенція визначається переважно у законах та інших нормативно – правових актах. Реалізується ж компетенція з допомогою норм усіх галузей

права, і це міркування вважаємо важливим для правозастосовної практики. Доречно звернути увагу на ще один аспект компетенції, саме на її універсальність. Будучи, як зазначає М. Зейглер (*Gess, C., Geiger, C., and Ziegler, M. (2018)*), «твором» [182] норм, з компетенцією органів суб'єктів публічно-правових відносин. Вони виступають учасниками відносин, регулювання яких є предметом ведення та повноважень різних суб'єктів компетенції.

Питання, значиме у практичному і теоретичному відношенні, у тому, яку роль відіграють тут суб'єкти приватного права. Можна виділити кілька типових ролей.

По-перше, право на звернення громадян до органів публічної влади з пропозиціями та скаргами. На них має бути реакція органів, зобов'язаних їх розглядати, вирішувати, діяти. Є процедури (у Сімейному кодексі та ін.), але ефект їх невисокий через прояви бюрократизму тощо.

По-друге, право громадян та юридичних осіб на отримання інформації про діяльність органів та прийняті ними рішення. Без цього важко розраховувати на законослухняну поведінку, оскільки юридична непоінформованість породжує помилки і пасивність. «Закриті» органи та посадові особи схиляються до корупції. Тим часом у законах про охорону навколишнього природного середовища, у Податковому кодексі та ін. закріплено обов'язки органів з інформування, але їх нерідко ігнорують. На жаль, як зазначає Т. Кіцак (*Borysenko, Olha & Kitsak, Taras & Pasichnyi, Roman & Акімова, Людмила & Karpa, Marta & Akimov, Oleksandr. (2022)*), у положеннях про міністерства та відомства, департаменти ці обов'язки майже не виділені [173].

По-третє, органи державної влади, посадові особи та службовці зобов'язані належним чином реагувати на випадки порушення прав і законних інтересів осіб. Відповідно до судових та інших правозахисних процедур не

лише розглядати та вирішувати відповідні справи в межах своєї юрисдикції, а й консультувати, допомагати у знаходженні засобів правового захисту.

По-четверте, громадяни та юридичні особи можуть ставати у певних випадках партнерами суб'єктів компетенції. Договірні відносини корелюють тим елементам компетенції загальнодержавних і регіональних органів, які допускають партнерські відносини. Досить поширеними є договори та угоди із соціально-економічних питань між міністерствами, главами адміністрацій з корпораціями та акціонерними товариствами [183, с. 235].

По-п'яте, громадяни та юридичні особи найчастіше виступають у ролі правозобов'язаних, коли в процесі реалізації компетенції на них поширюються імперативні норми. Водночас компетенційні норми можуть бути і рекомендаційними, коли приблизні становища і методичні рекомендації, типові форми документів є нормативним взірцем учасників публічно-правових і приватно-правових відносин [185, с. 113].

По-шосте, у реалізації компетенції, і передусім таких повноважень, як підготовка та прийняття рішень, нерідко беруть участь представники суб'єктів господарювання, громадських об'єднань.

Отже, у публічно-правових відносинах «зустрічаються» і діють різні суб'єкти права. І суб'єкти приватного права відіграють у них різні соціально-правові ролі. Обмежувати «сферу впливу» [161, с. 42] і зводити їх до ролі «прохачів» та «зобов'язаних до виконання» [157, с. 158] не можна, оскільки цим обмежується демократичний потенціал компетенції.

Конституційні положення про народовладдя з пріоритетним значенням права і свободи людини і громадянина орієнтують на дбайливе ставлення до всіх учасників компетенційних відносин. Таким чином, як було зазначено, до реалізації компетенції «включаються» норми багатьох галузей права. Це і створює різноманітну мережу правовідносин. Поняття компетенції широко використовується для характеристики організації внутрішнього керування; у

межах будь-якої установи та підприємства. Тут у ньому виявляється корпоративно-громадський зміст. У традиційному плані компетенція залишається категорією державного управління, що виражає владні події суб'єктів стосовно один одного.

Йдеться, як зазначалося, про компетенцію держави та її органів, місцевого самоврядування, міжнародних структур у межах широких сфер діяльності. Вона здійснюється в силу розпоряджень закону та підзаконних актів, причому на розсуд суб'єкта, який має право вибору моменту для рішень і дій та їх варіантів. Компетенція органів публічної влади пов'язується з необхідністю постійно, безперервно функціонувати у заданому напрямі, оскільки право надає йому нормативну орієнтацію. Але дії потрібні і тоді, коли цього вимагає наявність юридичних фактів. У цьому сенсі Ф. Бірман (*Biermann, F., Hickmann, T., Sénit, CA. (2022)*) правильно розрізняє правоздатність та компетенцію органу [169, с. 796]. Ця проблема отримує своєрідне забарвлення стосовно самого державного органу. Досить часто в органів публічної влади є дві органічно пов'язані частини – власне владно чинна структура та організаційно-допоміжна структура.

Для прикладу, у Конституційному Суді рішення виносять або на пленумі, або в палатах. Секретаріат є структурою, що обслуговує. Міністерство складається із структурних підрозділів, але його компетенція здійснюється міністром та колегією. Всі ці та інші органи публічної влади є юридичними особами, що передбачено в законах та положеннях про їх статус.

Первинність статусу та компетенції як його елемента встановлена ззовні, не виключає правоздатності органу. У публічно-правових відносинах діє лише офіційний та уповноважений представник органу публічної влади (у судових процесах щодо визнання актів недійсними тощо). Як зазначає Ф. Боттчер (*Böttcher, F., and Thiel, F. (2018)*), якщо більшість комерційних і некомерційних організацій створюються з волі власника, засновника чи

майбутніх членів задля забезпечення спільних інтересів, включаючи майнові, то публічно-правові суб'єкти отримують, «набувають» компетенцію за своєю волею і в своїх власних інтересах [174, с. 92].

Використовується і поняття «конституційна правосуб'єктність» як здатність набувати відповідного комплексу «юридичних обов'язків та прав та нести відповідальність за їх реалізацію, тобто, бути учасником конституційно-правових відносин» [176]. Її складовими частинами є конституційна правоздатність, конституційна дієздатність та конституційна деліктоздатність.

Статус суб'єктів публічних відносин має переважно політичний характер, а множинність суб'єктів це підтверджує. Їхня відмінність проводиться за характером завдань, форм і методів їх вирішення, обсягом прав та обов'язків, наявністю або відсутністю деліктоздатності. Не всі вони можуть стати суб'єктами конституційної відповідальності, бо для цього на них мають бути покладені обов'язки відповідати за свою правову поведінку та зазнавати негативного впливу конституційних норм у разі відхилення.

Не варто обмежувати коло таких суб'єктів – усі вони відповідальні (у різних формах) виконання своїх завдань.

Отже, вважаємо, що системне забезпечення компетенції – запорука її ефективності. Воно містить шість елементів:

- 1) стабільність влади та її інститутів;
- 2) належне правове регулювання компетенції;
- 3) обґрунтований вибір форми та структури органу;
- 4) достатні матеріально-фінансові ресурси;
- 5) висока компетентність керівників, посадових осіб та службовців;
- 6) захист компетенції.



## 1.2 Світовий досвід розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні

Найчастіше в зарубіжній та вітчизняній літературі, присвяченій питанням організації місцевої влади, використовуються поняття «місцеве самоврядування» та «місцеве управління». При цьому чіткого розмежування рівнів власне «місцевого самоврядування» та «місцевого управління» не проводиться. Одні дослідники не протиставляють ці поняття, інші – припускають їх протиставлення (під місцевим управлінням розуміють органи, що призначаються з центру і які представляють державну адміністрацію на місцях, а під місцевим самоврядуванням – місцеві представницькі органи державної та місцевої влади, ступінь незалежності та самостійності органів влади на місцях).

На думку Маматової Т.: «Для того щоб забезпечувати конкурентоспроможність та мати змогу увійти до міжнародних інтеграційних об'єднань як повноправний партнер, Україна має урахувати світові тенденції на гармонізацію інтересів усіх зацікавлених сторін.»[100, с. 7]

Актуальність дослідженого поняття потребує подальшого розгляду та конкретного закріплення на законодавчому рівні. Відповідно до пункту 1 статті 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування «під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ та керувати нею, діючи в рамках закону, відповідно до своєї компетенції та в інтересах місцевого населення» [211].

З цього випливає, що розмежування предметів відання, повноважень та компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади набуває не лише правового, а й політичного характеру.

Належний порівняльно-правовий аналіз компетенції є важливим як з наукової, так і з практичної точки зору. Аналізуючи зарубіжний досвід,

спостерігаємо значну роль конституційних основ визначення компетенції, забезпечення більшого рівня незалежності органів та менший ступінь їх суміжних дій з іншими державними інституціями, а також ефективно поєднання повноважень держави та статутних повноважень її органів.

Підтвердженням цьому є сутність поняття децентралізації, що наводиться у доповіді професора доктора М. Стадлера на тему «Дерегуляція та відновлення: політична історія дослідження». Необхідність проведення «інституційної політики», спрямованої на децентралізацію політичних та адміністративних структур, М. Стадлер обґрунтовує виділенням трьох «переваг» децентралізації:

- надання та розширення прав громадян на участь в управлінні державою через політичну інтеграцію та самоідентифікацію;
- розвиток системи «стримувань і противаг» у процесі поділу повноважень між рівнями управління;
- формування інституційних умов, необхідних для ініціювання, просування та здійснення «самопідтримуваного» розвитку на місцевому та регіональному рівнях та основ формування громадянського суспільства.

Проте слід наголосити, що децентралізація буде ефективною лише за умови, якщо обсяг повноважень, ресурсів та відповідальності суб'єктів самоврядування достатній для прийняття рішень, інваріантних до повноважень та контрольних функцій регіональних органів державної влади [210].

На думку професора І. Дробота (*Olena Bobrovska, Ihor Drobot, Zinovi Nadyuk, Roman Hrytsko, Pavlo Pokataev (2020)*), Впровадження ефективного управління адміністративно-територіальною реформою можливе на основі оптимізації співвідношення «централізація – децентралізація». Створення концепції «прориву» для подолання кризових і стагнаційних процесів, що забезпечить лідерство країни, поєднуючи ідеології організаційно-

адміністративної, інформаційно-аналітичних, соціальних послуг та публічної комунікації [206, с. 114].

Різновекторне становлення взаємин між місцевою та державною владою зумовило на практиці розвиток різних систем (моделей) розподілу компетенцій місцевого самоврядування. Так, на думку Н. Камінської, існують три базові моделі розподілу компетенцій місцевого самоврядування, а саме: англосаксонська (США, Великобританія, Канада, Австралія та ін.), романо-німецька, або континентальна (Франція, Італія, Бельгія та ін.) ліберальна (Іспанія, Португалія, Бразилія та ін.) [69, с. 37].

Професор М. Вулз (*Espahangizi K, Wulz M. (2020)*) окреслює: «...англосаксонську; континентальну, або французьку; змішану, або гібридну (Німеччина, Австрія, Японія), а також «радянську» (Китай, КНДР, Куба) моделі розподілу компетенцій місцевого самоврядування...». [180, с. 162]. З перерахованих вище класифікацій, як показує зарубіжний досвід, виділяють трикласичні моделі розподілу компетенцій місцевого самоврядування, а саме: англосаксонську (Великобританія, Нова Зеландія, Австралія та деякі інші країни); французьку, чи континентальну (Франція, Італія, Швеція та деякі інші країни); німецьку (Німеччина, Австрія, Японія /та деякі інші країни).

На думку деяких авторів, зокрема Ян Кроткі (*Jan Krotký (2022)*), для опису вітчизняної та зарубіжної систем розподілу компетенцій місцевого самоврядування досить виділити три основні суб'єкти влади.

По-перше, представницький орган, який забезпечує реалізацію законодавчої гілки влади, формування якого здійснюється на виборній основі.

По-друге, глава муніципальної влади, вища посадова особа муніципалітету, що виконує загальну організаційну діяльність органів місцевого самоврядування.

І, по-третє, місцева адміністрація, що представляє собою муніципальний орган, що займається загальними адміністративними питаннями [176, с. 10].

Саме ці органи муніципального управління реалізують основний спектр повноважень місцевого самоврядування та їх конфігурації дозволяють говорити про різні моделі розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування. Система організації місцевої влади, властива англосаксонської моделі, зародилася, коли самоврядним інституціям була надана широка автономія не лише у виконанні приписів влади короля, але і у власному правотворчості. Це виражається перш за все в тому, що місцеві представницькі органи державної влади формально можуть діяти автономно в межах своєї компетенції і прямого підпорядкування нижчих органів вищим немає.

Своєю чергою М. Зіглер (*Gess, C., Geiger, C., and Ziegler, M. (2018)*) переконливо доводить, що впровадження цієї моделі розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування стане доречним для країн, що розвиваються. Адже саме в США, на його думку, були створені основи державної теорії місцевого самоврядування – як реакція на суперечність між ідеалами суспільної теорії і потребами держави, що зміцнюється. Існують лише виборні органи загальної компетенції, іменовані радами. У дрібних громадах (з чисельністю населення менше ніж сто п'ятдесят осіб) для вирішення соціальних проблем скликаються парафіяльні збори (сходи) [182, с. 740].

Однак це не означає, що відсутній контроль за тим, яким чином органи місцевого самоврядування виконують свої завдання. Наприклад, у Великій Британії місцеву владу курує Міністерство житлового господарства та місцевого управління. В Англії Міністерство захисту навколишнього середовища здійснює контроль за загальними питаннями, що перебувають у віданні місцевих громад. Ряд міністерств (наприклад, Міністерство освіти, Міністерство охорони здоров'я та ін) здійснюють контроль в інших сферах (освіти, охорони здоров'я і т.д.). Якщо органи місцевого самоврядування діють у межах наданих їм повноважень, то контроль за виконанням ними своїх

завдань обмежується лише узгодженням питань з відповідними міністерствами.

Як зазначає Л. Домінгес (*Flores García, M. A., Lagunes Domínguez, A., Torres Gastelú, C. A., and Ortiz Muñoz, A. F. (2019)*), центральні органи виконавчої влади, природно, прагне контролювати місцеві органи державної влади, тобто, стежити, щоб вони не виходили за межі, обумовлені для них законом, хоча їм і надано можливість самоуправління. Наприклад, у Франції та Італії цим займається Міністерство внутрішніх справ, а в Японії існує спеціальне Міністерство у справах місцевої автономії. Певні контрольні функції виконують й інші відомства. Так, наприклад, міністерство фінансів стежить за витрачанням коштів та виконанням бюджету. У федеративних державах наглядом подібної форми займаються органи державної влади суб'єктів федерації. Такі органи існують у структурі виконавчої влади окремих штатів США. У ФРН цим займається уряд земель [194, с. 20].

Центральні органи виконавчої влади має такі форми впливу на муніципальні органи:

- 1) пряме регулювання діяльності цих органів шляхом ухвалення законів та підзаконних актів;
- 2) контроль за роботою муніципальних органів;
- 3) використання перманентної фінансової залежності муніципалітетів від центральної влади, адже всі вони отримують певні дотації.

По-друге, формою здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у формі судового контролю. Наприклад, в Англії центральні органи виконавчої влади можуть звертатися до суду у разі невдоволення діями місцевих органів. Судді різних рівнів можуть розглядати позови органів влади або приватних осіб до місцевих органів. Такі справи приймають на розгляд суди графств і вищі суди. Найбільш жорсткий нагляд за органами місцевого самоврядування у країнах (наприклад, Франція,

Італія), де у складі муніципальних органів є урядові агенти чи чиновники – префекти чи губернатори.

На думку О. Ренн (*Renn, O.(2022)*), наявність меж контролю з боку державних органів є свого роду певною гарантією місцевого самоврядування в організаційній сфері. На сьогодні у багатьох країнах поширений так званий адміністративний контроль, за якого рішення місцевих органів влади з питань їх власної компетенції можуть бути оскаржені лише за мотивами законності в суді [212, с. 530]

Суди, зазвичай, не спроможні розглядати рішення місцевої влади з власної ініціативи. У Великобританії, наприклад, відповідне прохання (скарга) має надійти від осіб або ж органів, інтереси яких були порушені конкретними діями (або бездіяльністю) влади. Конституційні суди земель у Німеччині також здійснюють свою діяльність тільки за запитами, клопотаннями, скаргами. У провадженні, що здійснюється органами нагляду в Австрії, громади мають статус сторони (вони мають право звернутися зі скаргою на органи нагляду до адміністративного або конституційного суду), що зазначено в Конституції Австрії.

Загалом можна зробити висновок, що основними рисами англосаксонської системи розподілу компетенцій є:

- 1) відносна самостійність місцевого самоврядування;
- 2) відсутність на місцях уповноважених представників центрального уряду, які опікуються місцевими органами;
- 3) незалежність відправлення у вирішенні багатьох питань місцевого життя;
- 4) відсутність прямого підпорядкування нижчих муніципальних органів вищим;
- 5) муніципальні органи вправі робити лише те, що їм прямо дозволено законом;

6) система самоврядування включає передусім представницькі органи (ради), обрані населенням під час прямих виборів;

7) виконавчо-розпорядчі органи формуються радою та підзвітні їй;

8) поєднання адміністративного та судового контролю за діяльністю місцевих органів влади. Класичними прикладами англосаксонської моделі місцевого самоврядування є США і Великобританія. Нині в США існує аж шість типів адміністративно-територіальних одиниць зі своїми органами місцевого самоврядування: графства (за винятком Коннектикуту і Род-Айленда); міста (cities); бороу (borough); вільджі (villages); тауни (towns); тауншипи (townships).

Особливу категорію суб'єктів місцевого управління становлять шкільні і спеціальні округи, в яких створюються органи спеціальної компетенції на виконання певних функцій. Як самостійні суб'єкти права, вони мають право укладати угоди і контракти, купувати об'єкти власності і розпоряджатися ними, отримувати плату за послуги, що надаються, здійснювати стягнення податків і зборів певного призначення і т.д. Спеціальні округи можуть створюватися для того, щоб краще функціонувала та чи інша адміністративна одиниця.

Наприклад, спеціальний округ управління транспортом Нью-Йорка охоплює територію двох штатів і у його віданні експлуатація портів, тунелів, мостів, аеродромів і т. д. Спеціальні округи можуть створюватися для виконання найрізноманітніших функцій. Існують округи пожежної охорони, водопостачання, житлового будівництва тощо. В одному місті можуть функціонувати різні округи.

Вони створюються за рішенням законодавчих зборів штатів. Особливий інтерес викликає організація шкільної освіти в США. Так, в цій країні крім звичних для нас органів місцевого самоврядування загальної компетенції, існують органи місцевого самоврядування спеціальної компетенції – шкільні

ради, які розробляють основи освітньої політики у своєму окрузі затверджують бюджети округів, обробляють федеральні субсидії. Вони працюють у раді безоплатно. Шкільні округи не залежать від графств і муніципалітетів.

Так, наприклад, законодавством штату Нью-Йорк передбачено існування п'яти типів шкільних округів, серед яких: округ початкової школи, необ'єднаний шкільний округ, що складається з двох або декількох округів початкової школи; центральний округ середніх шкіл; міський шкільний округ. Необхідно зазначити, що важливим елементом правового статусу місцевих органів у США є муніципальні Хартії [202, с. 216].

У Конституції штату Міссурі в 1875 р. вперше було закріплено право муніципалітетів приймати свої Хартії. Право на таку Хартію забезпечувало муніципалітетам велику самостійність щодо органів влади штатів, велику свободу розсуду у вирішенні справ місцевого населення, включаючи питання суспільного устрою. Хартії дозволяють обирати прийнятні для населення варіанти устрою місцевої влади, взаємовідносин між представницькими та виконавчими органами влади, організації муніципальних служб. Водночас вони (Хартії) не повинні суперечити законодавству штатів. Введення в Хартію положень, що суперечать Конституції і законам штату, дає підстави для винесення судами рішень про недійсність таких положень через перевищення муніципалітетами своїх повноважень. Однак місцева влада має досить широкі повноваження у сфері організації своєї діяльності.

Проаналізувавши окремі положення Конституції, можна зробити висновок про те, що питання, пов'язані з організацією місцевого самоврядування на тій чи іншій території, уповноважені вирішувати штати. Річ у тім, що Основний закон США встановлює лише виняткові повноваження федеральних органів влади і визнає, що всі інші питання належать до компетенції штатів. Так, у конституціях практично всіх 50 штатів містяться положення, присвячені організації та діяльності муніципалітетів. Однак це не



означає, що кількість систем місцевого самоврядування в США дорівнює кількості штатів (тобто п'ятдесяти). Тут йдеться перш за все про самостійності кожного суб'єкта федерації вибрати найбільш прийнятний для себе варіант, відповідний діяльності його місцевих органів [57, с. 116].

Різні системи розподілу компетенцій органів управління штатів і органів місцевого самоврядування М. Маєр (*Dusch M, Mayer M, Treede RD, Fischer MR, Berndt M. (2022)*) пропонує згрупувати в три основні моделі: модель координуючої компетенції, модель владної компетенції, модель пересічної компетенції. Органи місцевого самоврядування входять до структури органів влади штатів і залежать від них. У межах цієї моделі діє так зване «правило Діллона», згідно з яким будь-який справедливий, розумний, істотний сумнів у наявності того чи іншого повноваження трактується судами проти органів місцевого самоврядування [179].

Теоретично штати, що використовують цю модель, можуть навіть розпускати органи місцевого самоврядування, проте на практиці цього не відбувається («*intra vires*» – від лат. «діяти в межах своїх повноважень»), тобто, органи місцевого самоврядування можуть вчиняти дії, які лише прямо передбачені законом. Компетенції муніципалітетів, межі самостійності місцевих органів влади становлять предмет централізованого правового регулювання. Інакше акти місцевої влади вважаються прийнятими з перевищенням владних повноважень «*ultra vires*» і можуть бути визнані судом недійсними. У межах цієї моделі федеральні органи державної влади, органи державної влади штатів і органи місцевого самоврядування практично незалежні один від одного, вони виступають як партнери у своїх взаєминах. Там, де їхні інтереси перетинаються, вони діють спільно; там же, де такого перетину немає, вони вільні від впливу один одного і діють незалежно.

Існує певна фінансова та економічна прихильність муніципалітетів до федеральної влади (наприклад, федеральні позики, федеральне гарантування

позик, одержуваних муніципалітетами і одержуваних муніципалітетами). В Англії сума дотації зазвичай більша, ніж сума надходжень від усіх податків. Тому найбільш реальним заходом покарання місцевих органів влади у разі конфлікту чи непокори центральної влади є скасування субсидій. Таким чином існує «грошова вуздечка», яка місцеві органи тримає у підпорядкуванні. [112, с. 130]

Представницькі органи місцевого самоврядування у США іменуються Радами, чисельний склад яких невеликий (як правило, від 5 до 9 осіб, але в деяких Радах - до 50 осіб). Так, середня чисельність міських Рад у США від п'яти до семи членів. Значний вплив на статус муніципальних Рад США мають принципи, покладені основою відносин цих Рад з вищими посадовими особами муніципалітетів і виконавчим апаратом загалом. До посадових осіб представницьких органів належать: шериф, скарбник, клерк, коронер та ін.

Особливий інтерес становить компетенція органів управління у містах, адже урбанізований стиль життя веде переважна більшість населення Сполучених Штатів Америки. Так, в результаті еволюційного розвитку США склалися три основні моделі розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні:

1. «Рада – мер». Існує два види цієї моделі: «рада – слабкий мер» (коли мера обирає рада і він здійснює в основному представницькі функції); «рада – сильний мер» (коли мера обирає населення і він домінує у відносинах «рада – мер»).

2. «Рада – менеджер». Населення обирає членів муніципальної ради, яка призначає менеджера. Відносини ради з керівником будуються на підставі контракту, що регламентує зобов'язання сторін. За такої системи управління менеджер очолює муніципальний апарат і багато в чому визначає кадрову політику у відділах і службах виконавчого органу муніципального управління.

3. «Комісійна система управління». За такою моделлю розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні населення міста обирає зазвичай на 2 – 4 роки муніципальну Раду (Раду комісіонерів), що складається з 3 – 5 осіб. Кожен член такої Ради виконує подвійну функцію: функцію члена представницького органу і функцію голови одного з управлінь і служб у системі виконавчої влади муніципалітету. Ця система управління посаду мера не передбачає (а якщо і передбачає, то мер виконує представницькі функції). Названу модель управління критикують американські фахівці, вважаючи її недемократичною, оскільки не дозволяє провести принцип «поділу влади». Загалом можна констатувати, що система місцевих органів у різних штатах неоднакова.

За загальним правилом ця система повторює федеральну структуру влади, встановлюючи три гілки влади і систему «стримувань і противаг». Функції місцевого управління в США можна розбити на дві великі групи. Так, до першої групи належать функції в галузі соціального обслуговування та комунального господарства (організація шкільного навчання, охорона здоров'я, соціальне забезпечення і т.д.).

У другу групу входять адміністративно-управлінські функції (підтримка порядку, забезпечення протипожежної охорони, керівництво юстицією, реєстрація актів цивільного стану і т.д.).

При цьому основну увагу слід звернути на існуючий стратегічний характер – державний підхід, що здійснюється в Сполучених Штатах у галузі розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні.

Як було зазначено раніше, англосаксонська система розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні виникла у Великобританії, для кожної з частин якої характерна деяка своєрідність адміністративно-територіального поділу і структури місцевої влади. На території Англії, Уельсу

і Шотландії діє дволанкова система органів місцевого управління, в Північній Ірландії – одноланкова система (райони).

В Уельсі порядок розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні подібний до англійської системи. У Шотландії один рівень представлений районами і округами, а другий – місцевими радами, схожими на парафіяльні ради в Англії. Великобританія – парламентська монархія. У цій країні немає письмової Конституції, тому конституційне значення тут мають законодавчі акти, прийняті парламентом, а також судові прецеденти.

Як зазначає Б. Страссер (*Strasser BJ, Baudry J, Mahr D, Sanchez G, Tancoigne E. (2019)*), у Великобританії формою регулювання компетенції муніципальних органів є судові прецеденти, які багато в чому регулюють і конкретизують компетенцію місцевих органів, встановлювану актами парламентів. Будь-яка дія місцевого органу має бути, тому виправдано посилення на відповідний акт парламенту [221, с. 52].

Примітно, що ще в 2017 р. в одній зі своїх наукових публікацій С. Хелмар (*Schöne, Helmar (2017)*) зазначила, що Великобританія на сьогодні зазнає надзвичайно масштабної реформи, яка зумовить одні з найрадикальніших змін у системі місцевого управління країни. Аналіз реформи з точки зору інтересів місцевих спільнот дозволяє стверджувати про критичну важливість наявності на державному рівні законодавчих та інституційних механізмів, що гарантують місцевому самоврядуванню стабільність і послідовність у відносинах з державою. Великобританії ще належить виробити ці механізми, і чи може їх забезпечити заявлена реформа – питання дискусійне [213, с. 87].

Новий британський уряд під керівництвом Ріші Сунака з самого початку жорстко критикував систему управління країною, що склалася, як надто громіздку і надто централізовану. Націленість на реформування системи місцевого самоврядування була підтверджена вже на етапі формування нового

Кабінету міністрів: було засновано пост міністра з питань децентралізації з метою нагляду за децентралізаційними заходами і координації діяльності міністерств з цього напрямку, розпочато муніципальну реформу.

У результаті уряд визначив шість основних напрямків реформування компетенції: 1) полегшення бюрократичного тягаря; 2) надання спільнотам можливості проводити свої власні рішення; 3) посилення місцевого контролю над державним фінансуванням; 4) підвищення різноманітності наданих громадських послуг; 5) підвищення відкритості уряду для громадського нагляду; 6) посилення підзвітності місцевому населенню [159, с. 27].

Як перший крок на цьому шляху на розгляд парламенту було винесено підготовлений міністерством у справах громад та місцевого самоврядування проект закону «Про децентралізацію». Ось деякі з ключових реформ, передбачених законопроектом:

- 1) зміна порядку встановлення загальних повноважень місцевого самоврядування;
- 2) перегляд фінансування органів місцевого самоврядування;
- 3) скасування комітету за стандартами на рівні муніципалітетів;
- 4) введення в найбільших містах Великобританії прямих виборів мерів (замість чинної умовно «парламентської» моделі, за якої голову муніципалітету обирають депути місцевої ради з їх числа);
- 5) перерозподіл повноважень у сфері девелопменту;
- 6) встановлення права громади на конкуренцію [19, с. 22].

У низці зарубіжних країн діє муніципальна система, яка заснована на так званій французькій, або континентальній моделі розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні. У континентальній моделі більшого поширення набули ідеї державної теорії самоврядування, адже в її основі закладено адміністративний контроль органів самоврядування і присутність на місцях агентів центрального уряду. Батьківщиною даної муніципальної

системи є Франція, тому її часто називають французькою. Як пише Е. Карташов (*Kartashov E. G.(2018)*), «французьке місцеве управління, що започаткувало цілу систему управління в західноєвропейських країнах, завжди характеризувалося жорстокою ієрархією і підпорядкованістю центральної влади» [193, с. 175].

Сучасний стан розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні на території Франції є підсумком тривалого історичного процесу перетворень. «...основи сучасного статусу місцевих органів влади регулюються крім Конституції такими законодавчими актами: законом від 2 березня 1982 р. про права і свободи комун, департаментів та регіонів; законом від 7 січня 1983 р. про розподіл компетенції між державами комунами, департаментами та регіонами; законом від 6 січня 1986 р. про вибори до регіональної ради; законом від 3 лютого 1992 р. про статус місцевих депутатів; законом від 6 лютого 1992 р. про територіальне управління Республіки...» [191, с. 21]. Усі перелічені закони належать до політики децентралізації, здійсненої французьким урядом [191, с. 21].

Необхідно зазначити, що саме законом 1982 р. в основу організації влади були покладені принципи деконцентрації та децентралізації. До початку реформи місцевого самоврядування 1982 – 1983 рр. державні органи у Франції робили спроби скоротити кількість повноважень, реалізованих місцевою владою, шляхом скорочення субсидій, інвестицій, запровадженням різних технічних і т. д. Співробітництво між цими двома рівнями влади будувалося на зовсім нерівноправній основі. Так, державна влада могла здійснювати контроль за муніципалітетами практично в будь-якій сфері діяльності; представники держави на місцях мали право втручатися в діяльність органів муніципального управління, могли скасовувати рішення місцевої влади не тільки з причини незаконності, але і навіть з причини недоцільності [191, с. 21].

Як зазначають окремі науковці, французька модель володіє досить високим рівнем централізації, який зберігається навіть після інтенсивного реформування, здійсненого в 80-ті роки минулого сторіччя. З часу наполеонівського централізму Франція дотримувалася моделі унітарної держави, орієнтованої виключно на один центр, в якій єдиною політично релевантною територією було єдине і неподільне сприйняття великої нації. На проміжному рівні в цій моделі розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні виділялися територіальні одиниці – департаменти, якими керували префекти – державні чиновники, що призначалися урядом Франції. Префект також відповідав за координацію діяльності на своїй території в межах вказівок територіальних підрозділів міністерств.

Основним напрямом реформи у Франції 80-х рр.. стало зміцнення становища субнаціональних територій у міждержавному устрої як автономних одиниць самоврядування та розширення їх статусу. Було змінено статус префектів, вони втратили виконавчу владу в департаменті, керівництво регіонами та адміністративну опіку за комунами та департаментами. Всеосяжний контроль префекта був замінений наглядом за правомірністю та законністю дій органів місцевого самоврядування. Механізми субординації поступилися місцем взаємодії та координації.

Закон від 2 березня 1982 р. змінив назву посади представника державної влади в департаментах і регіонах – замість супрефектів і префектів вони іменуються «комісарами республіки» або «помічниками комісара республіки». Представник державної влади на місцях був знову названий префектом в декреті від 29 лютого 1988 р. Реформою 1982 р. територіальним громадам (комунам, департаментам, регіонам) були надані більші самостійність і повноваження, ніж були до цього часу, що характеризувалося додатковим залученням населення до вирішення місцевих питань. У результаті реформи розширилися повноваження департаментів (особливо у сфері соціальної

політики); а також повноваження муніципалітетів у сфері контролю за міським плануванням та розвитком [196, с. 22].

Водночас, оцінюючи «плюси» і «мінуси» проведених 1982-1983 роках реформ компетенції органів місцевого управління у Франції, необхідно все-таки констатувати, що їх головним досягненням є перш за все спроба встановлення партнерських відносин між органами державної влади та місцевими адміністративно-територіальними утвореннями. Що, на наш погляд, заслуговує на особливу увагу і схвалення. Статус місцевих органів влади закладено в чинній Конституції Франції 1958 р., а саме в ст.72, згідно з якою комуни, департаменти та заморські території оголошуються територіальними спільнотами Республіки. Законом від 2 березня 1982 року регіон був оголошений територіальною громадою, але це рішення набуло чинності лише після обрання в 1986 р. регіональних рад [185, с. 22].

Примітно, що у Франції встановлено п'ятиланкову систему органів місцевого управління і самоврядування: комуна, кантон, округ, департамент, регіон. Основною ланкою місцевого самоврядування Франції є комуна. Як зауважує Айралт Л. (*Ayrault, L. (2017)*), «комуна – це передусім місцевий колектив, а не державна адміністративно-територіальна одиниця» [167, с. 27].

Кожна комуна має власний представницький орган – муніципальну раду (утворюється шляхом загального прямого голосування терміном на шість років), який обирає зі свого складу мера (главу виконавчої влади). Мер і його заступники утворюють муніципалітет (виконавчий орган комуни). Муніципальна рада становить основу місцевого самоврядування на рівні комун; не контрольована у своїх рішеннях нічим, крім чинного законодавства. Мер виконує функцію голови виконавчої влади комуни та представника центральної влади у комуні. (На практиці ці функції зазвичай делегуються представникам муніципальної адміністрації).



Як представник комуни, мер володіє певним колом повноважень, зокрема:

- 1) власними повноваженнями (здійснюючи їх, мер не підзвітний раді, діє незалежно);
- 2) повноваженнями щодо виконання рішень ради;
- 3) повноваженнями, делегованими йому радою [186, с. 27].

Як бачимо, мер має подвійну якість: з одного боку він виступає складовою місцевого самоврядування, а з іншого – низовою ланкою виконавчої вертикалі, відповідальним за виконання доручених йому зверху справ. Констатуючи вищевикладене, необхідно наголосити, що для концентрації моделі місцевого самоврядування (на відміну від англосаксонської) все ж таки характерний високий ступінь централізації і жорсткий контроль з боку держави за місцевими органами.

Проте, на думку Л. Айралт (*Ayrault, L. (2017)*), все це не заважає досить успішно функціонувати місцевим органам влади, а навпаки, сприяє посиленню ролі держави у формуванні компетенції місцевого самоврядування, спрямовує діяльність місцевих органів на вирішення не тільки локальних, а й загальнодержавних завдань, що своєю чергою сприяє більшій координації місцевого управління з іншими елементами державного механізму, влади [167, с. 29].

Як і англосаксонська модель, континентальна модель системи організації розподілу компетенцій місцевого самоврядування має свої переваги та недоліки. Серед безперечних переваг – забезпечення єдності дій державної влади, управління на місцях, необхідного ступеня централізації. Також до позитивних факторів, на думку цього автора, слід віднести те, що в державах з французькою системою місцевого самоврядування муніципалітети, на відміну від країн англосаксонського типу, можуть брати участь у здійсненні влади на національному рівні [209, с. 240].

У Франції муніципалітети беруть участь у виборах сенату – верхньої палати парламенту, оскільки їхні делегати представляють більшу частину відповідних виборчих колегій. Водночас вона дає можливість населенню, його представникам в обраних органах самостійно вирішувати місцеві питання. Однак посадова особа, що контролює місцеве самоврядування, – комісар республіки, префект, супрефект – призначається «згори», незалежно від волі місцевого населення. Закон не зобов'язує уряд жодною мірою погоджувати таке призначення з місцевою радою.

Функціонування обох моделей засноване на подібних принципах, характерних для сучасних демократичних політичних систем західних країн. Основою структури компетенції муніципальної влади тут є представницькі органи, що формуються населенням на підставі вільних змагальних виборів.

На думку М. Оберл (*Oberle, Monika/Leunig, Johanna (2017a)*), «модель розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні, що склалася сьогодні у Франції, сильно відрізняється від тієї континентальної моделі, прообразом якої вона спочатку була. Нинішня французька модель – це симбіоз централізації та децентралізації, державного контролю та вільного самоврядування. Держава тут все частіше виступає не як суддя, що карає місцеву владу за будь-яку провину і непокору, а як партнер, який співпрацює з муніципалітетами на принципах законності та обмеженого контролю» [200, с. 149].

Врешті, окремі вчені, чий інтерес становить дослідження правових основ компетенції органів муніципального управління в сучасній Франції зазначають: «... поступове зміщення акцентів від місцевого управління до самоврядування передбачає у французькому варіанті важливу характеристику, закріплену законодавчо: не існує ніякої ієрархії між територіальними спільнотами, ніякого контролю одного рівня влади над іншим.» [162, с. 283].

Органи місцевого самоврядування взаємозалежні й юридично підконтрольні лише державі. У зв'язку з цим багато французьких юристів говорять про фактичний відхід від принципу загальної компетенції за його формального збереження: розподіл обов'язкових компетенцій між різними рівнями влади, який стає все більш докладним, майже не залишає можливостей – як юридичних, так і фінансових – для реального здійснення загальної компетенції.

Німецька модель розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні у Німеччині становить особливий інтерес у зв'язку з тим, що поряд з англосаксонською та французькою німецьку модель місцевого самоврядування виділяють як самостійну і вважають її однією з найефективніших у Європі. Окремі науковці вбачають деяку схожість німецької моделі розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні з французькою та англосаксонською моделями. Схожість німецької та французької моделей полягає у наявності проміжного рівня влади між органами влади республіки (федеральною землею) і місцевим самоврядуванням. Його головне завдання – забезпечення контролю за дотриманням законодавства муніципалітетами. Але якщо у Франції цю функцію виконують представники державної влади на місцях – префекти, то в Німеччині створюються спеціальні територіальні підрозділи органів влади федеральних земель. Такий рівень влади в Німеччині називають середнім рівнем [154, с. 28].

У різних землях цей порядок може значно відрізнятись. Це ріднить Німеччину зі США. Характерною рисою німецької моделі є те, що федеральні органи державної влади практично не беруть участі у взаємодії з органами місцевого самоврядування. Відносини між державою та муніципалітетами розгортаються у сфері відносин між федеральною землею і місцевою владою. Таким чином існує певна схожість німецької моделі з моделлю координуючої влади, яка використовується в деяких штатах США.

Система розподілу компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування в Німеччині спирається на принцип контролю та нагляду з боку держави. При цьому цей нагляд не обмежує місцеве самоврядування. Існування контролюючих органів змушує муніципалітети діяти в межах закону і робити менше помилок. Пряме втручання держави у справи муніципалітетів відбувається вкрай рідко, звичайно ж, якщо це не стосується виконання окремих державних повноважень. Муніципалітети в Німеччині мають право навіть виступати проти державних актів нагляду і звертатися до суду.

«Общинам має бути гарантоване право регулювати в межах закону під свою відповідальність усі справи місцевого співтовариства. Об'єднання громад у межах своєї законної компетенції та відповідно до законів також мають право самоврядування. Забезпечення самоврядування включає забезпечення основ для самостійної фінансової відповідальності; до цих основ ставляться джерела податків, відповідні економічного розвитку громад, які мають право встановлення ставки податку» [145, с. 28].

Фактично цим і обмежується конституційне регулювання місцевого самоврядування на федеральному рівні. Тому питання місцевого управління належать до виключної компетенції земель. На думку Дж. Брансфорд (*Darling-Hammond, L., and Bransford, J. (eds) (2005)*), занадто інтенсивне законодавче регулювання прав громад з боку земель є недоліком німецької системи місцевого самоврядування. Законодавче регулювання породжує ілюзію, що існує якийсь загальний тип громади, що відповідає всім місцевим потребам. У цьому не враховуються специфіка розвитку та географічні особливості [178].

Муніципалітети та райони діють від імені держави як органи самоврядування або за розпорядженням державних органів у межах покладених на них повноважень. Іншими словами, Конфедерація та землі не є єдиними державними адміністративними органами Німеччини. Громади є базовою одиницею місцевого самоврядування і наявні у всіх німецьких землях.

Общину можуть становити місто, сільське поселення, кілька поселень. Обов'язковою умовою існування громади є роздільне існування представницького та виконавчого органу влади. Представницький орган громади формується шляхом прямих, рівних і загальних виборів. У невеликих громадах роль представницького органу можуть відігравати збори всіх жителів.

Компетенцію органів місцевого самоврядування у ФРН характеризують такі риси:

а) громада виконує всі адміністративні функції на території, за яку вона відповідає, за винятком випадків, коли вони передані іншому органу управління;

б) громада у своїй діяльності керується статутом, який не може суперечити федеральним та земельним законам;

в) громада вправі самостійно під свою відповідальність вирішувати завдання на місцевому рівні, але відповідно до федеральних і земельних законів.

Основним правовим актом громади є місцевий статут (укладення), який приймається представницьким органом комуни. Крім комунальних укладень, існує ряд інших нормативних актів місцевої влади (наприклад, адміністративні інструкції глави виконавчої влади, що регулюють роботу підрозділів адміністрації; адміністративні акти, що належать до окремих випадків і є найважливішим інструментом для регулювання роботи з населенням).

Виділяють чотири основні типи організаційного устрою громад: 1) магістратний; 2) бургомістерський; 3) північно-німецький; 4) південно-німецький.

Так, за магістратної форми організації місцевого самоврядування виконавчу владу громади здійснює магістрат (колегіальний орган), який складається з професійних управлінців. Членів магістрату обирає

представницький орган громади. За поданням членів магістрату представницький орган призначає бургомістра (голову магістрату).

Бургомістерська форма передбачає, що бургомістр одночасно є головою представницького органу громади та головою виконавчої влади громади. При цьому бургомістра обирає зі свого складу Рада. Так само Рада призначає з числа професійних менеджерів і з власного складу правління, до якого входить і бургомістр. Завданням правління є підготовка рішень Ради. Адміністрацією громади керує бургомістр, який обирається її представницьким органом. Крім того, обирається міський голова, до його повноважень входить вирішення поточних питань місцевого самоврядування. Міський голова одноосібно керує адміністрацією, виконує рішення Ради. Особливістю організації місцевого самоврядування у південно – німецькому варіанті є те, що окрім представницької влади головним органом громади є також мер, якого обирає народ безпосередньо шляхом загального голосування. Мер відповідає за вирішення поточних питань місцевого управління та головує на засіданнях представницького органу громади.

Позитивними моментами проведеної муніципальної реформи в Німеччині є: 1) чіткий поділ повноважень між рівнями вертикалі виконавчої влади; 2) сильна фінансова основа місцевого самоврядування; 3) відсутність розбіжностей між адміністрацією та депутатами.

Отже, на основі проведеного аналізу світового досвіду розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні можна зробити висновки. Насамперед усі моделі розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні мають як загальні, так і відмінні риси. Основними критеріями для виявлення відмінностей англосаксонської, французької та німецької моделей є перш за все характер взаємовідносин між місцевою та державною владою, а також ступінь автономії органів влади на місцях. Так, наприклад, організація процесу взаємодії державної та муніципальної влади в Німеччині є

прерогативою федеральних земель. Таким чином кожен регіон має право вибрати таку систему взаємодії названих органів влади, яка більше йому підходить, відповідає реальній дійсності. Це одна з подібностей американської і німецької моделі.

Подібність між англосаксонською і континентальною моделями розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні можна вбачати перш за все в тому, що функціонування обох моделей засноване на подібних принципах, основою структури муніципальної влади тут виступають представницькі органи.

Як було зазначено раніше, у США з органами місцевого самоврядування взаємодіють органи державної влади регіонального рівня (тобто штатів). У Франції ж центральні органи виконавчої влади взаємодіють з муніципальною через префектів (посередників державної влади), адже регіональний рівень відсутній. Порівняння німецької та континентальної моделі виявляє набагато більш високий рівень децентралізації в системі публічного управління в Німеччині. Для Франції ж характерний уніфікований порядок взаємодії державної та муніципальної влади.

На основі аналізу міжнародного досвіду делегування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування пропонуємо такі механізми розмежування компетенції:

1) перехід до системи розщепленої ієрархії, що поєднує інтеграцію та подвійну децентралізацію (досвід Данії, Норвегії, Польщі, Угорщини, Фінляндії, Чехії, Швеції);

2) застосування моделі «внутрішнього розвитку» – зосередження на зміцненні інституційної спроможності місцевої влади виконувати свої основні повноваження (досвід розвинених країн світу);

3) перехід до демократії участі, заснованої на принципі прямого управління державою, суспільством та окремими територіями спільнотою вільних громадян (досвід розвинутих європейських країн);

4) звернення до доктрини «муніципальної влади поза політикою» (досвід демократій світу);

5) зосередження уваги на моделі децентралізації та місцевої автономії (досвід Франції, Іспанії, Італії, Польщі, Швейцарії та ін.);

6) дотримання принципу субсидіарності (країни ЄС та інші розвинені країни світу);

7) активне регулювання повноважень органів місцевого самоврядування (досвід системи місцевого самоврядування США, Великобританії та інших англосаксонських країн);

8) повна врегульованість чинним законодавством всіх питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою (досвід Франції, Іспанії, Італії та ін. європейських країн);

9) максимальне законодавче розмежування сфер організації та діяльності органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою (досвід Франції, Іспанії, Італії та інших європейських країн);

10) максимально законодавчо закріплення сфери компетенції органів управління та органів місцевого самоврядування (досвід Франції, Іспанії, Італії та інших європейських країн);

11) децентралізація, передусім децентралізація на економічному рівні для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування виконувати відповідні повноваження (досвід Франції, Польщі та інших європейських країн);



12) створення територіальних громад (колективів) як головних суб'єктів місцевої публічної влади та префектів – представників влади у відносинах з людьми, з чітко визначеними сферами повноважень (досвід Франції);

13) глибока децентралізація між адміністративними установами та органами місцевого самоврядування (польський досвід) та інший закордонний досвід.

Зазначимо, що розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування знаходить своє відображення в таких основних сферах їх повсякденної діяльності:

1) виключна сфера діяльності органів виконавчої влади (забезпечення конституційного ладу, національної цілісності та суверенітету, національної безпеки тощо);

2) суміжні сфери діяльності (соціально-економічний розвиток відповідної території; бюджет, фінанси і ціни, планування і облік; наука, освіта, охорона здоров'я, культура, спорт, материнство і діти, сім'я та молодь; соціальний захист населення; законність, правопорядок, права, свободи і законні інтереси громадян та інших осіб);

3) коло повноважень органів місцевого самоврядування (управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок; містобудування, мобілізаційна тощо).

На основі аналізу базових положень моделей делегування компетенції визначено ознаки національної моделі делегування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування:

1) ефективне впровадження нормативних методів законодавчого встановлення та розвитку меж та обсягу компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади на основу принципів децентралізації, субсидіарності, законності та ефективності;

2) активне впровадження договірних методів перерозподілу окремих повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади (зокрема співробітництво територіальних громад, спільні проекти, договірне регулювання делегованих повноважень);

3) поширення договірних методів об'єднання та перерозподілу компетенцій органів місцевого самоврядування у разі об'єднання територіальних громад, а також їх укрупнення;

4) обмеження можливостей використання методів делегування повноважень органом місцевого самоврядування, переведення делегованих повноважень у форму власних владних повноважень, якщо реалізація тієї чи іншої компетенції вважається доцільною на основі принципу децентралізації;

5) врегулювання порядку проведення контролю та застосування заходів адміністративної відповідальності за виконання делегованих державою повноважень органу місцевого самоврядування;

6) обов'язкове врахування фінансових та функціональних можливостей територіальних громад під час надання повноважень;

7) розширення можливостей для органів місцевого самоврядування використовувати судові методи поділу влади (звернення до суду у справах про фінансову неспроможність) та інші методи.

Отже, аналізуючи досвід європейських країн та останні наукові дослідження, можна виділити передумови успішної реалізації процесу децентралізації з метою створення ефективної моделі управління в децентралізованій системі:

- визнання принципу верховенства права;
- визнання та гарантування місцевої автономії;
- рівний правовий захист усіх форм власності;
- демократичне та ефективне виборче законодавство;

- незалежність, ефективність, доступність і прозорість системи правосуддя та функціонування органів адміністративної юстиції;
- надійний процес бюджетування та суворі фінансова дисципліна;
- високі соціальні стандарти;
- розвинений державний сектор або стабільна тенденція до його розвитку.

Вважаємо, що поглиблене вивчення та рефлексія європейського досвіду децентралізації систем управління, державного управління та організації територіальних повноважень сприятиме ефективному реформуванню вітчизняної системи місцевого самоврядування.

Основними причинами вивчення та використання досвіду розвинутих країн для формування стратегічного бачення повоєнної відбудови України є такі:

- вивчення досвіду післявоєнної відбудови дозволяє зберегти історичну пам'ять про минулі події та зрозуміти їхній вплив на сучасні процеси. Це допомагає уникнути повторення помилок і допомагає зберегти цінні знання і традиції;
- оцінка досвіду післявоєнної реконструкції дає цінні уроки для сучасних суспільств у різних аспектах, які сприяють швидшому відновленню після конфлікту чи катастрофи, таких як: управління кризою, планування та координація відновлення інфраструктури, економічний розвиток і розвиток добробуту;
- систематизація досвіду післявоєнної відбудови сприяє розвитку наукових методів і розумінню складних соціально-економічних процесів, оскільки передбачає аналіз різних методів відбудови, оцінку їх ефективності та пошук нових методів відбудови без повторення відомих помилок;
- узагальнення досвіду післявоєнної відбудови може допомогти покращити розуміння міжнародної співпраці та можливість взаємного

навчання, покращити міжнародні відносини та сприяти спільному розвитку. Це сталося завдяки здатності країни переймати успішні практики та стратегії, прийняті іншими країнами під час післявоєнного відновлення;

– отримання доступу до досвіду інших країн допомагає зберегти цінні знання та сприяє створенню стійких і процвітаючих суспільств.

Водночас вибір часового періоду для вивчення досвіду післявоєнної відбудови також обмежений сучасними реаліями. З цієї точки зору варто провести ретроспективний аналіз і поглянути на сучасні країни, які досягли успіху в розвитку після останньої великої війни. Тому досвід Німеччини, Японії, Південної Кореї, Боснії і Герцеговини, Сінгапуру та інших країн заслуговує на вивчення та оцінку. Досвід післявоєнної відбудови цих країн може бути джерелом для планування та реалізації післявоєнної відбудови України.

### **1.3 Нормативно-правове забезпечення зміни компетенцій органів місцевої влади**

У сучасній науці державного управління та законодавстві існує багато взаємопов'язаних понять, і зміст цих понять необхідно розуміти, щоб сформулювати теоретичну основу дослідження динаміки розвитку компетенцій органів влади. Серед цих категорій слід виділити «предмети відання», «повноваження», «компетенція», «питання місцевого значення». Крім того, слід визначити системні зв'язки між ними та зазначити основні відмінності. Перш за все важливо зазначити, що кожен суб'єкт будь-якої системи управління має певну компетенцію (має права та виконує покладені на нього обов'язки).

Без цих елементів не можна розкрити сутність предмета правовідносин. Право виражає певні можливості, надані суб'єкту, реалізувати те, що він повністю себе втілює, але в допустимих межах. Незважаючи на численні дослідження, в науковому середовищі немає єдиної думки щодо тлумачення

поняття «зміна компетенції» та його співвідношення з дефініціями «функції» та «компетенція», що актуалізує необхідність тлумачення і розмежування вищенаведених понять.

Загалом у науковій юридичній літературі немає єдиної позиції щодо визначення поняття «зміна компетенції». На думку одних вчених, цей термін означає «зміну встановлених законом повноважень, прав і обов'язків певного державного (муніципального) органу або посадової особи, що визначають його компетенцію в системі державних органів». Інші вчені визначають зміни компетенції лише реформування системи прав і обов'язків або сукупність повноважень чи прав. Більш загальне пояснення пропонує М. Баймуратов: «Влада окреслює обсяг і зміст повноважень, який складні адміністративні системи можуть динамічно здійснювати на певних суб'єктів управління» [5, с. 39].

Деякі науковці стверджують, що категорії «зміна компетенції» і «зміна повноважень» тотожні або ж «компетенція знаходить своє вираження через її функції». Існує багато поглядів на визначення поняття «зміна компетенції», але всі вони вказують на те, що «компетенція є елементом правового становища будь-якої державної установи і змінюється разом з ним. Дієздатність – це елемент правового статусу, який закріплює низку встановлених законом прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання ним основних функцій...» [7, с. 142].

О. Петренко зазначає, що зміна компетенції передбачає два шляхи, які отримали широке застосування: зміна сукупності питань, у яких одна або кілька осіб компетентні і зміна сукупності повноважень (прав і обов'язків) [123, с. 40].

Іншу позицію запропонувала О. Нижник, що розглядає головні функції органів управління як види впливу на об'єкти управління. Вони

розмежовуються на підфункції, операції і дії з різною ефективністю впливу [119, с. 57].

Р. Плющ вважає, що компетенція – це покладений на уповноважених суб'єктів обсяг публічних обов'язків. Як складна система вона містить два різні елементи. До безпосередньо компетенційних елементів належать законодавчо встановлені предмети відання, цілі як юридично визначені сфери і об'єкти впливу, управлінські повноваження як гарантовані законом міри схвалення рішень і здійснення дій. Факультативним елементом є відповідальність за невиконання владних розпоряджень. Без них компетенція втрачає публічно-правовий зміст і забезпечення за допомогою різних засобів [110, с. 3].

Ю. Ковбасюк виділяє основні риси, властиві для компетенції органів державної влади, у тому числі і у разі їх зміни та передачі органам місцевого самоврядування [108, с.84].

По-перше, компетенція органів державної влади є нерозривною єдністю покладених на них прав і обов'язків. Часто права органу, який здійснює ці повноваження, є одночасно його обов'язками перед третіми особами (громадянами, іншими органами тощо). Права та обов'язки, що входять до компетенції органів державної влади, тісно пов'язані та взаємозалежні.

По-друге, компетенцію органів публічної влади закріплено в нормативно - правових актах.

По-третє, компетенція органів публічної влади здійснюється через реалізацію органами, яким вони надані, державно-владних дій виконавчо - розпорядчого, нормотворчого чи іншого характеру [108, с.85].

Динаміка компетенції органів державної влади тісно пов'язана із зміною повноважень. В. Авер'янов проаналізував різні нормативні акти, що стосуються професійних об'єднань, і прийшов до висновку, що в них повноваження і функції найчастіше описуються одними і тими ж термінами:

«розробка», «розгляд», «затвердження», «керівництво», «участь», «організації», «вжиття заходів» тощо. Автор наголошує на недоцільності штучного текстуального розмежування компетенції і повноважень [4, с. 5].

Проте Г. Бублик вказує на органічність взаємозв'язку функцій і змісту управлінської діяльності державної влади (прав та обов'язків), що виявляється в компетенції управлінського суб'єкта [16, с. 22].

Важливим фактором формування цієї культури є теорія розподілу місцевих функцій і повноважень. Розвиток цієї теорії успішно здійснювали українські вчені, фахівці в різних сферах державного управління. Він ґрунтується на ідеях адміністративної та муніципальної реформ, верховенства права, децентралізації, балансу національних і місцевих інтересів. Саме ці ідеї є орієнтирами для поглядів автора на проблему зміни компетенції органів місцевої влади. Адже як зазначає Проніна О.В. [142] «питання, які виникали в процесі децентралізації та реформування місцевого самоврядування були направлені на розвиток та покращення умов життя громадян в територіальних громадах України.»[140, с.241]

Вважаємо, що більш правильне розуміння динаміки полягає в розумінні компетенції як категорії, що позначає зміни обсягу прав і обов'язків з певною функціональною спрямованістю. Така позиція є слушною не лише з точки зору теоретичної доцільності, дотримання технічної чистоти закону (оскільки використовувати кілька термінів для позначення одного явища недоцільно), а й з точки зору нормотворчості. Аналіз чинних нормативно-правових актів, які встановлюють правовий статус органів місцевого самоврядування, показує, що багато з них містять цілі розділи (глави) або пункти, які мають такі назви: «Компетенція в сфері фінансів та бюджету», «Компетенція в сфері житлово-комунального господарства». Тобто це означає, що компетенція тут є категорією, яка об'єднує декілька окремих складових елементів (прав та обов'язків) за їх галузевою належністю і змінюється із зміною законодавства.

Компетенція органів місцевого самоврядування – динамічне явище, що перебуває під впливом із внутрішньої та зовнішньої сторони. У середині систем муніципального управління спостерігається «ланцюгова реакція» – здійснення вже встановленої компетенції одного суб'єкта є початком або підставою встановлення компетенції іншого суб'єкта. Ті чи інші дії (бездіяльність) одного суб'єкта є умовою та причиною дій іншого суб'єкта. Водночас суб'єкти компетенції діють у складних і суперечливих умовах, зміну яких не завжди вдається зрозуміти. Поспішна та непродумана – згубно відображається не лише на рівні діяльності влади та знижує ефективність управління, що негативним чином впливає на стан та темпи розвитку економіки та соціальної сфери. Нерідко погіршується політична ситуація у країні та регіонах. Виникають труднощі у міжнародних відносинах. Для запобігання та усунення подібних негативних тенденцій і явищ існує два основні способи.

Перший означає глибоке і систематичне вивчення й аналіз об'єктивних і суб'єктивних чинників, які впливають на динаміку компетенцій. Схематично їх можна охарактеризувати подвійним чином (Схема1). Одні чинники є відображенням економічних, соціальних, політичних та міжнародних процесів, що об'єктивно відбуваються. Індикатори процесів – фактичні зміни, статистичні показники, аналітичні оцінки, матеріали громадської думки та ін. – повинні постійно вивчатися, узагальнюватись та піддаватися загальним оцінкам. Інші чинники «податливіші». Маються на увазі:

- а) зміни в політичному курсі держави;
- б) нові соціально-економічні та інші програми;
- в) вибори та зміна влади;
- г) реформи – конституційні, адміністративні, судові, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою.



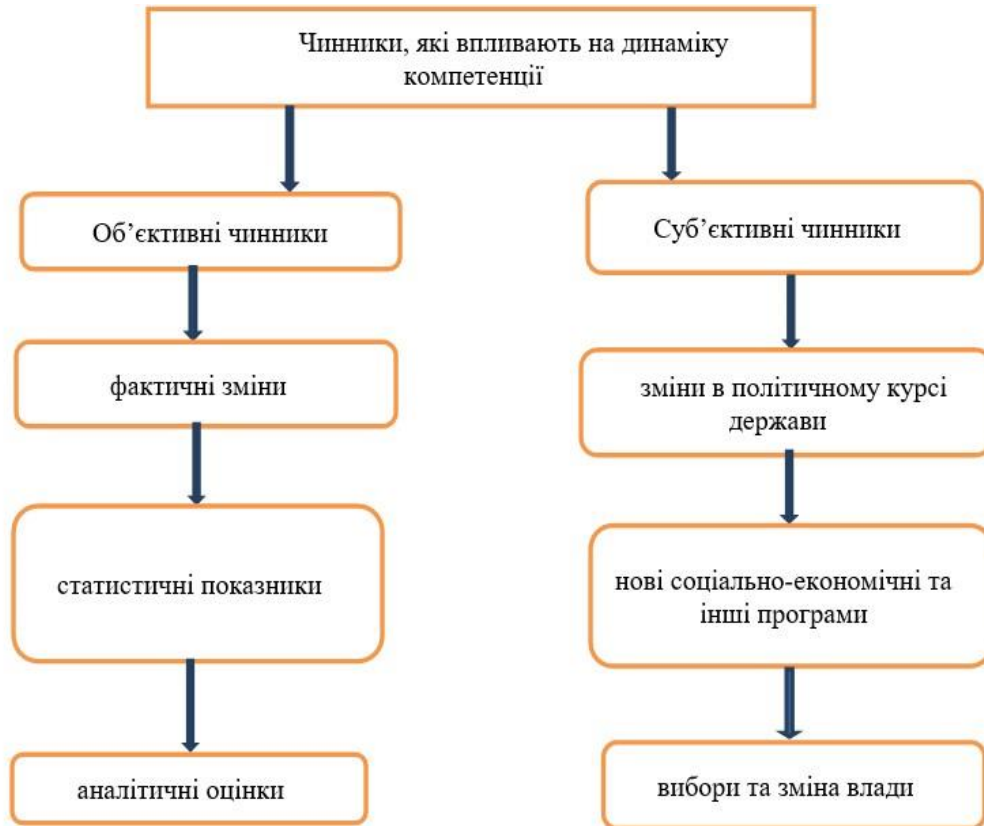


Рисунок 1. Чинники, які впливають на динаміку компетенції

Особливим є вплив реформ на зміну компетенцій органів місцевого самоврядування, оскільки у результаті змінюються, зникають і з'являються нові суб'єкти. Іншими стають цілі та предмети відання на макрорівні та повноваження – на мікрорівні. Системність, етапність та суворе цілепокладання повинні бути ознаками реформ. У нашій країні завжди проводилися реформи – вдалі та невдалі, які виправдали себе частково, та «безстрокові». Чимало вдалося зробити, але й залишалися без серйозних змін усі або деякі державні та господарські структури. Лише частково

змінювалися їхні завдання, не вдавалося врегулювати всі зв'язки партнерів – по вертикалі та горизонталі. Забезпечення компетенцій завжди відставало від модифікації їх змісту.

В останні десятиліття ми є свідками конституційної, адміністративної, судової та муніципальних реформ. Їх цілі та деякі результати докладно охарактеризовані в судовій практиці, наукових працях. Їм присвячені директивні документи, парламентські слухання та наукові дослідження. І це позбавляє нас від докладного аналізу реформ, які страждають на безсистемність і відсутність зав'язків один з одним, то квапливістю, то половинчастими заходами. Їх не завжди супроводжують обґрунтовані програми та громадська підтримка [15, с. 230].

Важливим стане дослідження досвіду реформ в іноземних державах. Методологію проведення адміністративних реформ було розроблено у Школі національної публічної адміністрації (Канада), в Квебеку 14 –17 липня 1997 р. в межах Міжнародної асоціації шкіл та інститутів адміністрації та Міжнародної асоціації інформації про документацію публічної адміністрації.

У 70 – 80-х роках в Італії проходила реформа регіонального управління. Вивченню її цілей, етапів і результатів було присвячено дослідження, результати якого узагальнив американський професор Роберт Патнем. Було виділено 12 індикаторів [204, с. 142].

Три індикатори у політичній сфері – стабільність органів виконавчої влади, терміни затвердження бюджету, стан інформаційних служб. Два індикатори присвячені вивченню регіонального законодавства, інші – функціональним аспектам діяльності (житлове будівництво тощо).

Другий спосіб забезпечення послідовної реалізації компетенцій пов'язаний із програмною організацією діяльності їх суб'єктів. Реалізація компетенції має бути ритмічною та цілеспрямованою. Своєчасно враховуються зміни в об'єктах управління, у предметах відання. На них впливає, звісно,

динаміка економічних, соціальних та політичних процесів, що відбуваються в країні, і її потрібно об'єктивно аналізувати та діяти оперативно. Слід використовувати комплекс засобів здійснення компетенції та не зводити справу до застосування окремих засобів.

Посилаючись на праці німецьких учених, зокрема (*Böhme G.(1984)*), які докладно розробили питання співвідношення закону та адміністративних рішень як засобів здійснення компетенції державних структур. Цікавим є перехід норм – від загальних до більш конкретних – у режимі діяльності суб'єктів компетенції. У багатьох сферах адміністративної діяльності застосування закону без директивних адміністративних приписів навряд чи можливе. Це стосується особливо тих сфер, у яких визначені законом програми прийняття рішень, пов'язані з багатьма загальними застереженнями, не визначеними правовими поняттями чи вказівками на позаправові стандарти [171].

Окремий чиновник нерідко орієнтується під час прийняття рішень на обов'язкові для нього адміністративні приписи, що інтерпретують та конкретизують правові положення та керують використанням простору для розсуду. Таким чином, адміністративні розпорядження регулюють насамперед організацію та діяльність усередині органу місцевого самоврядування.

Під адміністративними приписами розуміються норми, адресовані внутрішній адміністративній організації, видані вищими адміністративними інстанціями чи вищими посадовими особами на адресу підпорядкованих відомств, адміністративних органів чи службовців і покликані конкретніше визначити організацію та діяльність адміністрації.

Перелік цілей і завдань адміністративних приписів, що наводять німецькі автори, подаємо схематично (Схема 2). Керівництво органів місцевого самоврядування повинне:

- інформувати;

- сприяти розумінню своєї політики;
- пояснювати правові розпорядження та пояснювати їх застосування на прикладах;
- аналізувати наслідки судових рішень;
- організовувати виконання та пристосовувати організацію до змін виконання;
- полегшувати виконання та скорочувати процес прийняття рішень за допомогою заданих елементів;
- уніфікувати виконання, за потреби обмежувати з цією метою простір для розсуду або оголошувати певне тлумачення закону обов'язковим;
- за необхідності виділяти центральні моменти виконання законів і тим самим звертати увагу на певні сфери завдань [171].



Рисунок 2. Обов'язки керівництва органів місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування є найбільш наближеним до громадянина інститутом влади, що сформувався у зв'язку з реформою децентралізації. Зазначена реформа ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування. Розпочалася вона з прийняття Концепції реформи місцевого

самоврядування і територіальної організації влади в Україні у 2014 році [135]. Національна політика у сфері децентралізації вимагає системної реформи національного законодавства. Перший етап реформи, який розпочався у 2014 році і тривав до 2019 року, включав ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади, яка визначила основні умови, механізми та напрями реформування місцевого самоврядування. Після цього було затверджено поетапний план заходів із впровадження, що і започаткувало реформу.

Для того, щоб виконати всі необхідні завдання, насамперед необхідно внести зміни до Конституції України та створити нові законодавчі акти. Проте з політичних причин Верховна Рада України не прийняла пропозицію Президента України про внесення змін до Конституції. Відтоді були внесені та ухвалені законодавчі ініціативи:

*Закон України «Про внесення змін у Податковий та Бюджетний кодекси України»* від 15 березня 2022 року № 2120-IX. Ці зміни сприяють реалізації фіскальної підтримки децентралізації: розмежування джерел надходжень і видатків між бюджетами області та місцевого самоврядування та створення фіскальної бази для новоутворених громад для забезпечення виконання повноважень, закріплених у законі 2014 року. У 2019 році доходи місцевих бюджетів зросли на 200 мільярдів гривень (з 68,6 мільярда до 267 мільярдів гривень).

*Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»* – на підставі якого було сформовано перший базовий рівень реформи та перші позитивні практики об'єднання. Відповідно до положень Закону за спрощеною процедурою до територіальної громади могла приєднуватися територіальна громада, яка межує з нею і відповідно до перспективного плану формування території громад області належить до зазначеного об'єднання. За перші шість

років реформи було створено 1070 об'єднаних територіальних громад, у які добровільно об'єдналися 4882 громади [134].

*Закон України «Про співробітництво територіальних громад»*. Ці зміни створюють механізми вирішення спільних проблем у громаді: утилізація відходів, реалізація проєктів, розвиток спільної інфраструктури тощо. Станом на грудень 2022 року між громадами було укладено 761 угоду [132].

*Закон України «Про засади державної регіональної політики»*. Державна підтримка регіонального розвитку та будівництва інфраструктури громад за період реформи зросла в 41,5 раза: з 500 млн грн у 2014 році до 20,75 млрд грн у 2019 році. Завдяки цій підтримці протягом 2015-2019 років у районах та громадах реалізовано понад 12 тисяч проєктів [132].

Окрім цього, було запроваджено інститут старост, прийнято пакет законів, що розширюють повноваження органів місцевого самоврядування, а також оптимізують процес надання соціальних послуг мешканцям територіальної громади.

На другому етапі реформи було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій. Зокрема, 17 липня 2020 року було прийнято постанову Верховної Ради України №807 «Про утворення та ліквідацію районів».

Водночас викликів у функціонуванні органів місцевого самоврядування не поменшало. Одним із них стала швидка зміна законодавства про воєнний стан. Громади майже щодня зустрічаються з наслідками цього явища. Усі законопроекти та постанови, прийняті в липні 2022 року, тепер мають однакові закінчення: «в умовах воєнного стану», як, наприклад, Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», який поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування.

Крім того, 27 липня 2022 року набув чинності Закон України № 2390 «Про внесення змін до розділу VI Бюджетного кодексу України «Прикінцеві та

перехідні положення» щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення ефективності прийняття рішень».

За п'ять місяців 2022 року доходи місцевих бюджетів становили 68,3% від загального обсягу доходів місцевого бюджету, що у 4,4 раза більше від доходів загального місцевого бюджету. Ці показники показують, що децентралізація є свідченням міцності фінансової бази території та її здатності швидко адаптуватися.

Фінансові надходження з початку 2022 року свідчать про те, що приріст доходів місцевих бюджетів почався вже у травні. Це дає можливість підтримувати економіку країни загалом. Крім того, у майбутньому громада зможе швидше та ефективніше використовувати цільові кошти для вирішення ключових проблем.

На сучасному етапі триває робота з розробки пропозицій щодо відновлення територіальних громад після війни. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» [224], яким визначено основні засади відновлення та розвитку регіонів і громад. Крім того, 14 липня 2022 року відбулося засідання Президії Конгресу місцевих і регіональних влад, на якому було представлено план відновлення України. Науковці та громадські експерти розробили документ «Візія України – 2030». У ньому викладено бачення різних сфер організації життя суспільства і держави, а також загальнодержавної політики.

Ще одним важливим рішенням стала ініціатива Мінрегіону допомогти громадам швидко знаходити актуальну інформацію. У зв'язку з цим на порталі «Децентралізація» створили розділ «Важлива інформація для місцевої влади та жителів громад під час воєнного стану». Він містить офіційні та експертні поради, корисні місцевій владі та жителям громади в умовах воєнного часу. У розділі «Діяльність в умовах окупації» ви можете дізнатися, як поводитися

місцева влада та як мешканці громади під час окупації, як отримували та надавали освітні, медичні та соціальні послуги.

Розглянемо, як трактують категорію «компетенція органів місцевого самоврядування» міжнародні документи та національне законодавство. У Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції України та інших законодавчих актах, правових документах широко використовується такі терміни, як «компетенція місцевого самоврядування», «сфера компетенції місцевого самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування » і «самоврядування», «місцева влада органів самоврядування», «повноваження органів місцевого самоврядування», «органи місцевого самоврядування та їх органи» тощо.

Проте, відсутність нормативних визначень зазначених термінів зумовлює їх різне тлумачення. При цьому науковці висловлюють різні думки як щодо змісту процесу зміни компетенції, так і щодо сутності цього поняття, та його співвідношення з іншими суміжними поняттями й термінами. Зокрема, у Європейській хартії місцевого самоврядування застосовується термін «компетенція місцевого самоврядування» [211].

Це новий термін в українському законодавстві та вітчизняній науці державного управління, який ще не отримав нормативного чи теоретичного визначення. У зарубіжній літературі під повноваженнями місцевого самоврядування розуміють сукупність прав, обов'язків і суб'єктів, створених територіальними громадами, установами та посадовими особами місцевого самоврядування для виконання встановлених урядом функцій і завдань місцевого самоврядування. Що стосується динаміки компетенції місцевого самоврядування, то Хартія передбачає, що воно має визначатися за такими принципами:

*Принцип правової автономності органів місцевого самоврядування:*  
«Основні повноваження і функції місцевої влади повинні визначатися



конституцією або національним законом» (ч. I ст. 4) [211]. Законодавче визначення повноважень місцевого самоврядування саме по собі є важливою гарантією права територіальних громад самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, оскільки в правовій державі державним органам заборонено втручатися в компетенції іншої установи.

2. *Принцип повноти повноважень органів місцевого самоврядування та необмеженості його самоврядних прав:* «повноваження, надані органам місцевого самоврядування, в принципі, є достатніми та виключними. Вони не можуть бути скасовані або обмежені іншим центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом» (ч. 4 ст. 4) [211].

3. *Принцип субсидіарності:* «функції муніципальних органів, як правило, здійснюються, переважно, тими інституціями, які мають найтісніший контакт із громадянином. Покладаючи ту чи іншу функцію на іншу установу, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги щодо досягнення економії та ефективності» (ч. 3 ст. 4) [211]. Сьогодні принцип субсидіарності вважається одним із найважливіших в організації всього державного апарату. Основна ідея принципу полягає в тому, що органи державної влади можуть втручатися лише до певної міри та в тих межах, у яких суспільство та його групи, від окремих осіб до сімей, територіальних громад та інших великих груп, не можуть задовольнити свої різноманітні потреби.

Слід зазначити, що цей принцип вперше був достатньо повно сформульований в енцикліці Папи Пія XI, опублікованій у 1931 році: «Можливо змінити або порушити цей найважливіший принцип соціальної філософії: що влада, якою вони володіють, може бути активною та здійснюватися з власної ініціативи і власними засобами, не повинні бути відібрана у людей та передана до громади, але це було б несправедливо та суттєво вплинуло б на громадський порядок, якщо забрати у нижчих

соціальних утворень функції, які вони можуть здійснювати самі, і передати їх соціальним утворень вищого порядку. Єдина мета будь-якого соціального втручання полягає в тому, щоб допомогти членам суспільства, а не знищити або поглинути їх» [199].

Існує деяка двозначність у визначенні принципу субсидіарності в енцикліці Папи Пія XI, адже реалізація цього принципу включає два протилежні аспекти: з одного боку, субсидіарність означає, що інституції на вищих територіальних рівнях можуть втручатися в нижчі рівні – їх компетенція обмежується тією мірою, якою останні доведуть свою некомпетентність [199].

Тобто, субсидіарність у цьому розумінні ґрунтується на принципі невтручання органів державної влади або вищих органів місцевого самоврядування у вирішення важливих питань місцевого значення. З іншого боку, підпорядкування прямо передбачає втручання – вища влада не лише має право, але й зобов'язана втручатися у сферу нижчої влади. У той же час це втручання передбачає не заміну, а певний тип допомоги, заохочення та розширення повноважень низових органів влади.

Як влучно сказав американський дослідник Дж. О'Реллі (*Oreskes N, Oppenheimer M, Jamieson D, Brysse K, O'Reilly J, Shindell M, Wazeck M. (2019)*), «субсидіарність – це не лише межа втручання вищих органів влади у справи окремих осіб або громад, але й обов'язок цих органів влади діяти відповідно до цих осіб або громад, таким чином, щоб надавати їм можливість самим приймати рішення» [207]. Таким чином, відповідно до принципу субсидіарності, передача повноважень від нижчих до вищих рівнів допускається лише в тому разі, якщо самі ці повноваження можуть краще здійснюватися на вищих рівнях. Водночас залишається думка про те, що ці повноваження мають здійснюватися на максимально наближеному до

громадян рівні. Зміст частини третьої статті 4 Хартії засвідчує, що обидва аспекти принципу субсидіарності чітко відображені в документі [211].

Аналізуючи відповідні положення Хартії, принцип субсидіарності можна розглядати в правовому та політичному аспектах. Юридичне значення субсидіарності, отже, описує цей принцип як конкретну формулу розподілу повноважень у законодавчих актах, згідно з якою повноваження на найнижчому рівні набувають повноважень, які не можуть більш ефективно здійснюватися іншими територіальними рівнями влади. Такий розподіл влади, з одного боку, максимально наближає процес прийняття рішень до громадян, з іншого боку, цей рівень повинен володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами для забезпечення кількості та якості прийняття соціальних рішень. Надавати послуги населенню відповідно до національних норм. Водночас пріоритет низового рівня в розподілі влади повинен унеможливити спроби централізації влади в територіально організованій системі влади [211].

Політичне призначення принципу субсидіарності полягає в тому, що він виступає ефективним засобом, який має забезпечувати реалізацію повноважень наближено до громадянина – повноваження, що вилучаються у держави, передаються лише тим органам державної влади, які контролюють обрані представники громади. Хартія також визначає критерії, які необхідно застосовувати у розподілі повноважень між різними рівнями влади, зокрема: 1) об'єктивні критерії – обсяг і характер завдань, 2) суб'єктивні критерії – ефективність та економічність [211].

Іншими словами, до повноважень урядів нижчого рівня має входити частина повноважень (послуг), які є в компетенції державних органів, що є надзвичайно складною категорією, і різні наукові теорії пропонують різні методи її реалізації. Слід зазначити, що принцип субсидіарності не можна розглядати окремо від інших принципів, які є основою регіональної організації

влади, особливо принципів єдності дій, солідарності та однакового застосування владних повноважень на всіх рівнях.

4. *Принцип законності місцевого самоврядування*: «Органи місцевого самоврядування мають повну свободу в межах закону вирішувати будь-які питання, які не виходять за межі їх компетенції і які не передані іншим органам» (ч. 2 ст. 4) [211]. З цього випливає, що місцеві органи державної влади можуть здійснювати лише передбачені законом повноваження. У законодавчій практиці цей принцип може бути реалізований по-різному відповідно до різних правових систем для визначення компетенції місцевого самоврядування. Так, наприклад, в Англії з 19 ст. правовою основою компетенції муніципалітетів є правило, згідно з яким вони можуть робити лише те, що прямо дозволено законом, тоді як у Франції діють зовсім інші правила – місцеві органи можуть робити все, що не заборонено законом і не входить до сфери компетенції земств.

5. *Принцип адаптації делегованих повноважень до особливостей місцевих громад*: «Якщо повноваження делеговані місцевим органам влади центральними або місцевими органами, місцеві органи державної влади мають право максимально пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (ч. 5, розд. 4) [211]. Крім власних (самоврядних) повноважень, органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють повноваження, покладені на них законом як на органи управління. Така практика досить поширена в країнах Європи, зокрема в Україні. При цьому має бути забезпечена свобода дій органів місцевого самоврядування, за ними має бути збережено право контролю за наданими (переданими) повноваженнями та умовами повноважень, постійно враховуючи місцеві умови.

6. *Принцип врахування інтересів територіальних громад*: «щодо усіх питань, що безпосередньо стосуються громади, необхідно належним чином консультиватися з органами місцевої влади» (ч. 6 ст. 4 Хартії) [211].

Передумовою розробки практичного підходу є з'ясування характеру взаємовідносин державної влади та урядової влади із земством за відповідного зв'язку між ними. Ці взаємовідносини визначаються законами взаємодії цілого і частин, згідно з якими частини повинні бути узгоджені з цілим у межах своїх можливостей. Це пояснюється тим, що держава є формою самоорганізації всього суспільства, а місцеве самоврядування – лише його частиною, тобто відповідною регіональною спільнотою. Органи місцевого самоврядування разом з державними органами беруть участь у здійсненні єдиної системи державної влади.

Найважливіші питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування, визначені у Конституції України, стаття 143 якої передбачає, що: «...громади селищ, міст здійснюють управління комунальним майном безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування; затверджують плани соціально-економічного та культурного розвитку та контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративних районів, підрозділів та контролює їх виконання; встановлює місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечує проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів; утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації та установи, контролює їх діяльність; вирішує інші місцеві питання в межах повноважень, наданих законом, важливі питання...» [81].

Аналізуючи процес зміни компетенції органів місцевого самоврядування, необхідно враховувати фактори, які на неї впливають:

1) конституційна модель місцевого самоврядування в Україні визначає, що основою повноважень місцевого самоврядування є відповідальність і повноваження суб'єкта територіальної громади, вони зумовлюють і визначають зміст предмету відання та повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Такий висновок ґрунтується на положеннях

статті 143 Конституції України. Слід також підкреслити, що поняття «компетенція територіальних громад» за змістом не збігається з поняттям «компетенція місцевого самоврядування», вони, на наш погляд, співвідносяться між собою як ціле і частина.

2) компетенцію органів місцевого самоврядування не варто розглядати як механічне об'єднання повноважень та предметів відання суб'єктів муніципальних відносин – органів та посадових осіб місцевого самоврядування, територіальної громади, оскільки до їх компетенції закон відносить як самоврядні, так і делегованих повноважень, реалізація яких пов'язана із виконанням завдань та функцій виконавчої влади.

Окреслюючи компетенцію органів місцевого самоврядування, необхідно врахувати такі міркування:

а) органи місцевого самоврядування та їхні установи є найближчими до громадян, які проживають на відповідній території, щоб вони могли вирішити більшість проблем, які виникають з організаційної точки зору, швидко, конкретно та просто з мінімальними витратами;

б) визначаючи предмет пізнання, варто керуватися принципом «субсидіарності», зміст якого в тому, що система «проблем місцевого значення» має бути «знизу вверху». Інакше кажучи, першочергово постає питання про те, чи може місцева влада успішно вирішити певну проблему, використовуючи адміністративну владу, організаційну спроможність, здібності, таланти, і лише якщо буде негативна відповідь, її можна вважати успішною. Рекомендується передати ці питання на вирішення іншим відомствам. Компетенція органів державної влади є складною правовою категорією, а її структуру складають суб'єкти відповідальності, права та обов'язки.

Дослідження компетенції та її основних складових є питанням не лише теоретичним, а й практичним, оскільки системне регулювання компетенції є

запорукою ефективності. Вона містить шість елементів: а) забезпечення стабільності влади і її інститутів; б) правильне регулювання компетенції; в) раціональний вибір форм та структури органів місцевого самоврядування; г) висока компетентність керівників, посадових осіб і службовців; д) захист компетенції; е) достатні матеріально-фінансові ресурси.

Отже, на порядку денному зараз є актуальні питання, що стосуються реалізації реформи компетенції органів місцевого самоврядування:

*1. Закріплення нових повноважень за органами місцевого самоврядування.*

*2. Удосконалення організаційної структури органів місцевого самоврядування.*

*3. Удосконалення механізмів національної регіональної політики.* Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» посилюються зв'язки між Національною стратегією регіонального розвитку, Стратегією регіонального розвитку та документами стратегічного планування розвитку територіальних громад, а також регіональними стратегіями розвитку. Щодо законопроекту, то проводилися перед його прийняттям численні консультації з громадськістю, Всеукраїнським об'єднанням органів місцевого самоврядування, агентствами регіонального розвитку та асоціаціями міст України.

*4. Удосконалення механізмів локальної демократії.*

Законопроект № 5512 «Про місцеві референдуми» передбачає створення організаційної основи розвитку місцевої демократії в контексті різних завдань: затвердження Статуту територіальної громади, затвердження Плану розвитку територіальної громади, дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських рад, повноважень сільських, селищних, міських голів тощо. Законопроект неодноразово обговорювався та виносився на громадське обговорення, особливо щодо таких тем, як місцеві референдуми, територіальні ради, зміна виборчої адреси.

*5. Оновлення законодавства про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації.*

Ці зміни стосуються розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, створення правових передумов для функціонування органів державного управління на державному рівні та внесення відповідних змін до Конституції України. Законопроект №4298 «Про внесення змін до Закону України про місцеві державні адміністрації» та низки інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації адміністративної влади України» має на меті структурувати повноваження місцевої державної адміністрації. Законопроект знаходиться на стадії підготовки до розгляду у другому читанні.

*6. Забезпечення законності державного нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування.* Ця необхідність узгоджується з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що будь-яка форма адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки відповідно до процедур і обставин, передбачених Конституцією. Законопроект № 4298 встановлює, що обласні державні адміністрації мають право здійснювати контроль за законністю рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування.

*7. Зміни до Конституції щодо реалізації реформи децентралізації* необхідні для належної реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Вони також були необхідні для остаточного закріплення правових новацій, які з'явилися на різних етапах реформи децентралізації.

Тому в умовах повноцінної реалізації реформи децентралізації вкрай важливо узгодити між собою всі нормативні акти, що стосуються компетенції місцевого самоврядування.

Це не тільки допомагає громадам отримати право розпоряджатися своїми ресурсами, але й покращує місцеві послуги. Завдяки розподілу компетенцій між



рівнями управління за принципом субсидіарності мешканці громади отримують інструменти впливу на органи місцевого самоврядування та участь у прийнятті рішень. Крім того, необхідне ухвалення законодавчих ініціатив для завершення затвердження адміністративно-територіального устрою та уточнення визначення громад як територіальних одиниць.

### **Висновки до Розділу 1**

У розділі 1 дисертації здійснено дослідження теоретичних та правових засад зміни компетенцій органів місцевої влади в умовах реформи децентралізації із застосуванням сучасних методів наукового дослідження, що дозволило розробити такі висновки та пропозиції:

1. Встановлено, предметами компетенційного впливу є: а) вплив на розвиток різних сфер державного та громадського життя, соціально-культурного будівництва, економіки та зміну соціальних орієнтирів; б) перманентні види діяльності; в) юридичні факти; г) матеріальні об'єкти (майно, будівлі тощо); д) фінансові активи; е) державні та муніципальні інституції; ж) їх керівництво та посадові особи; з) правові акти, що приймаються відповідно до їхньої ієрархії.

2. Виокремлено найбільш типові компетенційні повноваження з обумовленим операційним розподілом – видові та конкретизовані: а) керівництво – повномасштабне вирішення питань та виконання всіх визначених повноважень; б) управління – імперативні вказівки, розпорядження, що включають частину конкретних повноважень; в) прийняття рішень – встановлення, визначення, затвердження, створення, оформлення, представництво. Представництво можливе за рівнем самостійності прийняття рішень: незалежно (самостійно); за погодженням; спільно; попередньо; рекомендаційно; г) участь – формування, розробка, погодження, порядок використання (майно тощо), сприяння; д) регулювання – запровадження

правил, прийняття правових актів, розробка нормативно-технічних та інших документів. Варто зазначити, що правові акти можуть відігравати потрібну роль – предмет відання, форма реалізації повноважень і як реалізації компетенції загалом; е) організація – створює умови, стимулює, підтримує, виконує, здійснює, інструктує; ж) розробка – пропозиції, проекти, програми, прогнози, аналітична інформація; з) демонстрація – скасування актів, призупинення дій, створення організацій, розпорядження щодо вчинення дій; і) координація – єдність планів і програм, узгодження дій і позицій, цілепокладання, інформаційне забезпечення; к) контроль – перевірка, ревізії, звіти, інформації; л) заборона – скасування, визнання нечинним, призупинення; м) делегування повноважень – надання адміністративним органом належних йому прав та обов'язків органам місцевого самоврядування на визначений час або на невизначений строк.

3. Встановлено, що системне забезпечення компетенції – запорука її ефективності. Воно включає шість елементів: 1) стабільність влади та її інститутів; 2) належне правове регулювання компетенції; 3) обґрунтований вибір форми та структури органу; 4) достатні матеріально-фінансові ресурси; 5) висока компетентність керівників, посадових осіб та службовців; 6) захист компетенції.

4. На основі аналізу міжнародного досвіду виокремлено три класичні моделі розподілу компетенцій місцевого самоврядування, а саме: англосаксонську (Великобританія, Нова Зеландія, Австралія та деякі інші країни); французьку, чи континентальну (Франція, Італія, Швеція та деякі інші країни); німецьку (Німеччина, Австрія, Японія та деякі інші країни).

5. На основі аналізу процесу зміни компетенції органів місцевого самоврядування виокремлено фактори, які на неї впливають:

1) конституційна модель місцевого самоврядування в Україні визначає, що основою повноважень місцевого самоврядування є відповідальність і повноваження суб'єкта територіальної громади, які зумовлюють і визначають зміст предмету відання та повноважень органів місцевого самоврядування. Такий висновок ґрунтується на положеннях статті 143 Конституції України. Варто також зауважити, що поняття «компетенція територіальних громад» за змістом не збігається з поняттям «компетенція місцевого самоврядування»: вони, на наш погляд, співвідносяться між собою як ціле і частина.

2) компетенцію органів місцевого самоврядування не варто розглядати як механічне об'єднання повноважень та предметів відання суб'єктів муніципальних відносин – органів та посадових осіб місцевого самоврядування, територіальної громади, оскільки до їх компетенції закон відносить як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням завдань та функцій виконавчої влади.

## РОЗДІЛ 2

### ПРАКТИКА РОЗПОДІЛУ КОМПЕТЕНЦІЙ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

#### 2.1. Організація діяльності публічної влади на місцевому рівні

Категорія «відносини між органами державного управління» («inter – government relations») виникла в американській науці державного управління в результаті відновлення політичних принципів розподілу влади в публічних системах. «Новий план» Ф. Д. Рузвельта базувався на концепції міжбюджетних відносин. У документі були визначені шляхи подолання економічного та соціального занепаду США під час Великої депресії 1930-х років, одним із яких було поєднання можливостей органів державної влади різних посад і рівнів, чому перешкождали численні конституційні обмеження. Ця взаємодія стосується стратегічної політики, вибору напрямку діяльності та оцінки її реальних результатів. Конфлікти президента з Верховним судом США щодо різноманітних пропонуванних програм соціального забезпечення, а також його спроби уникнути судового оскарження своїх дій стали символом «політики відносин між державними адміністраціями», яка пізніше знайшла наукове підґрунтя. Цьому сприяла тогочасна ідея «активного державного управління», яка суперечила ліберальній моделі [211, с.356].

Уперше термін «відносини між місцевими органами публічного управління» застосував Т. Снайдер під час дослідження державного управління [210]. У статтях спеціального випуску часопису «Annals»: «Foundations, Perspectives, and Issues of American Intergovernmental Relations» за редакцією Д. Сан (Sun, D., & O’Toole, L. J. (2015)) автор розглянув відносини між штатними, федеральними і місцевими; штатними та місцевими рівнями органів управління. Однак жоден із авторів цього часопису так і не запропонував визначення терміну «діяльність публічної влади на місцевому рівні» [222, с.165].

Впровадження зазначеного терміну в правозастосовчу практику почалося в 1950-х роках, коли Конгрес двічі використав його в тексті нормативних документів. Створена в 1953 році Комісія з міжвідомчих відносин у державному управлінні досліджує взаємодію між установами на національному, державному та місцевому рівнях і відслідковує тенденції в міжурядових адміністративних відносинах, роблячи рекомендації щодо формування стратегій розвитку для сотень органів державного управління.

У 1968 році Конгрес ухвалив Акт про міжурядову співпрацю, який дозволяв регіональним урядам і урядам штатів розглядати заявки на федеральне фінансування від будь-якої місцевої влади. Закон про персонал 1970 р. передбачає виділення федеральних коштів на професійну підготовку штатних і місцевих чиновників і їх тимчасове переведення на всі рівні управління.

У Радянському Союзі поділ влади не практикувався, тому взаємовідносини органів державного управління, в тому числі й на регіональному рівні, є відносно новою темою для вітчизняної науки. Інституційні протиріччя та часті конфлікти між органами державної влади та місцевого самоврядування в 90-х роках ХХ ст. викликали інтерес наукової спільноти [1, 5, 7]. Відсутність власної ефективної системи органів державної виконавчої влади на місцевому рівні потребує проведення порівняльного аналізу правових інституцій окремих країн, а також активного використання світового досвіду у зазначеній сфері [13, 15]. Так, О. Петренко досліджував моделі державного управління в країнах Західної Європи та стверджував, що: «... адаптація виявлених ним підходів до структури територіальної організації влади дозволить Україні підвищити ефективність діяльності органів публічної влади...» [117, с. 39].

У монографії «Реформування державного управління в Україні: проблеми та перспективи» за редакцією В. Цветкова колектив авторів

проводить дослідження теоретичних основ місцевої влади, аналізуючи сутність та природу державного управління, його організаційно-структурні аспекти, вивчаючи питання державного регулювання та територіального розвитку, а також пропонуючи шляхи вдосконалення та реформування органів державного управління та місцевого самоврядування [214, с. 182-187].

Крім того, у роботі також визначено теоретико-методологічні засади реформування публічної адміністрації, напрямки вирішення проблем ефективності публічної сфери, роль демократії в державному управлінні. Окремо розглядається статус виконавчої влади [214, с. 167-176], територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади як складові елементи централізованої системи управління в окремих його галузях (управління статистики, податкову інспекцію тощо), а також місцеві державні адміністрації [214, с. 176-182].

Виконавча влада на місцевому рівні має бути зосереджена на виконанні нормотворчої та контрольної функцій для забезпечення захисту інтересів громадян. Серед цих функцій автори також виокремлюють основні модулі життєзабезпечення, для ефективного виконання яких необхідно визначити структуру державних органів, враховуючи регіональні особливості [214, с. 188-190].

Можна погодитися з авторами наукового дослідження, що зараз не можна говорити про реальну систему самоврядування в Україні, а лише про систему управління на місцевому рівні. Проте питання узгодженості відносин між різними суб'єктами державного управління на територіальному рівні науковці не розглядали, зосереджуючись переважно на субординації між органами державної влади.

Місьцеве самоврядування як явище суспільного життя та інститут громадянського суспільства зародилося ще в давнину і минуло періоди античного світу, середніх віків та нового часу. З кінця 18 і особливо в 19 ст.

воно стало об'єктом наукового осмислення. Його теоретичні основи були розроблені ідеологами буржуазної революції, які пов'язували його роль з ідеями виборності влади та самоврядування громад. Розвиток органів місцевого управління та місцевого самоврядування відбувався у кілька етапів. Перший етап розпочався під час буржуазних революцій; другий, викликаний потребами промислового розвитку, – наприкінці 19 ст.; третій, найзначніший етап реформи – у 1960-х роках і продовжується досі. Його основний напрямок – розширення повноважень місцевих органів влади.

Ця тенденція добре відома і викладена в Європейській Хартії місцевого самоврядування, що набула чинності закону в ряді європейських держав і прийнята Радою Європи в 1985 р. [211] У зв'язку з цим дуже актуальним стає питання про наукове дослідження цієї проблеми, подальшу розробку її теорії, категоріального апарату, зокрема щодо співвідношення понять місцевого управління та місцевого самоврядування.

Так, Т. Кіцак (*Karpa, Marta & Kitsak, Taras. (2023)*) до публічної адміністрації відносить органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, у тому числі установи, організації, підприємства будь-яких форм власності, проте тільки у разі, коли виконують функції органів публічної адміністрації відповідно до чинного законодавства [192, с. 102].

Місцеве управління – це управлінська діяльність у місцевих територіальних одиницях центральної влади чи адміністрації вищого територіального рівня управління. Здійснюється місцеве управління, як правило, через адміністративні органи, що призначаються вищою владою. Так, у Франції органом управління в регіоні є префект (комісар) республіки, який призначається урядовим декретом і представляє уряд та його членів у відносинах із населенням. У його компетенцію входять питання фінансів, безпеки, освіти, соціальної допомоги, культури, туризму, економічного

розвитку та просторового планування, якими займаються підпорядковані йому відомчі структури.

Отже, головна відмінність місцевого управління у тому, що його органи призначаються, тоді як аналогічні структури місцевого самоврядування – обираються безпосередньо громадянами. На відміну від місцевого самоврядування місцеве управління здійснюється тільки в межах обов'язкових повноважень. Ці повноваження реалізуються за участю та під контролем держави, оскільки держава, маючи суверенітет як вищий гарант здійснення публічної влади на своїй території зобов'язує управлінські органи на місцях коректно виконувати певний мінімум компетенцій.

На відміну від управління місцеве самоврядування – це система управління місцевими справами, що здійснюється спеціально обраними органами, які безпосередньо представляють населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Проте виборність – не єдина особливість органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування повинні бути не тільки виборними, але й мати певні повноваження та самостійність, тобто мати реальну владу. Інакше кажучи, найпомітнішими рисами місцевого самоврядування є їхня універсальна виборність і самостійність у вирішенні місцевих питань. Ця самостійність спирається на муніципальну власність, права справляння та розпорядження місцевими податками, можливість прийняття широкого кола нормативних актів з питань місцевого управління, розпорядження місцевою поліцією, контроль значної частини громадських справ, діючи у межах закону в інтересах місцевого населення.

Це право від імені виборців здійснюється місцевими радами, які складаються із депутатів, обраних шляхом вільного, таємного, прямого, рівного та загального голосування. Проте участь громадян в управлінні місцевими справами не виключає проведення зборів громадян, референдуму



чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян там, якщо вона допускається чинним законодавством.

Це означає, що місцеве самоврядування включає два види органів управління: місцевий представницький орган, відповідний адміністративно-територіальній одиниці, який обирається населенням і приймає рішення з найбільш важливих місцевих питань, і виконавчий орган, яким керує, наприклад, мер, виконуючи рішення представницького органу, здійснюючи оперативне управління і навіть деякі повноваження органів виконавчої влади.

Таким чином в основі Хартії [211] класичний принцип субсидіарності, утверджений ще в середні віки в європейській соціальній філософії, хоча активна реалізація цієї концепції розпочинається у 20 ст. Поняття ж субсидіарності у самій Хартії сформульовано так: «Здійснення публічних повноважень, як правило, має переважно покладатися на органи державної влади, які є найближчими до громадян» [211].

Система органів публічної влади на місцевому рівні будується відповідно до адміністративно-територіального розподілу країни. Це розподіл державної території на певні частини з метою раціонального управління державою. Воно буває дволанковим: області (губернії, округи, провінції) – громади (муніципії, комуни); триланковим: області – райони – громади; чотириланковим: регіони – області – райони – громади.

Як зазначає С. Романюк, співвідношення різних форм місцевого управління в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць визначається історичними, географічними та демографічними особливостями країни, політичним режимом, а також правовою системою [143, с.150].

Так, для країн континентального права, на думку С. Серьогіної, вагомою є роль представників центральної влади, що призначаються зверху, тобто так званого прямого державного управління на місцях [144, с.109]. Законодавство відносить до їх компетенції справи, пов'язані головним чином із сферою

обслуговування та охороною громадського порядку. На сучасному етапі обсяг їх компетенції значно розширено [122, с.90]. Повноваження зазначених органів поділяються на обов'язкові та факультативні. До першої групи належать повноваження з питань державного значення. Тому муніципалітети зобов'язані утримувати в порядку дороги, забезпечувати санітарні умови в населених пунктах, забезпечувати пожежну службу та утримувати школи [144, с.109]. Коло обов'язків муніципалітетів може бути розширено за рахунок повноважень, делегованих їм вищою владою. Можливість такого делегування передбачена, наприклад, у США, Великій Британії, ФРН, Японії.

Факультативними є повноваження, реалізовані на власний розсуд органами муніципальної влади. Як правило, вони передбачають здійснення різних видів комунальних послуг: створення комунального господарства міста, будівництво житла, організацію міського транспорту, газо- та електропостачання, муніципальних лікарень, бібліотек, театрів (Рисунок 3).



Рисунок 3. Повноваження органів державної влади

Основні методи діяльності публічної влади на місцевому рівні – регулювання, контроль, охорона громадського порядку та безпосереднє управління муніципальним майном, підприємствами та установами.

Регулююча та контрольна діяльність місцевої влади в основному охоплює планування забудови та встановлення правил торгівлі, благоустрій, будівництво, охорона навколишнього середовища, забезпечення громадського порядку та безпеки, видачу ліцензій на право відкриття та утримання магазинів, побутових служб, видовищних підприємств, контроль за санітарним станом об'єктів, дотриманням законодавства про захист споживачів.

Традиційним є право державних органів здійснювати примусовий викуп для суспільних потреб приватних землеволодінь із справедливою компенсацією власності. Під безпосереднім управлінням органів місцевого самоврядування найчастіше є школи, місцеві лікарні, частина комунальних підприємств, бібліотек, парки, благодійні установи, місцева поліція,

протипожежні служби. У деяких країнах муніципалітети відають виплатою допомоги з безробіття та пенсій. Як влада специфічна, похідна від державної влади, місцеве самоврядування, як уже зазначалося, має дві градації функцій: власні та делеговані державою.

Водночас управлінська діяльність органів місцевого самоврядування має подвійну природу. Вона включає як питання загальної взаємодії органів місцевого самоврядування зі суб'єктами господарювання, так і регулювання господарських відносин для муніципальних підприємств, установ і організацій. В основі управлінської діяльності органів місцевого самоврядування лежить задоволення чи реалізація суспільних (колективних) інтересів та потреб місцевого співтовариства.

Тож основний вид діяльності органів місцевого самоврядування – підпорядкування діяльності підприємств, організацій та установ муніципальної та інших форм власності, розташованих на території муніципального утворення, задоволення суспільних інтересів громадян. Що багатші й успішніші ці суб'єкти господарювання, то більш наповненим є місцевий бюджет. Водночас метою органів місцевого самоврядування є не лише координація господарської діяльності цих суб'єктів, а й створення сприятливих умов для її провадження.

Вважаємо, що місцеве самоврядування вирізняють принципи, характерні для всіх демократичних держав, а саме:

- самостійне, незалежне від інших органів здійснення місцевих функцій, власна відповідальність у вирішенні питань місцевого значення;

- діяльність службовців органів місцевого самоврядування на професійній основі;

- формування органів самоврядування, на виборній основі;

- право приймати власні нормативні акти;

- фінансова автономія;

незалежність у проведенні кадрової політики;  
незалежність у галузі комунального планування.

Ці принципи відображають найбільш характерні особливості системи місцевого самоврядування. Водночас європейська система місцевого самоврядування значно вплинула на засади формування та діяльності органів місцевого самоврядування в інших регіонах.

У зарубіжних країнах існує кілька типів чи моделей організації та функціонування муніципальних установ. Їхня відмінність залежить насамперед від взаємин місцевих органів між собою та з державною владою. Наприклад, англосаксонський тип поширений в Англії, США, Австралії, Канаді, Новій Зеландії та інших країнах. Для нього характерні широка автономія, відсутність явного підпорядкування, рівність місцевих спільнот, незалежність від центру. Можна вважати, що такий тип пов'язаний із необмеженою свободою приватного підприємництва. Очевидною гідністю англосаксонської моделі є відсутність чиновників, що призначаються на місця, «загальної компетенції» [198, с.1730]. В основному місцевими справами керують обрані населенням ради або парафіяльні збори, що періодично скликаються. Поряд із представницькими органами у цих країнах безпосередньо населенням обираються і деякі посадові особи адміністрації. Великими повноваженнями тут наділяються комісії (комітети) місцевої представницької влади, які відіграють значну роль у підготовці та прийнятті окремих рішень.

У більшості унітарних держав (континентальна Європа, Близький Схід, Африка, Латинська Америка) набула поширення європейська, або континентальна (французька), модель місцевої влади. Для неї характерне поєднання місцевого самоврядування із місцевим управлінням. Поєднання це може мати різні форми. У цьому на місцеві органи управління покладаються певні функції щодо місцевого самоврядування. Історично перша така функція – це адміністративна опіка. Вона передбачає, що рішення органів місцевого

самоврядування не можуть набирати чинності, доки не отримають схвалення, губернатора, бургомістра тощо. У схваленні може бути відмовлено за мотивами як незаконності або недоцільності рішення.

На сьогодні механізм адміністративної опіки застосовується досить рідко, являючи собою пережиток бюрократичної централізації. Нині переважає функція адміністративного нагляду, який обмежується перевіркою лише законності рішень органів місцевого самоврядування. Як правило, адміністратор розглядає рішення протягом короткого періоду часу, після чого рішення набуває чинності, якщо не надійшло заперечень. Нова тенденція полягає в тому, що розпорядники можуть оскаржувати рішення лише в суді. Адміністративний нагляд іноді використовується навіть у суб'єктах федерацій та у регіонах, що користуються державною автономією, причому у його здійсненні часом бере участь глава держави. Органи місцевого самоврядування у судовому порядку можуть захищати свою автономію не тільки від надмірно активних місцевих адміністраторів, а й від парламенту, президента та уряду.

Місцеве самоврядування у ряді країн має схожість як з англосаксонською, так і континентальною моделями, маючи при цьому деякі специфічні риси. Це дозволяє говорити про своєрідні «змішані» системи управління на місцях. Така модель, наприклад, в Австрії та ФРН. Особливістю австрійської національної системи є значна централізація управління – як за рахунок активного і безпосереднього втручання федерального уряду в регулювання питань місцевого управління, так і за рахунок значної централізації управління на рівні провінцій (суб'єктів федерації). Існує «скандинавська (північноєвропейська) модель місцевого самоврядування». Вона узагальнює досвід розвитку муніципальних систем Данії, Норвегії, Швеції та Фінляндії. Ці держави Північної Європи об'єднує як географічне сусідство, а й спільність історичного та політичного розвитку, що справила

безпосередній вплив формування загальних принципів і подібних структур муніципальної організації.

Скандинавська модель місцевого самоврядування, на думку відомого фахівця в галузі муніципального управління політолога М. Орбелле (*Oberle, Monika. Leunig, Johanna (2017)*), характеризується, по-перше, високим рівнем представницькості, що передбачає значну автономію муніципальних органів від контролю центрального уряду, «правлінням місцевих жителів або їх представників» [200, с. 213], а – друге, тим, що в ній широко представлені органи загального призначення, тобто відповідальні за вирішення великого кола завдань.

Наступну модель діяльності публічної влади на місцевому рівні можна назвати іберійською. Витоки її – в Іспанії та Португалії. За іберійської системи місцевого самоврядування та управління мешканці адміністративно-територіальної одиниці обирають раду та головних посадових осіб цієї адміністративної одиниці (мера, алькальда, префекта), іноді обирається рада посадових осіб. У деяких країнах посадові особи обираються не народом, а парламентом. Мер муніципалітету (префект тощо) є водночас головою ради та її виконавчих органів і затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ) як його представник в адміністративно-територіальній одиниці. Він здійснює контроль за діяльністю ради, тобто алькальд зосереджує у руках основні важелі місцевого керівництва і наділений значною владою. У цьому, з одного боку, плюси такої моделі (немає чиновників, які призначаються зверху для контролю за діями місцевої влади), а з іншого – мінуси (величезна концентрація влади в руках голови ради) [200, с. 214].

Аналіз досвіду муніципального управління розвинених країн дає змогу зробити висновок, що, незважаючи на фінансову, системну, територіальну та нормотворчу залежність органів місцевого самоврядування від державної влади, є некоректним протиставляти місцеве управління місцевому

самоврядуванню та розглядати місцеве самоврядування об'єктом адміністративно-правового регулювання. Правильніше зазначити, що має місце поєднання місцевого самоврядування та державного управління на місцях з урахуванням історичних, географічних, політичних особливостей та традицій.

Як зазначає О. Шевчук (*Oksana Shevchuk (2021)*), «і державна влада, і органи місцевого самоврядування є формами народовладдя, що доповнюють один одного» [203, с. 72]. У законодавстві розвинених країн, зазвичай, не фіксується включення місцевих органів у систему здійснення державної влади, але водночас не закріплюється і протиставлення органів місцевого самоврядування державним органам. Таким чином, є дуалістичний характер місцевого самоврядування, що впливає з його взаємовідносин із системою державної влади. Природа місцевого самоврядування у тому, що є, з одного боку, аналогом центрального уряду, з другого – формою народовладдя, яка забезпечує реалізацію прав громадян самоврядування, гарантує можливість перетворення своїх пропозицій на владні рішення. Інакше кажучи, місцеве самоврядування – невід'ємний елемент громадянського суспільства як системи щодо незалежних від держави громадських інститутів та відносин, які мають забезпечити умови для самоорганізації та самореалізації потреб та інтересів людей.

Конституція України закладає правові основи формування та організації всієї системи державної влади в Україні, у тому числі й виконавчої. Не можна ігнорувати аналіз, який враховує вимоги від незалежності до прийняття Конституції для нормативно-правових актів, які діяли в Україні, але втратили чинність, оскільки вплив цих факторів все ще існує в реформах, спрямованих на нейтралізацію їх у попередній період.

Сучасний стан сфери конституційного забезпечення виконавчої влади в Україні, який А. Ткачук визначає як його «становлення» [150], з одного боку,



це нормальний процес, оскільки постійні зміни та боротьба за пристосування до тих трансформацій, які постійно супроводжують політичне, економічне, соціальне та культурне життя країни, характеризують будь-яку систему управління. З іншого боку, оскільки зміна об'єкта управління викликає відповідну реакцію суб'єкта, його формування має відбуватися в межах чітко визначених законодавчих сфер, інакше воно буде стихійним і несистемним. А. Ткачук акцентував увагу на реформі місцевого управління: підвищенні ефективності державної регіональної політики, забезпеченні реалізації прав і свобод громадян, гармонійному поєднанні національних і місцевих інтересів з урахуванням територіальних особливостей, сприянні розвитку місцевої автономії та уточнення напрямку адміністративної влади. Автори наголошують на прагненні побудувати відносини між владою та громадянським суспільством. Але «жорсткі» розмежування часто призводять до протистояння двох типів суб'єктів: державної влади та органів місцевого самоврядування.

Характеризуючи правовий статус місцевих адміністрацій в Україні, Ю. Поскрипко та О. Данченко вказують на поєднання загальних і спеціальних повноважень: підпорядкованість міністерствам та іншим центральним адміністраціям [130, с.117].

Однак автори не проаналізували зв'язок між ними. Вони досліджують низку методологічних підходів до визначення масштабів демократичної виконавчої влади, наголошуючи на реагуванні на мінливі суспільні потреби та інституціях, які часто не здатні ефективно діяти в реаліях, що швидко змінюються. Як наслідок, завжди існує загроза, що органи виконавчої влади почнуть діяти за альтернативою «ігнорування-придушення», що призведе до зниження рівня їхньої демократичності [130, с.118].

Таким чином, незважаючи на ознаки адміністративної влади, які сучасна Україна успадкувала від радянської системи, подолання політичних та адміністративних недоліків, хоча й є необхідним сьогодні, водночас

недостатнім для встановлення нової моделі демократичних дій для функціонування державної адміністративної системи. При цьому не лише забезпечувати демократичні відносини, а й не допускати небезпечних тенденцій: нехтування правами людини, застосування репресій, виведення органів виконавчої влади з-під контролю громадськості тощо, властиві авторитарному управлінню.

У працях В. Малиновського розглядалися загальні та специфічні функції центральної та регіональної виконавчої влади [99, с.12]. Науковець звернув увагу на те, що чинна модель виконавчої влади в Україні є складним і суперечливим явищем з багатьма бюрократичними деформаціями, слабкостями та недоліками, чимало негативних моментів, успадкованих від попередньої командно-адміністративної системи та набутих фактором незалежності. Науковець стверджує, що неспроможність існуючих інститутів державного управління здійснити соціальні реформи відображається в низькому рівні аналізу політики, формулювання стратегії, прийняття політичних та управлінських рішень, формулювання програм впровадження, оцінки результатів тощо. Різні рівні виконавчої влади та нездатність налагодити взаємодію з іншими органами державної влади. Не можна не погодитися з автором, що адміністративні структури та процедури не завжди відповідають вимогам сучасності, а суспільство незадоволене роботою уряду та інших адміністративних органів (низька якість управлінських послуг, повільний і нерівномірний перехід). Це призводить до недовіри до державної влади, соціально-політичної та соціальної напруги, втрати позитивного іміджу держави серед громадян.

Сучасні тенденції суспільного розвитку зумовили структурно-функціональні зміни в системі адміністративної влади, оскільки роль держави в політичній системі модернізувалась, а її вплив на суспільні відносини обмежився [9, с. 39]. Ця трансформація державного управління, продиктована

принципово новою парадигмою суспільної організації, проявляється у поступовій заміні управлінських функцій завданнями координації, забезпечення та контролю. Починаючи з адміністративно-управлінського впливу, адміністративна влада трансформує свої функції в: організацію та управління взаємодією суб'єктів та об'єктів, встановлення нормативної бази функціонування відповідних підсистем, моніторинг та контроль параметрів такої діяльності. Таким чином процес становлення громадянського суспільства, формування нової парадигми політичного управління в Україні спричиняє переосмислення статусу та ролі держави, яка має поступово трансформуватися в інституцію реалізації суспільних інтересів і потреб.

Для цього необхідно суттєво вдосконалити організацію та діяльність його установ з метою оптимізації ефективності їх повноважень і функцій:

- участь у законотворчій діяльності – правотворчості;
- забезпечення виконання законів та виконання важливих політичних та адміністративних рішень;
- організаційно-розпорядча діяльність;
- надання державних (адміністративних) послуг населенню [9, с. 38].

Під час вирішенні багатьох проблем організації адміністративної влади та її правового регулювання науково обґрунтованим є використання функціонального методу, який базується на суб'єктивних і об'єктивних факторах державного управління та організаційної форми. Порядок взаємовідносин, характер і обсяг повноважень кожного органу виконавчої влади, його структурних підрозділів і посадових осіб змінюється відповідно до його заявленої мети, компетенції, ролі і місця управлінських функцій. Отже, функціональний детермінізм в керівних організаційних структурах можна розглядати як фундаментальну парадигму оптимізації функціонування конкретних органів виконавчої влади [172].

Вважаємо, початковим етапом раціонального розподілу функцій, є правильне та наукове визначення повного переліку функцій, об'єктивно необхідних організації та її структурним підрозділам, виходячи з основних потреб відповідних об'єктів управління.

Загальні положення про функціонування виконавчої влади в Україні, її характеристику на місцевому рівні, зокрема статус місцевих державних адміністрацій (далі – місцеві державні адміністрації), відомств та контрольні функції в державі структурувала Н. Нижник [112]. У навчальному посібнику «Виконавча влада в Україні» подано огляд структурних підрозділів та їх відносин. У розділі «Роль децентралізації публічної влади в становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні» йдеться про функціонування територіального підрозділу центральних органів адміністративної влади (далі – центральні органи виконавчої влади), які структурно не входять до складу місцевих державних адміністрацій [106, с. 50]. Автор зауважує, що у взаємовідносинах державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади на обласному рівні існує певна напруженість, яка проявляється у нечіткому розподілі обов'язків та умовному вживанні поняття «децентралізація». Тому місцеві державні адміністрації підпорядковують вищим органам ті сфери діяльності, на які вони не можуть реально вплинути, оскільки вони входять до компетенції територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Відповідальність місцевих державних адміністрацій за реалізацію на рівні областей та районів більшості виконавчих функцій органів місцевого самоврядування переважно позбавляє їх можливості мати неупереджену державницьку позицію, а також об'єктивно інформувати органи вищого рівня про стан реалізації державної політики на місцях. Науковці вважають, що розширення повноважень місцевого самоврядування може вплинути на зміст і обсяг функцій, що зумовлено сукупністю внутрішніх і зовнішніх факторів.

Тому необхідно уточнити розподіл повноважень та відповідальності між місцевими державними адміністраціями та територіальними управліннями центральних органів державної виконавчої влади.

У дослідженні В. Борденюка «Місьцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії» проаналізовано теоретико-методологічні основи місцевої адміністративної влади на регіональному рівні та визначено шляхи вдосконалення механізму взаємодії місцевої державної адміністрації та підрозділів центральних органів виконавчої влади [11]. Автор визначив низку властивих державно-адміністративній владі характеристик регіонального рівня, розкрив її подвійність, з'ясував принципи розподілу праці та спеціалізації, департаменталізації та колаборації, диференціації та інтеграції адміністративного управління. Вчений дійшов висновку, що поширена практика механічного копіювання іноземних управлінських моделей без урахування власних управлінських традицій і водночас спроби адаптації до українських реалій негативно вплинули на вітчизняну державно-адміністративну систему на територіальному рівні. Щодо України, то автор вважає, що напрям удосконалення національного адміністративного механізму полягає у запровадженні французько-польської провінційної моделі та англо-американської міністерської моделі. Перша передбачає формування єдиних органів загальної компетенції у відповідних територіальних одиницях, другій властива опосередкована участь центральної влади у вирішенні питань державного значення на територіальному рівні [11, с. 31].

Ми вважаємо, що важливо брати до уваги різноманіття існуючих організаційних форм у світі, щоб забезпечити належне представництво національних інтересів на місцях. Наприклад, британська практика організації територіальних повноважень не передбачає єдиної «вертикалі управління»: органи місцевого самоврядування діють як самоврядні інституції та

периферійні органи центральних департаментів. У Франції, Італії та Польщі представники центрального уряду функціонують на рівні адміністративно-регіональних одиниць, забезпечуючи координацію діяльності периферійних органів центрального сектору та здійснюючи адміністративний нагляд за адміністративною структурою виконавчих підрозділів органів місцевого самоврядування.

Отже, держава не може централізовано здійснювати свою владу над громадянами, що потребує створення відповідних механізмів державного управління на місцевому рівні. Національна адміністративна система включає центральні гілки державної влади та регіональні та місцеві адміністрації. На відміну від національних повноважень, органи місцевого самоврядування обслуговують інтереси та потреби місцевих громад, а в деяких випадках можуть діяти від імені держави.

Проаналізувавши організацію діяльності публічної влади на місцевому рівні ми з'ясували, що вітчизняні дослідження діяльності державної виконавчої влади зосереджені переважно на аналізі її взаємодії з органами місцевого самоврядування. Водночас у науковій літературі практично не висвітлюються взаємозв'язки організаційних елементів державної виконавчої влади – між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, а також органами місцевого самоврядування, що і вимагає подальших наукових досліджень.

## **2.2. Структура компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування**

Адміністративно-регіональна організація публічної влади в Україні передбачає співіснування двох основних органів системи публічної влади на місцевому рівні – держави в особі місцевої державної адміністрації та органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси громадян з відповідних

територій безпосередньо або через уповноважені органи місцевого самоврядування об'єднання громад. Це вимагає взаємодії та підвищення ефективності між різними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, важливою фундаментальною передумовою чого є вирішення питання розподілу повноважень між ними. Сучасний стан розподілу повноважень між адміністративною владою та органами місцевого самоврядування в Україні зумовлений багатьма об'єктивними та суб'єктивними чинниками, зокрема конституційними та адміністративно-правовими принципами поділу влади, територіальним устроєм, політичною орієнтацією держави на модель децентралізації тощо, що характеризується відсутністю чітких, визначених і законодавчо закріплених кордонів, дублюванням повноважень і компетенції та інші питання, що визначають актуальність вивчення цього питання.

Науково-технічний прогрес зумовлює необхідність високо методологічного рівня з'ясування змісту у конкретних управлінських явищах, наприклад органів місцевого самоврядування місцевих органів виконавчої влади, їхній єдності та взаємозв'язку щодо реалізації їх компетенцій. Компетенція зазначених державних органів у широкому розумінні становить собою сукупність їх прав та обов'язків у будь-якій формі – письмово, усно, прямо або опосередковано – здійснювати владні повноваження від свого імені на певній території у визначений період часу щодо визначеного кола осіб у межах законодавчо визначеного предмета регулювання, використовуючи при цьому переконання, примус або заохочення як головні механізми упорядкування об'єктивно існуючих управлінських відносин [98, с. 62].

Компетенція є однією із основних ознак органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. На думку багатьох науковців, вона відіграє вирішальну роль у встановленні місця органу державної влади в ієрархії управлінських інституцій та є своєрідною формою

суспільного поділу праці щодо професійного управління державою, її органами влади та суспільством [98, с. 63].

Тому ця ознака є одним із основних критеріїв реалізації державою принципу розподілу влади та поєднання централізації та децентралізації, автономії та суверенітету. Як відомо, під час формування та здійснення державної влади часткове дотримання або недотримання цих конституційних принципів може призвести до політичної та правової нестабільності, яка спричинена протиріччями та конфліктами між гілками влади, вищими, центральними та місцевими установами. Тому важливість якісних і чітко визначених повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування є незаперечною. Однак наукові дослідження на цю тему показують, що існує велика дискусія щодо поняття та змісту категорії «компетенція», що спонукає нас вивчити її, щоб подолати прогалину в розумінні.

Висвітлюючи категорію «компетенція», звернемося до тлумачного словника української мови, який визначає це поняття як:

- «...1) обізнаність, досвідченість у певній галузі, якомусь питанні;
- 2) наявність повноважень, повновладність...» [215, с. 460].

Аналіз цього визначення дає нам можливість осмислити досліджуване поняття не вибірково, а комплексно. Повною мірою під компетенцією органів влади ми розуміємо поєднання знань, умінь і навичок посадових осіб з практикою державного і громадського життя, повноцінний вплив легітимної державної влади на адміністративні відносини в політичному, економічному, фінансовому, соціально-культурному напрямках. У контексті твердження ми вважаємо дієздатність кількісною категорією, яка залежить від масштабу адміністративного впливу (відношення посадових осіб до кількості населення на території одиниці в певний період), а також має якісні параметри, які організують адміністрування посадових осіб на свідомість, волю та



поведінку населення. Правовий вплив (через законодавчі та правозастосовні заходи, використання переконання та примусу, заохочення та заохочення), де домінуючим фактором є професіоналізм посадових осіб. Проте подальший аналіз поняття компетентності виявив, що професіоналізм як якісний компонент науковці не розглядають.

Міжнародна поліцейська енциклопедія трактує компетенцію: «...як сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) чи посадової особи [106]; як сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків...», тобто повноваження будь-якого органу чи посадової особи визначають здатність цього органу чи посадової особи приймати обов'язкові для виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, застосовуючи в необхідних випадках заходи відповідальності.

У двох наведених категоріях вже можна підкреслити неузгодженість між терміном «права та обов'язки» і «компетенція». У першій концепції ці категорії різні, у другій – однакові. У зв'язку з цим у нас виникає питання щодо визначення поняття. У зв'язку з цим необхідною є конкретизація поняття «компетенція». Т. Левонюк, В. Баласанян визначають компетенцію як сукупність прав та обов'язків органів державної влади і громадських організацій, які закріплені у встановленому законодавством порядку для здійснення їх функцій [146].

Своєю чергою А. Ткаченко, розширюючи поняття компетенції, визначає, що вона становить собою належні органу державної влади та державному службовцю можливості діяти у різних ситуаціях, виконуючи функції та завдання, спрямовані на реалізацію повноважень державного органу [149, с. 194]. Проте не можна погодитися з тим, що функції та завдання є лише складовим елементом, оскільки вони являють собою поле діяльності

державних інституцій, що реалізується за допомогою прав та обов'язків, тобто компетенції.

Подальший порівняльний аналіз різних джерел права показує відсутність єдиної думки щодо структури компетенції. Так, А. Лелеченко, В. Куйбіда розширили поняття компетенції, включивши, крім повноважень, призначення та структуру установ, завдання та цілі установ, функції, функціональні обов'язки, форми діяльності та методи [92, с.80]. Г. Забарний, Р. Калюжний та В. Шкарупа додають до покладених на державний орган повноважень ще й міру відповідальності за покладені на них завдання [217, с. 54].

Проаналізувавши наукові праці цих вчених, ми робимо висновок, що дієздатність можна розглядати як у вузькому (зводячи його лише до повноважень установи чи посадової особи), так і в широкому сенсі як комплексну феноменологічну правову науку. Проте, враховуючи позицію фахівців у галузі адміністративного права, зазначимо, що наведене вище вузьке розуміння компетенції не є досконалим, оскільки воно не включає більше елементів, а В. Авер'янов, О. Дяченко, Ю. Битяк та Ю. Тихомиров обов'язковим елементом вважають предмет відання [218, с. 59].

Беручи до уваги ці точки зору, ми включаємо у вузьке поняття компетенції сукупність прав і обов'язків, які мають органи держави і місцевого самоврядування або їх посадові особи (повноваження), а також коло або сферу їх діяльності, об'єкти впливу (предмет відання). Зазначені елементи у нашому науковому дослідженні ми визначаємо як ключові елементи компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. Проте ми не можемо обмежитися цими елементами, якщо говоримо про предмет нашого наукового дослідження, адже компетенція та призначення органів державної влади є поняттями взаємопов'язаними – від призначення органу часто залежить обсяг його компетенції.

Таким чином, на нашу думку, мета установи та її похідні – цілі та місія – є критеріями для визначення компетенції, оформляючи її шляхом визначення сфери діяльності та повноважень. На наш погляд, визначення установ, їх цілі та завдання є організаційними елементами компетенції, оскільки є основою для планування, виконання та звітності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб під час виконання функцій держави. У зв'язку із вищенаведеним необхідним є дослідження належності функцій органів місцевого самоврядування, державної виконавчої влади та їх посадових осіб до їх компетенції. У вирішенні зазначеного питання відсутня одностайність у позиціях науковців. Так, В. Вакуленко та М. Орлатий вважають, що функції як складова частина компетенції державного органу визначають, що саме робить державний орган, тому, здійснюючи визначені йому повноваження та функції, державний орган реалізує свою компетенцію, а також діє відповідно до неї та в її межах [64. с. 331].

Водночас О. Ткаченко висловлює власну точку зору щодо належності функцій до компетенції державного органу – функції становлять лише частину цієї роботи, яку виконує державний орган у межах свого правового становища в апараті держави (загальний напрям діяльності), а компетенція встановлює, що може і має зробити державний орган для виконання такої роботи (конкретні владні дії) [149, с. 194], а тому функції до складу компетенції не належать. Здійснюючи загальну оцінку наведеної позиції, ми вважаємо, що саме функції державного органу зумовлюють його компетенцію, яка виражає функції у повноваженнях державного органу – правах та обов'язках, тобто є об'єктивним вираженням їх змісту та меж. Ми вважаємо, що до складу компетенції входять не тільки управлінські функції, які державний орган зобов'язаний виконувати, а і права та обов'язки щодо здійснення визначених функцій.

Крім окреслених елементів компетенції національних органів влади та місцевого самоврядування, є вагомі підстави наголосити на необхідності включення таких елементів, як професіоналізм посадових осіб. Нині цей стандарт посідає важливе місце з огляду на вимоги сучасної концепції системи управління якістю (TQM) у сфері послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Він надає можливість посадовій особі державної адміністрації або місцевого самоврядування якісно, професійно та творчо здійснювати свої повноваження під час виконання покладених на неї обов'язків. Наявність цього елемента в структурі компетенції дає змогу виявити її якісні аспекти, пов'язані з виконуваною діяльністю. Адже, як показує зарубіжний досвід, найпрогресивнішим для будь-якої організації напрямком підвищення ефективності є управління якістю. Як слушно стверджують з цього приводу О. Крутій та К. Білоус, питання взаємовідносин між органами самоврядування та місцевою державною адміністрацією є досить складним і залежать від політичних тенденцій того чи іншого суспільства, сприйняття самоврядування, зміни уряду [86, с. 122].

В. Куйбіда стверджує, що проблема поділу влади в українській системі місцевого самоврядування та проблема взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації існує з моменту становлення системи, тобто з моменту роздержавлення у 1992 році, з появою місцевих рад народних депутатів, внаслідок чого виникли дві інституційні системи місцевого самоврядування: місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [87, с. 53]. Погоджуємося з думкою А. Лелеченко, що проблема розподілу компетенції між місцевою державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування виникає через те, що ці органи часто конфліктують між собою через різне розуміння обсягу компетенцій [91, с. 67]. У повсякденному житті, у процесі виконання своїх функцій і повноважень, місцеві органи державного управління та органи місцевого самоврядування не

тільки вироблятимуть звичайну поведінку, але й часто порушують різноманітні питання щодо встановлення своїх повноважень, а також вирішення спорів щодо дієздатності. Зазначені межі реалізації компетенції органів влади на місцях є у всіх правових демократичних державах, проте законодавець не може встановити межі розмежування раз і назавжди, адже розвиток суспільних відносин зумовлює виникнення нових проблем, які не можуть бути вирішені у межах наявного зазначеного визначення компетенції. Крім того законодавець не може регламентувати окремі дрібні питання розмежування компетенції органів влади на місцях, встановлюючи інші, окрім законодавчого, способи такого розмежування.

Вважаємо, що розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування що наділені власними, делегованими та самоврядними повноваженнями та місцевими органами державної виконавчої влади, які наділені відповідними виконавчими та розпорядчими повноваженнями зумовлено:

- 1) необхідністю встановлення конкурентної юридичної та політичної відповідальності зазначених органів за встановлені їм Конституцією та законодавством сфери діяльності;
- 2) наявністю прогалів у правовому регулюванні, а також дублювання компетенції зазначених органів;
- 3) порушенням балансу інтересів органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади, встановленого Конституцією і законами.

У зв'язку з цим А. Круглашов зауважує, що на сучасному етапі неналежне розмежування компетенції, відсутність ефективного механізму взаємодії між органами влади та органами місцевого самоврядування різного рівня зумовлює неефективність взаємодії між виконавчою та представницької гілками влади. На думку автора, зазначені проблеми є досить актуальними та безпосередньо пов'язані із системним реформуванням, трансформаційними

процесами, які відбуваються в державі [84, с. 29], із чим ми цілком погоджуємося.

Незважаючи на позитивні кроки України у реформуванні місцевого самоврядування, багато питань щодо реалізації прав територіальних громад щодо вирішення важливих питань місцевого значення залишаються практично невирішеними. Найактивніші дискусії точаться навколо вдосконалення організації муніципальних повноважень, взаємовідносин між органами самоврядування та місцевою державною адміністрацією, оптимізації складу місцевих зборів та зміцнення фізичної та фінансової бази місцевого самоврядування.

Ю. Бітяк та Ю. Байдін проаналізували сучасний стан розподілу компетенції між місцевою адміністрацією та органами місцевого самоврядування та практику діяльності цих органів відповідно до законодавства. Автори стверджують, що цей процес не здійснювався достатньо послідовно і що не було потреби узгоджувати прийняті в різний час законодавчі акти з різних питань органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади. Тому, на думку авторів, одним із найпріоритетніших завдань сьогодення залишається законодавче вирішення проблем, пов'язаних із системним реформуванням органів державної влади та органів місцевого самоврядування, і водночас окреслення їх сфери діяльності [10, с. 81].

У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки приділено увагу чинному розподілу компетенції між місцевою адміністрацією та місцевим самоврядуванням – державними органами, місцевими органами самоврядування на різних територіальних рівнях та забезпечення реалізації децентралізації залишається невирішеним, що призводить до постійного виникнення конфліктних ситуацій щодо вирішення питань місцевого та регіонального розвитку. У деяких областях посилюється адміністративний тиск керівників органів місцевого самоврядування на посадових осіб органів

місцевого самоврядування, система управління місцевим і регіональним розвитком перебуває в кризі, а також уся організаційна система місцевого самоврядування [219].

Відповідно до положень Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» передбачено порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, їх найменування та перейменування, вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою України, зокрема чітко визначено процедуру віднесення населених пунктів до категорії «місто», «селище» та «село». А також закріплено на законодавчому рівні процедури перейменування населених пунктів та спрощення окремих адміністративно-територіальних процедур.

Констатовано, що причинами цього є:

1) система адміністративно-територіального устрою, сформована у 1930-х роках, не дозволяла сформувати територіальні громади із завданнями та повноваженнями щодо ефективного здійснення місцевого самоврядування;

2) законодавство про управління місцевим і регіональним розвитком формувалося стихійно, відсутня єдина законодавча база, необхідне узгодження законодавчих актів, прийнятих у різні періоди та з різних питань діяльності органів місцевого самоврядування, існують великі протиріччя та відсутність норми законодавства з багатьох питань місцевого та регіонального розвитку;

3) з точки зору сьогодення, модель організації місцевої та регіональної влади, закладена в Конституції України, є застарілою та не повною мірою відповідає стандартам Європейської хартії самоврядування (запровадження рівня місцевого самоврядування (село, селище, місто), на регіональному рівні (район, район) продовжує існувати централізована система безпосереднього державного управління, дуалізм влади на регіональному рівні («район, обком» – «район, держ. адміністрація»), в якому органи місцевого самоврядування та

місцеві державні органи діють одночасно як органи управління зі схожими функціями у сфері соціально-економічного розвитку території без чіткого розподілу їх повноважень);

4) невизначеність територіальних основ місцевого самоврядування, оскільки не визначені просторові межі територіальних громад [219] та ін.

У Стратегії також зазначено: «...протягом останніх семи років для України з'явилися безпрецедентні масштабні виклики, що кардинально змінили та досі мають суттєвий вплив на соціально-економічну та політичну ситуацію в країні, регіонах та територіальних громадах. Зазначені загальнодержавні та глобальні виклики безумовно впливають на формування основних тенденцій та проблем регіонального розвитку...»[219]

Причиною цього визначено слабкість публічних інституцій: «...Однією із загроз безпеці держави є слабкість органів виконавчої влади, насамперед на регіональному та місцевому рівні, та органів місцевого самоврядування, що часто проявляється у відсутності ініціативи, досвіду та компетенцій щодо розв'язання проблем регіонального та місцевого значення, оперативного реагування на виклики, що постають, розроблення заходів щодо прискорення економічного розвитку територій. За субіндексом «Державні інституції» індексу Глобальної конкурентоспроможності 2017-2018 Всесвітнього економічного форуму Україна займає 104 місце (піднявшись із 110 місця порівняно з попереднім роком)...» [219]. Оприлюднені дані ДЕК Адміністрації Держспецзв'язку, за якими на основі незначного зниження рейтингу конкурентоспроможності України у 2019 році її власні показники ще більше погіршилися. У 2020 році рейтинг конкурентоспроможності України ще більше погіршився, і вона залишається найменш конкурентоспроможною країною в регіоні Західної та Східної Європи [47].

На цих же проблемах акцентовано увагу у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про затвердження реформи



Концепції місцевого самоврядування та територіальних владних організацій в Україні», у якому окреслено проблематику збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою, оскільки існує підґрунтя для нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території первинних адміністративно-територіальних одиниць, наявність територіальних громад сіл, селищ, міст у складі іншої територіальної громади або на її території). територія іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальні громади району в містах), що призводить до конфлікту компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями [135].

У зв'язку з цим були визначені проблеми, які потребують ефективного та швидкого вирішення, а саме: 1) зниження якості та доступності публічних послуг через недостатню ресурсну спроможність більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження; 2) нерозвиненість прямого народовладдя, члени громади не можуть об'єднатися для захисту своїх прав та інтересів, а також співпрацювати з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади для досягнення спільних цілей розвитку громади; 3) надмірна концентрація адміністративної влади та фінансово-матеріальних ресурсів; 4) місцеве самоврядування не може вирішити проблеми земельних відносин на місцях, загострення соціальної напруги серед сільського населення через відсутність універсальності місцевого самоврядування [135].

Варто зазначити, що питання, які порушує уряд, тісно пов'язані між собою та ускладнюються правовими та інституційними питаннями, які державний сектор не вирішував у попередні роки, а також непослідовністю реформи системи місцевого самоврядування, реформування адміністративно-регіонального устрою країни та інших сфер правових відносин.

До таких питань, на думку М. Баймуратова, передусім слід віднести:

1) неналежну нормативно-правову визначеність територіальних основ місцевого самоврядування, диспропорції у радянській системі адміністративно-територіального устрою;

2) наявність задекларованої правосуб'єктності територіальних громад, які відповідно до положень Конституції є первинним суб'єктом в системі місцевого самоврядування, а відповідно до чинного законодавства – лише нормативним фантомом;

3) надмірна концентрація владних, фінансових, матеріальних та інших ресурсів, що знижує стимули територіальних громад та органів місцевого самоврядування до отримання цих ресурсів;

4) неефективність національної та регіональної політики не лише не стимулює розвиток територіальних громад та прояв місцевих ініціатив, але й призводить до втрати частини державних територій та збройного конфлікту;

5) систематичне дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, що в результаті призводить до виникнення конкурентної компетенції та компетентних конфліктів;

6) системний конфлікт між правовим статусом людини і громадянина на конституційному рівні та його практичною реалізацією на рівні органів місцевого самоврядування, де конституційні права і свободи транслуються в так звані муніципальні права людини [4, с. 46].

Очевидно, що розподіл компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади повинен відбуватися на основі загальних та спеціальних принципів. Аналізуючи процес розподілу компетенції органів публічної адміністрації, варто згадати про принцип субсидіарності, вважаючи що у публічних галузях права останній вважається основою перерозподілу компетенції між різними рівнями влади.

У зазначеному ракурсі принцип субсидіарності, з одного боку, є правилом обмеження компетенції – коли межі компетенції органу державної влади або місцевого самоврядування окреслюються заборонаю брати на себе виконання цих повноважень, що можуть бути ефективно реалізовані органами нижчого рівня. З іншого боку, субсидіарність передбачає можливість втручання органів влади більш високого рівня у сферу компетенції органів нижчого рівня. Проте таке втручання передбачає не обмеження, а певний вид допомоги, метою якої є заохочення представників органів влади вищого рівня та наділення їх відповідними повноваженнями.

Наука державного управління досліджує два види делегування повноважень: делегування у відносинах між органами управління та органами місцевого самоврядування і делегування повноважень всередині адміністративної структури. Зважаючи на предмет нашого дослідження, подальший аналіз буде зосереджений виключно на першому типі [**Error! Reference source not found.**, с. 56].

Існує позиція, що в результаті делегування повноважень компетенція делегуючих органів не змінюється, а компетенція органів, яким делегуються ці повноваження, тимчасово збільшується за рахунок останніх. У сучасній енциклопедичній літературі можна знайти інше тлумачення цього питання [3, с. 28].

Так, у Міжнародній поліцейській енциклопедії окремо зазначено, що делегування передбачає передачу повноважень від одного суб'єкта (органу, посадової особи) управлінських правовідносин іншому суб'єкту зі зміною їх компетенції. Ми вважаємо, що таке розуміння процесу повноважень найбільше відповідає існуючим теоретичним поглядам на питання розподілу компетенції. Зрештою, одне й те саме повноваження не може перебувати в компетенції різних відомств, тому, коли публікується акт або укладається договір про

делегування повноважень – повноваження вилучається з компетенції делегуючого органу [216].

У практиці управління досить часто відбувається перетин компетенцій, що супроводжується виникненням протиріч, конфліктів, резистентності під час їх здійснення. З метою усунення небажаних наслідків доцільно використати принцип конкуруючих компетенцій, згідно з яким спільні повноваження трансформуються у субсидіарні у контексті ефективної їх реалізації на відповідному рівні. Реальною формою прояви принципу конкуруючих компетенцій є аутсорсинг, який застосовується у системі муніципального господарства.

Проте за реалізації принципу конкуруючих компетенцій виникає дилема:

- 1) чітко визначити принципи регіональної компетенції;
- 2) визначити спосіб розширення поля муніципальної компетенції [8, с.187].

Слід також врахувати, що повноваження, незважаючи на їх настановний характер, мають бути легітимними, тобто визнаними місцевим суспільством та його довірою. Іншою особливістю процесу розмежування компетенцій є необхідність збереження ієрархії відносин між регіоном та муніципалітетом через верховенство норм і правил, що встановлюються регіональною владою на підвідомчій території.

Незважаючи на те, що реалізація принципу конкуруючих компетенцій породжує конфліктогенність у сфері відносин між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Встановлений порядок розмежування компетенції знижує рівень конфліктності у сфері публічних послуг.

На думку О. Бориславської, делегування вважається одним із проявів більш широкого процесу децентралізації. Науковець зазначає, що для визначення поняття «делегування» необхідно відштовхуватися від поняття децентралізації, а також визначає деякі умови, які необхідно врахувати у

формулюванні цього визначення: влада від однієї особи чи кількох осіб передається до багатьох осіб, тому що делегувати означає передати повноваження від однієї особи (відділу, офісу тощо) іншій; гарантувати, що особа, якій делеговано повноваження, повинна розпоряджатися цими повноваженнями від імені та на користь особи, яка передає. [12, с. 22]

Під час визначення поняття «делегування» як основи для встановлення ще одного критерію розподілу повноважень між органами державної адміністрації та місцевого самоврядування слід враховувати умови, які стверджує Ю. Тихомиров: виключення можливостей переходу повноважень від одного владного суб'єкта до багатьох у процесі їх делегування [12, с. 22].

Водночас децентралізацію схвалюють не всі вчені, навіть деякі з них чітко висловлюють необхідність відмовитися від делегованих повноважень [13, с. 111]. Справді, є підстави погодитися з критичним підходом науковців, які наголошують на доцільності ліквідації цього інституту. І, враховуючи викладений теоретичний підхід до сутності децентралізації та умов її здійснення, можна зазначити, що сьогодні це лише один із кроків на шляху до децентралізації, повноцінно реалізований в умовах централізованого державного управління.

На нашу думку, критерієм розмежування компетенції є принципи цього розмежування (базові ідеї та положення, на яких ґрунтується процес розмежування). Такими принципами пропонуємо вважати:

- а) визначеність правового статусу систем органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади;
- б) відтворення правової природи органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади у визначенні цілей їх діяльності, функціональних завдань, компетенції та обсягу повноважень;
- в) дотримання принципу адміністративно-територіального устрою, первинною одиницею формування котрого виступає територіальна громада;

г) визначення на законодавчому рівні територіальних основ предмета реалізації компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади;

д) запобігання дублюванню повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто усунення можливості покладення на них одних і тих самих функцій в одній сфері чи вирішення одних і тих самих завдань;

е) розмежування відповідальності: органів державної виконавчої влади за забезпечення реалізації функцій держави, а органів місцевого самоврядування – за захист інтересів громадян, які спільно проживають на відповідній території.

Для підвищення результативності наукового дослідження було проведено опитування службовців органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на території Тернопільської, Львівської та Івано-Франківської областей у період з 1 березня 2023 року до 1 квітня 2023 року (Додаток В).

**Об'єктом анкетування виступили** представники службовців органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на території Тернопільської, Львівської та Івано-Франківської областей.

**Анкета заповнюється самостійно.** Це означає, що ми точно не знаємо, хто (яка посадова особа) заповнював анкету, як і за яких обставин. Тому головна цінність інформації, отриманої цим методом, полягає в можливості «зрозуміти» сферу інтересів цільової аудиторії за допомогою опитувань, оцінок і думок активної аудиторії.

**Методи розповсюдження анкет:** соціальні мережі, розсилка електронною поштою, особистий контакт («сніжний ком»).

**Вибірка** не є репрезентативною та малоймовірною; цілеспрямована, «зручна вибірка» (*convenience sampling*) – анкета збирається через соціальні

мережі підписників, включених у теми та випуски, та через електронні листи представників громадянського суспільства, які входять в коло комунікації організаторів дослідження.

Отримані дані не можуть бути передані всім членам громадянського суспільства і можуть відображати лише профіль населення, включеного до теми дослідження.

**Географія дослідження** – територія Тернопільської, Львівської та Івано-Франківської областей. Географічне походження респондентів не має значення, оскільки основним завданням опитування та можливістю (без забезпечення репрезентативності) методу (Інтернет-опитування) є розробка обґрунтованих припущень щодо прогнозів і суджень респондентів. Сам організатор дослідження. Ми можемо спостерігати певну активність в окремих регіонах, але це жодним чином не свідчить про загальну ситуацію в країні чи регіоні.

**Основна задача опитування методом Інтернет анкетування з цільовою, зручною вибіркою** – отримана інформація допомогла організаторам дослідження зрозуміти загальні настрої та оцінки окремих представників громадянського суспільства, які не проігнорували прохання пройти опитування та успішно його пройшли. Отримані дані відображають думки лише невеликої кількості активних представників громади. Цінність інформації полягає в тому, що, по-перше, вона визначає кількість людей, які відповіли, і, по-друге, вона допомагає сформуванню обґрунтованої гіпотези щодо досліджуваної ситуації.

Аналізуючи результати емпіричного дослідження, варто зазначити, що службовці на запитання про достатність обсягу компетенції органу місцевого самоврядування, який вони репрезентують, відповіли неоднозначно: безумовно так – 39,4 %, безумовно ні – 30,3 %, важко відповісти – 30,3 %. На запитання, чи змінився обсяг компетенції органу місцевого самоврядування,

який ви репрезентуєте в період дії воєнного стану? Відповіді також розділилися: компетенцію розширено – 39,4 %, компетенцію обмежено – 33,3 %, без змін – 27,3 %. Здивували відповіді на запитання, чи потрібно встановити перевірку законності рішень органів місцевого самоврядування уповноваженими органами державної влади: безумовно так – 33,3 %, безумовно ні – 24,2 %, важко відповісти – 42,4 %. На запитання про те, яка допомога потрібна службовцям органу місцевого самоврядування, який вони репрезентують, під час виконання делегованих повноважень, більшість опитаних відповіли: надання цільової організаційної, матеріальної та фінансової допомоги органам місцевого самоврядування з питань виконання ними окремих повноважень органів виконавчої влади – 60,6 %. (Додаток В).

Отже, приходимо до висновку, що сучасний стан розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади є незадовільним, що спричинено такими факторами:

концептуальні питання розмежування компетенції між окремими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

історична спадщина та сучасна централізована модель державного управління;

завершеність і недосконалість реформи адміністративно-територіального устрою країни – поширена практика перебування територіальної громади міст, селищ, сіл у складі іншої територіальної громади. Це призводить до конфліктів у розмежуванні повноважень і сфер компетенції;

виникнення потреби в консолідації адміністративних регіональних одиниць, добровільних об'єднань регіональних громад для підвищення їх фінансової незалежності та забезпечення належними ресурсами для виконання визначених або делегованих повноважень тощо;

висока концентрація виконавчої влади та ресурсної бази виконавчої влади, дуалізм виконавчої влади та місцевого самоврядування на



регіональному рівні, залежність моделі розмежування компетенції органів влади в державі від загальнодержавної політичної ситуації та настроїв;

адміністративний тиск органів виконавчої влади та їх посадових осіб на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, недосконалі конституційні та законодавчі основи встановлення порядку розподілу компетенції органів влади тощо;

Адміністративно-правові питання розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування:

- існують прогалини та суперечності в адміністративно-правових положеннях порядку злиття та розподілу повноважень між окремими органами адміністративної влади та органами місцевого самоврядування, відносна неузгодженість конституційних і законодавчих норм, положень нормативно-правових документів, прийнятих у різні періоди;

- наявність великої кількості підзаконних правових актів, які дають підстави для правового втручання адміністративних органів у компетенцію органів місцевого самоврядування;

- відсутність чіткого розподілу компетенції та відповідальності між різними рівнями виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- невідповідність вітчизняної законодавчої бази європейським стандартам і принципам, таким як Європейська хартія самоврядування;

- проблеми інституціонального характеру:

- суперечливість інституту делегованих повноважень, а також його абсолютна невідповідність європейській практиці;

- відсутність належної процедури делегування повноважень і встановлених можливостей відмови від виконання делегованих повноважень;

- дублювання повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із суміжними сферами компетенції,

відсутність ефективних методів децентралізації, окрім законодавства (особливо договорів тощо);

- недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору надання їм тієї чи іншої сфери повноважень;

- подвійний статус місцевої державної адміністрації – вона одночасно є головним органом державної адміністративної влади та виконавчим органом місцевої ради;

- проблеми фінансового та матеріального характеру:

- місцеве самоврядування має обмежену матеріально-фінансову базу та низький ступінь фінансової самостійності з відповідно високою залежністю органів місцевого самоврядування від виконавчої влади та інших інституцій.

За своєю структурою компетенція включає фундаментальні (владно-управлінські питання) та організаційні (призначення установ, цілі та завдання, професіоналізм посадових осіб) елементи, які у взаємовідносинах забезпечують можливість якісного виконання покладених на органи державної виконавчої влади функцій та органи місцевого самоврядування.

Крім того, аналіз складових елементів та їх визначення компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування дав змогу сформулювати їх характеристики:

- а) офіційне визначення в правових нормах;

- б) засіб побудови структури системи державної влади та місцевого самоврядування;

- в) критерій якості діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування;

- г) діяльність посадових осіб відповідно до покладених на них повноважень.

### **2.3. Необхідність оптимізації компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації**

Причиною популярності наукової концепції децентралізації у світі та в Україні є те, що її часто обґрунтовують підвищенням ефективності управління, зниженням рівня корупції, залученням громадян до управління, забезпеченням демократичних стандартів, підвищенням якості адміністративних послуг, економічним зростанням тощо. Проте єдиного розуміння та визначення поняття «децентралізація» немає, що зумовлено відмінностями дисциплінарними та галузевими розбіжностями в розумінні управлінських та правових категорій, а також лінгвістичними відмінностями. Хоча водночас протилежне поняття «централізація» – «децентралізація» має чітке і загальноприйняте пояснення, тобто концентрація влади, ресурсів і влади в центрі чи установі.

У внутрішньому плані реформа децентралізації передбачає передачу важливих повноважень і бюджетів від державних установ до органів місцевого самоврядування, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та створення ефективної системи територіально організованої влади в Україні, реалізація принципів субсидіарності, всеосяжності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [3].

Відповідно децентралізація, на думку Ф. Веніславського, передбачає проведення «інституційної реструктуризації» державного управління шляхом перерозподілу влади, ресурсів та відповідальності між інститутами держави та місцевого самоврядування [19, с.38].

Отже, органи місцевого самоврядування, у тому числі територіальні громади [141](згідно із законодавством: «...територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання мешканців кількох сіл, що мають єдиний адміністративний

орган...»), мають стати фактично суб'єктами державного управління загалом та соціальним розвитком регіонів зокрема.

У Додатку В наведено анкету опитування службовців органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на території Тернопільської, Львівської та Івано-Франківської областей, яке проводилося у період з 1 березня 2023 року до 1 квітня 2023 року та відображено результати цього опитування.

На запитання: «У який спосіб орган місцевого самоврядування, який ви репрезентуєте, взаємодіє з місцевими органами державної виконавчої влади (органами місцевого самоврядування)?» представники органів місцевого самоврядування, як правило, відповіли, що це проведення спільних заходів (78,8%), а також обмін інформацією з питань місцевого значення представники органів державної виконавчої влади (84,8%), проведення спільних заходів (75%), а також розробки нормативно-правових актів (76,3%).

Щодо запитання про необхідність реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні, яка веде до розширення компетенції і ресурсів органів місцевого самоврядування, позиція представників органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування протилежна: якщо представники органів місцевого самоврядування активно підтримують реформу децентралізації та розширення повноважень органів місцевого самоврядування (84,8%), то органів державної виконавчої влади навпаки не є прихильниками такої форми реформування публічної влади на місцях (82%).

Репрезентативними є також результати відповідей на запитання про можливі результати реформи децентралізації: якщо представники органів місцевого самоврядування в більшості своїй прагнуть покращення благоустрою міст, селищ, розширення компетенції та ресурсів органів місцевого самоврядування (63,6%), а також поліпшення якості та доступності

адміністративних послуг (60,6%), то представники органів державної виконавчої влади у більшості своїй прагнуть зменшення корупції (83,3%).

Щодо питання про зміну обсягу компетенції державної влади або місцевого самоврядування, які репрезентують опитані службовці, цікавим є те, що представники органів місцевого самоврядування переконані у тому, що компетенцію розширено (39,4%), водночас представники органів державної виконавчої влади навпаки стверджують, що обсяг компетенції обмежено (78,6%).

Перехід центру прийняття рішень на рівень громади певної території, посилення її ролі та відповідальності у всіх сферах життєдіяльності, у тому числі соціальної, передбачає формування управлінської спроможності громад ефективно та відповідально розпоряджатися повноваженнями та наданими ресурсами для їх здійснення у соціально-гуманітарній сфері. Вагаємо, що основним механізмом формування повноправних територіальних громад є їх добровільне об'єднання, процес якого врегульовано на законодавчому рівні. Розроблено Методику формування спроможних територіальних громад, прийнято обласними радами та затверджено урядом країни перспективні плани формування територій громад [43].

Виникли також дисбаланси системи «ресурси-повноваження»: кошти для надання медичних, освітніх та інших послуг передбачені у бюджетах об'єднаних громад, але повноваження щодо управління відповідними установами фактично зосереджені у структурі районних державних адміністрацій або залежать від рішень районних рад.

Отже, для вирішення зазначених та запобігання виникненню нових проблем у процесі подальшого реформування територіальних громад актуалізується необхідність подальшого вдосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування, а також активізації організаційної,

інформаційно-роз'яснювальної, методичної роботи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Крім того, має забезпечуватися розвиток та підвищення інституційної спроможності громад ефективно виконувати свої повноваження та надавати адміністративні послуги населенню у соціально-гуманітарній сфері. Серед них – міжмуніципальне співробітництво, яке відповідно до законодавства має розвиватися, крім іншого, шляхом державного стимулювання. Водночас аналіз практики впровадження міжтериторіального співробітництва показав недостатнє його використання у соціально-гуманітарній сфері. Так, за даними реєстру договорів про співробітництво територіальних громад міжмуніципальне партнерство застосовується лише у двох третинах регіонів країни (16 областей). З усіх наявних проектів менше третини стосуються вирішення соціальних проблем чи проблем розвитку об'єктів соціального призначення [161].

Як зазначає Гончарук Н. [38] «На початку створення міжмуніципальне співробітництво виступало універсальним шляхом для громад, які не скористалися процедурою добровільного об'єднання, а вже згодом співробітництво територіальних громад почало закріплювати свої позиції ефективного механізму, який дає можливість досягти поліпшення якості життєзабезпечення не лише територіальних громад, а й регіонів і сприяє удосконаленню менеджменту органів місцевого самоврядування».[39, с.27]

Тому безперечною, на наш погляд, виникає необхідність удосконалення механізмів та процедур державного стимулювання міжмуніципального партнерства, фінансування інвестиційних проектів співробітництва територіальних громад соціального спрямування за рахунок державного фонду регіонального розвитку.

Крім того, розширення потребує сам зміст поняття децентралізації влади до «використання моделі інституалізації колективних інтересів населення,

основною метою якого виступатиме активізація соціального капіталу регіону» [4, с. 47]. Як зазначає Маматова Т.[101]: «поширення в Україні процесів розроблення стратегій смарт-спеціалізації має супроводжуватися створенням інноваційного освітнього простору, де як публічні службовці, що залучені до розроблення і реалізації стратегій смарт-спеціалізації, так і представники інших заінтересованих сторін отримують можливість безперервно формувати і вдосконалювати «навички смарт-спеціалізації».[14, с.76] У практичній управлінській діяльності це означатиме встановлення партнерських відносин між органами влади та неурядовими інституціями щодо надання адміністративних послуг, розвитку соціальної інфраструктури, реалізації соціальних програм.

До того ж у всьому світі визнано важливість участі громадськості в прийнятті управлінських рішень, прийнято відповідні міжнародні документи та створено моделі підтримки та зміцнення участі громадян, які слід враховувати під час розгляду ініціатив на національному рівні. Незважаючи на очевидні позитивні тенденції щодо наближення українського законодавства до європейських критеріїв у цій сфері, імплементація існуючих норм та процедурних вимог все ж таки недостатня, органи державної влади звужують взаємодію з громадськістю – це переважно комунікація та популяризація регуляторних можливостей, інформаційне висвітлення двосторонніх відносин тощо, що абсолютно не сприяє реальній взаємодії. Крім того, активність самих громадських організацій, у тому числі й тих, діяльність яких має соціально спрямований характер, продовжує зосереджуватись переважно на національному рівні або на рівні великих міст, відповідно не має системного та всеосяжного характеру. У цьому контексті важливим є розширення форм розвитку цивільного діалогу на місцевому рівні, зокрема, використання механізму соціального замовлення, удосконалення нормативно-правових, організаційних та фінансових засад його здійснення, розширення предмета

соціального замовлення у сфері реалізації соціальної політики, запровадження програм та заходів, спрямованих на вирішення соціальних проблем конкретної території.

Реформа децентралізації також потребує уточнення повноважень системи державного управління суспільним розвитком на місцях, тобто розподілу повноважень головного органу соціального розвитку в кожному регіоні за принципом субсидіарності. Водночас враховуючи, що соціальний розвиток регіонів є не лише прерогативою місцевих та регіональних, а й усіх державних органів влади та рівнів управління, відповідно міжвладні відносини мають ґрунтуватися не лише на адекватному поділі повноважень, а й на співпраці. Тому слід погодитися з вітчизняними експертами [45], що субсидіарність у визначенні повноважень доцільно доповнювати із субсидіарністю у визначенні завдань різних органів управління та влади щодо вирішення соціальних проблем розвитку регіонів.

Формування законодавчої бази щодо децентралізації влади, уточнення функцій органів місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування всіх рівнів є актуальними питаннями, які потребують вирішення. Необхідно розробити та запровадити національні стандарти доступності та якості адміністративних послуг. Визначення співвідношення компетенції між місцевою та центральною владою значною мірою залежить від інших складових децентралізації, зокрема механізмів взаємодії національних органів влади та органів місцевого самоврядування [7, с.140].

Визначальною є горизонтальна координація територіального впливу органів державної влади на суспільні процеси, а також запровадження багаторівневого управління, спрямованого на синхронізацію дій центральних і місцевих органів влади, місцевого самоврядування.

У вітчизняній практиці регіонального розвитку насамперед необхідно широко застосовувати контракт / угоду між центральною владою та



регіональною / місцевою владою про спільне взяття на себе зобов'язань щодо вирішення соціальних проблем регіонального розвитку, запровадити механізм реалізації, удосконалити режим роботи регіональних агенцій розвитку; створення спільних багаторівневих груп планування соціального розвитку тощо. Проте найбільше децентралізація впливає на керовані державою фінансові механізми соціального розвитку регіону, у тому числі, окрім реформування міжбюджетних відносин, пошук та впровадження нових інструментів фінансування соціальної сфери, включаючи найкращі європейські практики.

На сьогодні внаслідок удосконалення бюджетного та податкового законодавства, передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень та забезпечення формування стабільних надходжень для реалізації цих повноважень, запровадження нових механізмів бюджетного моніторингу збільшено самостійність у видатках місцевих бюджетів, Державний бюджет додає нові кошти субвенції до місцевих бюджетів для збільшення інвестиційних ресурсів. [168]. Підтримка розвитку та оснащення шкіл через державну фінансову підтримку та запровадження нової моделі фінансування первинної медичної допомоги створює правову та фінансову основу для системи державного солідарного медичного страхування.

Водночас через відсутність достатніх механізмів фінансування соціальних послуг та державного замовлення держава монополізує систему надання соціальних послуг та сферу соціального захисту населення, а надмірна концентрація гальмує розвиток ринку соціальних послуг, актуальним залишається питання вдосконалення механізмів фінансування та системи соціального обслуговування населення. При цьому формою нового фінансового механізму має стати комплексна форма замовлення соціальних послуг у межах бюджетного фінансування, а також маркетизація та фінансова підтримка утримання соціальної сфери.

Тому вважаємо вигідною систему фінансування закладів соціальної сфери, яка базується на розподілі витрат між державою та територіальними громадами (держава фінансує тільки надання послуг, а органи місцевого самоврядування забезпечують створення та розвиток установ, що їх надають відповідно до потреб території). Необхідно запровадити систему непрямого бюджетного фінансування закладів соціальної сфери шляхом встановлення податкових та кредитних пільг для організацій, які надають послуги населенню; забезпечити ширше використання державно-приватного партнерства у соціальній сфері, що дозволить залучати приватні джерела фінансування через проекти в межах партнерства, створювати нові фінансові ресурси та підвищувати ефективність витрачання коштів, використовувати Національний фонд регіонального розвитку для фінансування соціально спрямованих інвестиційних проектів, спрямованих на вирішення нагальних проблем соціального розвитку на території.

У межах реформи децентралізації також передбачається створення нової мережі соціальних закладів, здатних забезпечити рівний доступ до послуг соціального значення (освіта, охорона здоров'я, різні форми соціального захисту, переважно соціальні послуги та соціальна робота). Сьогодні триває процес формування багаторівневої мережі закладів охорони здоров'я: низовий рівень на рівні громади в об'єднаних територіях, створення госпітальних округів на рівні майбутніх укрупнених округів, єдиних медичних просторів на державному рівні, де пацієнти можуть отримати послуги в будь-якому місті країни. Також впроваджуються механізми самоврядування загальнодержавних і комунальних закладів охорони здоров'я, що передбачає перетворення бюджетних установ на некомерційні та неприбуткові підприємства, з різних джерел фінансування (державний або місцеві бюджети, страхові компанії, фонди, будь-які юридичні, фізичні особи) Можливість офіційно оплачувати надані медичні послуги; економічна та адміністративна свобода, можливість

самостійно приймати рішення щодо витрачання коштів (ремонт будинку, медичне обладнання та інші витрати, необхідні закладу) [8, с.188].

Створюються правові основи автономізації молодіжних центрів та децентралізації роботи з молоддю, зокрема передбачається формувати мережу таких центрів на засадах автономії та бюджетного фінансування послуг молодим громадянам, а не утримання установ. Водночас заходи, які реалізуються в межах реформи децентралізації, є цілеспрямованими та фрагментарними, оскільки не охоплюють усіх наявних в Україні соціальних інститутів, у тому числі центральної системи надання різноманітних послуг, зокрема, соціального обслуговування дітей та осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах, та осіб з інвалідністю.

Таким чином, у контексті децентралізації влади має здійснюватися за чотирма основними напрямками:

інституційному (розширення механізмів інституційної спроможності громад та розвивати партнерство між місцевою владою та громадськими організаціями.);

функціональному (законодавче визначення функцій та повноважень усіх суб'єктів управління на засадах субсидіарності, форм взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх управлінських рівнів);

організаційному (створення нової мережі соціальних установ, здатної забезпечити доступність та якість соціально значущих послуг)

фінансовому (впровадження нових інструментів фінансового забезпечення соціальної сфери регіонів). (Рисунок 4)



Рисунок 4. Напрями модернізації державного управління соціальним розвитком регіонів

Однією зі складнощів є визначення індексу адміністративної децентралізації, тобто індексу ступеня самостійності суб'єкта децентралізації у вирішенні управлінських проблем. Звичайно, не варто спрощувати процес децентралізації, оскільки він характеризується множинністю адміністративних взаємовідносин між суб'єктами, які набувають управлінських функцій і повноважень, і тими, хто їх передає. Проте одним із можливих способів визначення ступеня місцевої автономії є аналіз контролю над місцевими доходами. Тобто власні надходження у відсотках від загальних надходжень місцевого бюджету можна використовувати як індикатор рівня контролю над місцевими ресурсами, оскільки розмір самих місцевих ресурсів буде показником добробуту громади, а не рівня контролю. Іншим показником може

бути обсяг дохідної складової місцевих бюджетів, який не враховується при розрахунку трансфертних платежів. Цей показник також певною мірою відображає рівень місцевої автономії.

Проблема розподілу компетенції між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування виникає через те, що ці інституції часто конфліктують між собою через різне розуміння меж компетенції. Такі питання виникають між обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування селищ, сіл, міст районного підпорядкування – районними радами; обласними державними адміністраціями й міст (обласного підпорядкування) і обласними радами. Закони про місцеве самоврядування в Україні і про місцеві державні адміністрації дають можливість розробити дієві правові механізми, що визначають компетенцію цих адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Відомо, що донедавна політична практика відіграла важливу роль у розмежуванні місцевих повноважень, ґрунтуючись на фактичному розмежуванні компетенції, головним чином політичними та адміністративними засобами, і, зокрема, органами місцевого самоврядування. Законодавчий підхід до визначення компетенції органів місцевого самоврядування є бажаним і можливим, але дуже складним у ситуації, коли розуміння ролі закону в громадській думці недостатнє, а правова культура державних і муніципальних службовців на низькому рівні. Тому від запровадження чинним законодавством нової системи розподілу компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування очікувати швидкого та помітного ефекту не доводиться. Існуюча система правового забезпечення розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування складається з

різноманітних нормативно-правових актів: нормативних, договірних, судових тощо [18, с. 27].

Основою для розмежування компетенції двох гілок місцевої влади є Конституція, яка є основним засобом їх нормативної інтеграції. Отже, Конституція визначає принципові межі компетенції місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою запобігання їх дулюванню або незаконному виконанню. Лише конституційна зміна компетенції місцевої державної адміністрації та органів місцевого самоврядування може змінити визначення цих повноважень у чинній Конституції. Порушення конституційних меж розподілу повноважень між двома гілками місцевої влади тягне правові наслідки, передбачені Конституцією та законами.

Другою формою нормативно-правового розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в Україні є закони. Загальновідомо, що законодавець після прийняття Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вирішив відразу не передавати його на підпис Президенту, а спочатку погодити його положення із законом про місцеве самоврядування в Україні, насамперед в частині компетенції двох гілок місцевої влади. Це було зроблено. Повноваження органів місцевої державної адміністрації та органів місцевого самоврядування ґрунтуються на принципі відомчої компетенції, що за певних умов може перешкоджати переходу органів виконавчої влади до принципу функціонального управління [21, с.47].

Галузеву компетенцію можна розділити на три типи:

а) виключна компетенція місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль);

б) суміжна компетенція, коли органи місцевої державної адміністрації та органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями в одній і тій самій

сфері суспільного життя, але з різними предметами. Саме тут більшість повноважень двох гілок місцевої влади справді потрібно розділити на законодавчому рівні та в процесі виконання;

в) виключна компетенція органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів, наприклад, управління державною власністю) (Рисунок 5).



Рисунок 5. Типи галузевої компетенції

Фактично законодавець розмежовує компетенцію двох гілок місцевої влади, щоб забезпечити умови для виконання ними відповідних функцій. Але існування широко релевантних можливостей робить таку позицію законодавців малоефективною. Дублювання компетенції, тобто втручання одних органів державної влади у справи інших, все ж, на жаль, залишаються і в умовах реформи децентралізації. Законодавець недостатньо використовує під час розроблення законів про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації досвід зарубіжних країн у сфері чіткого розмежування об'єктів

управління. Можливо, це тому, що процес роздержавлення власності в Україні ще не завершено.

Очевидно, що акти Кабінету Міністрів і Президента будуть доповнювати окремі положення Закону «Про місцеві державні адміністрації», пристосовуючи структури місцевих органів виконавчої влади до нових потреб реформи децентралізації. Ці акти могли б зняти деякі проблеми і внести певний порядок у розподіл компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Але, як показує досвід 1992-1996 років, вони можуть породити нові проблеми на місцях. Загалом нормативно-правові засоби розподілу компетенції між місцевими органами державного управління та органами місцевого управління ефективні в масових і типових явищах. Водночас, коли необхідно вирішити ті чи інші конкретні справи, що виникають у відносинах між двома органами місцевого самоврядування, необхідно вдаватися до інших способів, які розмежовують їхні компетенції: судового, договірнього тощо [24, с. 145].

Сучасне законодавство не виключає компетенційних суперечок (спорів) між державними інституціями. Тому компетенційні спори між місцевими органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями в умовах децентралізації можна розглядати як природне явище: їх слід розуміти і використовувати в суспільних інтересах. Компетенційні спори в умовах децентралізації не можна розглядати як зло, якого можна уникнути. Вони можуть бути важливими рушійними силами прогресу в правових нормах суспільних відносин. Якщо суперечка не пов'язана з амбіціями чи іншими суб'єктивними факторами, наприклад діяльністю чиновників, то це свідчить про появу якихось нових суспільних реалій, які необхідно вирішувати з урахуванням чинного законодавства та його принципів [48, с. 166].

Судовий розгляд компетенційних спорів є найефективнішим засобом вирішення спорів щодо повноважень місцевих органів державної влади та



органів місцевого самоврядування. Конституція та законодавство передбачають можливість звернення до судів цих органів для усунення порушень у діяльності один одного [76].

На жаль, судова практика розгляду компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування не узагальнена та належним чином не вивчена. Такий підхід є лише першим кроком, який показує, що навіть в умовах децентралізації судово-правові підходи до визначення функцій і повноважень місцевої влади можливі, а їх розширення є перспективним.

«...Конституційний Суд має право тлумачити Конституцію та закони України і з часом може стати важливою основою для розподілу повноважень між місцевою державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Він також здійснює контроль за додержанням Конституції, актів державної влади: Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, у тому числі за конституційним розподілом функцій і повноважень органів місцевого самоврядування. Самі місцеві адміністрації чи органи місцевого самоврядування не можуть звертатися до Конституційного Суду зі спорами щодо своєї компетенції, але можуть подати до Конституційного Суду свої подання щодо тлумачення компетенційних норм Конституції у разі порушення їх конституційних функцій і повноважень. Конституційний Суд зобов'язаний розглянути це подання та прийняти відповідний акт тлумачення конституційних норм стосовно конфліктної ситуації...» [49].

На практиці існують інші способи розмежування компетенції місцевих органів влади. Перспективним слід вважати спосіб укладання договорів і угод про спільну діяльність у суміжних сферах суспільного життя [50, с. 123].

Органи місцевої державної адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право відповідно до закону укладати договори, в яких визначаються їхні взаємні права та обов'язки. Контракти та угоди також

можуть вирішувати спори (суперечки) про компетенцію між цими установами. Практика таких договорів в Україні тільки почала формуватися. Але враховуючи міцну традицію договору в українській історії, можна очікувати, що він знайде своє місце в розмежуванні функцій і повноважень місцевої влади. Підсумовуючи, зазначимо що повноваження є складовими елементами компетенції. Вважаємо, що функції є складовою частиною компетенції і визначають основу діяльності органу, виступаючи в результаті управлінським та правовим явищем. У широкому розумінні компетенція окрім функцій охоплюють також статус, завдання, об'єкти відповідальності, сферу діяльності, повноваження та обов'язки установи в системі управління та інші характеристики, а у вузькому – права і обов'язки органу. Тобто, під компетенцією у вузькому розумінні варто вважати повноваження певного державного органу, але не можна ототожнювати ці два поняття.

Будь-яке явище складається з певної кількості елементів, які, узяті в цілому, становлять повне і закінчене уявлення останнього. Тому для цілісності дослідження необхідно детально обговорити складові елементи.

Першим складовим елементом у структурі компетенції є предмет відання. Під предметом відання органів публічної влади варто розуміти сфери суспільного життя, в яких діє певний орган державної влади. О. Дніпров зазначає, що предметом відання є сфери державного і суспільного життя. Зауважимо, що у цьому визначенні предмет відання характеризує сферу діяльності територіальних громад, а повноваження – органів управління громад [55, с. 144] .

У Конституції категорія «предмет відання» застосовується у двох значеннях. Перше та основне пов'язане з визначенням категорії питань, які належать до компетенції органів державної влади. Ст. 82 Конституції України передбачає перелік питань, які належать до виключної компетенції Верховної Ради та регулюються виключно законодавством України. Іншим аспектом

дослідження «предмета відання» є його розгляд як складового елемента поняття «компетенція». У подальшому повноваження і компетенція – це властивості, які притаманні органу держави, а не державі у цілому [23, с. 162].

Тому правове забезпечення компетенції органів публічної влади передбачає передусім позначення у сфері їх діяльності тієї сфери соціального життя, в якій діє цей орган. Предметом пізнання як структурним елементом поняття «компетенція» є, таким чином, правове позначення тих сфер суспільного життя, які визначені владними суб'єктами.

Важливим елементом компетенції є повноваження. Адже органи місцевого самоврядування наділені власними та делегованими державно-владними повноваженнями. Органи місцевого самоврядування уповноважені лише представляти певні територіальні громади і здійснювати окремі правові дії держави певними способами, щодо яких держава їх наділила окремими повноваженнями. Визначаючи повноваження і предмети органів місцевого самоврядування, Я. Жаліло та О. Шевченко вказують на відносно нове для вітчизняного конституціоналізму ці поняття [61, с.37].

У загальному вигляді предметом відання муніципальних органів є питання місцевого значення, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування тих або інших територіальних громад. Під компетенцією органів місцевого самоврядування А. Ткачук розглядає встановлену закономірну участь відповідних органів місцевого самоврядування – сукупність його прав і обов'язків для вирішення питань місцевого значення [142].

Повноваження та предмет відання є самостійними і постійними елементами (характеристиками) правового статусу органів державної влади. Їх об'єднує низка специфічних ознак: обсяг і зміст повноважень визначаються законодавцем на підставі встановленої для конкретних установ сфери відповідальності (питання місцевого значення), повноваження органів

місцевого самоврядування нероздільні. Повноваження муніципальних органів нерозривно пов'язані із закріпленням у законі їх прав та обов'язків: будь-які повноваження органів місцевого самоврядування здійснюється ними шляхом здійснення адміністративних або нормотворчих повноважень.

Отже, компетенція органів місцевого самоврядування визначаються як нерозривна єдність закріплених Конституцією, законами України та нормативно-правовими актами прав та обов'язків, необхідних для вирішення відповідних питань місцевого значення, перелік яких визначається нормативним актом. З позиції Гончарук Н. (*Serohin, S. M., Sharov, Y. P., Borodin, Y. I., & Honcharuk, N. T. (2016)*) це взаємозв'язок між державою, суспільством, регіональними громадами та органами місцевого самоврядування, що виявляється у вигляді взаємних прав та обов'язків, чітко встановлених і визначених юрисдикцій. [216] Повноваження можна класифікувати через призму функцій муніципальних органів, у тому числі і за ефективністю владного впливу: управлінські, регулюючі, організаційні, розрахунково-аналітичні, контрольні функції [62].

Передбачається, що повноваження органів місцевого самоврядування можна віднести до самостійних елементів компетенції, у тому числі й за іншими критеріями. Відповідно права й обов'язки органів місцевого самоврядування можна розділити: а) за управлінням; б) за організацію; в) за чинним правовим режимом; г) за контролем. Важливо зазначити, що в науковій літературі існує досить багато критеріїв класифікації повноважень органів місцевого самоврядування. Найбільший інтерес у цій темі становить питання про те, як розподілити відповідальність і суб'єкти владних повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування, як взаємодіють ці два рівні публічної влади, забезпечуючи ефективне здійснення влади в масштабах усієї держави, враховуючи інтереси територіальної громади.

Проблематика розмежування предмету відання та компетенції між різними рівнями органів публічної влади, а саме між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є визначальною під час прийняття законодавчих актів, що визначають правовий статус територіальних громад, адже територіальна організація місцевого управління, визначення його системи та напрямів діяльності залежить від кола питань, які зобов'язані вирішувати зазначені органи, та від сукупності їхніх прав та обов'язків. На думку ряду науковців, детальне визначення та розмежування в законодавстві компетенції та предмету відання дає можливість визначити межі діяльності та відповідальності, а також підконтрольність і підзвітність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади, а також можливість проаналізувати діяльність таких інституцій публічної влади на предмет їх відповідності нормам законодавства [148]. Однією з передумов створення добре функціонуючої системи місцевого самоврядування в будь-якій країні є визначення його повноважень. Ця вимога впливає з Європейської хартії самоврядування, згідно з якою основні повноваження органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом [64], де нормативно закріплені окремі положення правової доктрини. Конституційна норма обмежує можливість передачі державної влади органам місцевого самоврядування, оскільки прямо передбачає, що останнім можуть передаватися лише окремі державні повноваження. Обсяг компетенції органу місцевого самоврядування відрізняється від обсягу повноважень інших органів державної влади.

Характер цієї відмінності визначається багатьма суб'єктивними і об'єктивними чинниками соціально-політичного і організаційного характеру. Законодавець розрізняє питання місцевого значення та питання загальнодержавного значення. Наскільки це закріплення та перелік питань є вичерпним, сьогодні до кінця не досліджено (можливе подвійне розуміння та

дублювання компетенції, що зазначена в Конституції та компетенції, закріпленої в законодавстві про місцеве самоврядування). Отже, Конституція України у загальній формі окреслюючи предмет відання органів місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію компетенції органів місцевого самоврядування, покладає на чинне законодавство, зокрема на Закон про місцеве самоврядування.

Тому фактичний обсяг компетенції органів місцевого самоврядування значною мірою залежать від напряму розвитку українського законодавства. Сьогодні, відповідно до чинного законодавства України, яке діє в частині, що не суперечить Конституції, до компетенції органів місцевого самоврядування належать питання охорони здоров'я, регулювання навколишнього середовища та земельних відносин, житлово-побутового господарства, торгівлі, соціального захисту населення, послуги, пов'язані з інтересами місцевого населення та всього суспільства [63, с. 207].

Але в будь-якому разі вихідною методологічною основою розмежування повноважень між державою та органами самоврядування має бути принцип, згідно з яким держава не повинна сама вирішувати проблеми, які може успішно вирішити орган самоврядування. Має бути чітким розподіл компетенції між первинним і вторинним рівнем місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть наділятися самостійними адміністративними повноваженнями. Ця норма відображає попередню практику, коли на виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад покладалося виконання повноважень, делегованих державою [68, с. 27].

Така практика також поширена в інших країнах, тому немає необхідності створювати паралельні місцеві структури управління, особливо на низовому (громадському) рівні, що зазвичай відповідає вимогам ефективності та економії управління. Проте, на відміну від попередньої практики децентралізації державної влади органам місцевого самоврядування, ця норма

встановлює правило, згідно з яким адміністративна влада передається не органам управління, а органам місцевого самоврядування, тобто парламенту, який має певний ступінь повноважень. Це створює більш сприятливі умови для реалізації потенціалу представницьких органів місцевого самоврядування.

Водночас органам місцевого самоврядування може бути делегованого лише незначну частину повноважень органів виконавчої влади. Адже вони не повинні перевищувати владні повноваження органів місцевого самоврядування, основне призначення яких полягає у забезпеченні вирішення питань місцевого значення. Саме на цьому і наголошує Закон України «Про місцеве самоврядування», у якому йдеться про надання муніципальним органам лише окремих повноважень органів виконавчої влади, які, мають бути насамперед, пов'язані із задоволенням безпосередніх потреб та запитів територіальних громад. Ось чому місцеві ради як представницькі органи не можуть стояти осторонь від вирішення зазначених питань, проте це не виключає перерозподілу компетенції між радами та їх виконавчими органами. Що ж стосується повноважень, які мають загальнодержавний інтерес, то вони можуть бути делегованими безпосередньо виконавчим органам рад. На практиці більшість питань місцевого значення, які віднесено до компетенції місцевого самоврядування, вирішуються шляхом представницької демократії виборними громадами та іншими органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Отже, переважна більшість повноважень органів місцевого самоврядування реалізуються саме через представницькі муніципальні органи та їх виконавчі комітети. Закон України «Про місцеве самоврядування» окремо регламентує повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня – місцевих рад, а також їх виконавчих органів, а також повноваження таких органів регіонального рівня (районних та обласних рад). Відповідно до положень статті 143 Конституції України та статті 16 Закону України «Про

місцеве самоврядування» повноваження муніципальних органів базового рівня розділено на власні та делеговані. Повноваження зазначених органів Закон закріплює відповідно до принципів розподілу компетенції: окремо визначено компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування, а саме сільських, селищних та міських рад, їх виконавчих органів та селищного, сільського, міського голів. Повноваження органів місцевого самоврядування систематизовано у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до предмету відання. Їх може бути класифіковано відповідно до основних напрямів розвитку регіону. Це, зокрема, повноваження у сфері: соціального, економічного, культурного розвитку, бюджету, фінансів і цін; планування та обліку; житлово-комунального господарства, побутового, громадського харчування, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; управління комунальною власністю; будівництва; охорони здоров'я, культури, освіти, фізкультури і спорту; будівництва; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища; зовнішньоекономічної діяльності; соціального захисту населення; оборони; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення законності та правопорядку; відзначення державними нагородами Президента України та присвоєння почесних звань України.

### **Висновки до Розділу 2**

У розділі 2 дисертації здійснено дослідження теоретичних та правових засад розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні, оптимізації компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації із застосуванням сучасних методів наукового дослідження, що дозволило розробити такі висновки та пропозиції:

1. Обґрунтовано, що місцеве управління – це управлінська діяльність у місцевій територіальній одиниці центральної влади чи адміністрації вищого



територіального рівня управління. Здійснюється місцеве управління, як правило, через адміністративні органи, що призначаються вищою владою.

2. Доведено, що головна відмінність місцевого управління у тому, що його органи призначаються, тоді як аналогічні структури місцевого самоврядування обираються безпосередньо громадянами. На відміну від місцевого самоврядування, місцеве управління здійснюється тільки в межах обов'язкових повноважень. Ці повноваження реалізуються за участю та під контролем держави, оскільки держава, маючи суверенітет і виступаючи верховним гарантом здійснення публічної влади на своїй території, зобов'язує управлінські органи на місцях коректно виконувати певний мінімум компетенцій.

3. Встановлено, що на відміну від управління місцеве самоврядування – це система управління місцевими справами, що здійснюється спеціально обраними органами, які безпосередньо представляють населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Проте виборність – не єдина особливість органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування повинні бути не тільки виборними, але й мати певні повноваження та самостійність, тобто мати реальну владу.

4. Аргументовано, що місцеве самоврядування вирізняють принципи, характерні для всіх демократичних держав: самостійне, незалежне від інших органів здійснення місцевих функцій, власна відповідальність у вирішенні питань місцевого значення; діяльність службовців органів місцевого самоврядування на професійній основі; формування органів самоврядування, на виборній основі; право приймати власні нормативні акти; фінансова автономія; незалежність у проведенні кадрової політики; незалежність у галузі комунального планування.

5. Обґрунтовано, що модернізація державного управління соціальним розвитком регіонів у контексті децентралізації влади має здійснюватися за чотирма основними напрямками: інституційному (розширення механізмів інституційної спроможності громад та розвиток партнерства між місцевою владою та громадськими організаціями.); функціональному (законодавче визначення функцій та повноважень усіх суб'єктів управління на засадах субсидіарності, форм взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх управлінських рівнів); організаційному (створення нової мережі соціальних установ, здатної забезпечити доступність та якість соціально значущих послуг); фінансовому (впровадження нових інструментів фінансового забезпечення соціальної сфери регіонів).

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### 3.1. Удосконалення інституційного розподілу компетенцій

Оскільки основним вхідним параметром організаційного розвитку є інтелектуальні активи людського капіталу, який перетворює її ресурсний потенціал на продукцію новаторської праці, то потребує детального розгляду питання компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, що базується на знакових компонентах. Показником високого рівня організаційного розвитку є їх компетенція, що забезпечує стійкість до зростання та ефективності. Компетенція органів державної влади та місцевого самоврядування відображає результат від використання колективних знань, управлінського менеджменту та змін внутрішнього та зовнішнього порядку. Виділення менеджменту у формуванні компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування обумовлено процесами забезпечення умов генерування нових знань, використання накопиченого досвіду та інституційних інновацій.

Перехід до нового типу організаційного розвитку, заснованого на управлінні, що спирається на знання, створює нові умови для функціонування систем державного управління та місцевого самоврядування. Методичним рішенням є необхідність створення інституційного забезпечення, що відображає особливості правовідносин у сфері державного управління. Ці функції визначають суб'єктів-носіїв влади, розширюючи сферу власних повноважень шляхом застосування інноваційних (впровадження нових сфер діяльності), імітаційних (тиражування впровадження нових знань) та синергетичних моделей взаємодії між системами, що генерують нові можливості. Усе разом це забезпечує системний підхід до організації органів державного управління (як формального, так і неформального типів).

Закономірність взаємодії між інституційним середовищем та його управлінськими елементами формалізує зміст каскадів інституційної підтримки, таким чином конструюючи формальні, неформальні, економічні та соціальні відносини між суб'єктами. Каскад інституційної підтримки охоплює основну інституційну структуру (інституційне середовище), узгодженість якої зменшує інформаційну асиметрію у прийнятті рішень і підвищує ефективність соціально-економічних систем. Базова система визначає основні умови функціонування соціально-економічної системи. Вони включають інститути власності, державні інститути, ринкові інститути та інформаційні інститути. Інституційний управлінський каскад організаційного розвитку реалізується через інституційне середовище, інституційне управління та його інструменти, а також інституційне прийняття рішень.

Інституційне управління забезпечує конвергенцію між «старими» інституціями та інститутами нової формації, що забезпечують скорочення виробничих та трансакційних витрат системи державного управління. Інституційне управління дозволяє знизити суперечності між інститутами державного управління у процесі вироблення рішення щодо адаптивного управління. Інституційні інструменти забезпечують оптимальну стратегію організаційного розвитку, узгодженість інтересів економічних агентів, стимулювання інноваційної активності. Інституційне рішення – це синтезуючий елемент каскаду інституційного забезпечення, яке підкріплено формальними інститутами суб'єктного управління та неформальними інституціями.

У роботах Ф. Веніславського під інституційним середовищем розуміється сукупність «правил гри» (регуляції, норм і санкцій), які становлять економічну, політичну, соціально-правову основу для взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Інституційна підтримка організаційного розвитку формально деагрегована з урахуванням

національних особливостей, зокрема: пріоритетність колективних відносин і моделей соціальної взаємодії; патерналізм у відносинах «державо-громадянин»; консерватизм у моделях поведінки [20].

Явище, виявлене (*Schüring M. (2015)*) як «інституційна пастка», перешкоджає реалізації прийнятих рішень на інституційному рівні через неузгодженість інтересів різних органів державної влади та місцевого самоврядування або різку зміну суспільно-політичних умов. Це явище в інституційному середовищі можна пояснити зниженням рівня інноваційної активності (через відсутність інноваційного попиту), психологічними бар'єрами трансформації (культура, традиція, епістемологія у сфері мотивації, реляційні моделі), розвитком інертного інституційного середовища (механічне відтворення досвіду). Інституційне середовище забезпечується системою формальних і неформальних інститутів, семантичних зв'язків і рефлексивних взаємодій між ними. Ієрархічне суб'єктне управління інституційним середовищем сприяє збалансованому розвитку соціально-економічної системи та технологічному вдосконаленню виробничої сфери [215].

Формалізація інституційного середовища відбувається через формальні інститути та організаційні структури, створені для виконання специфічних функцій інститутів (правила, нормативні дії на всіх рівнях, процедури) з метою ефективного функціонування систем забезпечення та організованого відтворення.

Неформальні інститути включають цінності, традиції, моделі стосунків, стилі управління, психологічні риси та історизм. У межах інституційного середовища організаційного розвитку необхідно розрізняти соціальні та економічні інститути, які сприяють інтеграції економічних інтересів ринку з соціально-економічним розвитком організації. Ефективне функціонування процесу генерації знань в організації як економічному інституті з вбудованими системами, які сприяють реалізації знань у вироблених продуктах знань.

Т. Набатчі (*Tina Nabatchi (2022)*) пропонує два індикатори дослідження інституційного владного середовища – інституційна «щільність» та її ієрархічна структура. Показники щільності характеризують ступінь регламентованості взаємозв'язків усередині предметної галузі. Факторами, що знижують щільність інституційного середовища, є: наявність різноманітних інституцій у суспільстві, високий ступінь взаємозв'язку між інституціями, різноманітні угоди та контракти, які знижують рівень постконтрактного опортунізму, здатність інституцій координувати регулювання та адаптуватися до нових умов. Інститути ранжуються за ступенем їх важливості у вирішенні завдань предметних галузей [224, с.991].

Важливим елементом системи інституційного забезпечення є інституційне управління. Суб'єктна структура інституційного управління представлена органами державної влади та місцевого самоврядування. За своїм змістом органи публічної влади є не лише інститутом політичної влади, а й громадським інститутом, створюючи соціально-правове поле соціально – економічного розвитку. Інституційні управління на регіональному рівні характеризуються правовими, організаційними та економічними формами впливу на процес соціального та економічного розвитку.

Вищезазначені суб'єкти інституційного управління регулюють діяльність і забезпечують функціональну основу для реалізації організаційного менеджменту. Інституційне управління на організаційному рівні включає обмеження та норми, які цілеспрямовано впливають на діяльність. Предметною сферою організаційного розвитку інституційного менеджменту є впровадження нових методів виробництва, придбання нових джерел сировини, виробництво нових високоякісних товарів, освоєння нових ринків збуту та відповідна реструктуризація роботи.

До інституційних інструментів державного управління, на думку І. Вірес (*Vries, E., M. Schoonvelde and G. Schumacher (2018)*), належать державні

фінанси (державні закупівлі), економічна політика (протекціоністська політика), податково-тарифна політика (пільгові тарифи, знижені податкові ставки, надання податкових канікул, зменшення бази оподаткування відповідно до закупівлі сучасного обладнання), (спеціальні умови кредитування) та амортизаційна політика (метод прискореної амортизації нематеріальних активів). Регіональний інституційний інструмент управління організаційним розвитком представлений інституційним блоком, що складається із взаємопов'язаних систем стимулювання, аналізу інформації та організаційної освіти [214, с.417].

Ефективність інститутів, що забезпечують організаційний розвиток, залежить від рівня їхньої комплементарності та створеної довіри в системі державного управління.

Різні підходи у науковій літературі з публічного управління до змісту інституціональних процесів дозволяють розробити теоретичні основи відносин у сфері державного управління з урахуванням етапів і напрямів розвитку інституціоналізму. Теорія інституціоналізму виникла на початку 20 ст. в США. Найбільш яскравими представниками цієї теорії є Т. Веблен, Дж. Коммонс і У. Мітчелл. Інституціоналізм передбачає більш широке використання описово-статистичних та історико-генетичних методів як базових категорій інститутів, що становлять сукупність правових норм та звичаїв. Таким чином, інституціоналізм визначає систему правил та уявлень про систему державного управління, заснованих на інститутах, які впливають на соціальні процеси та є ефективною рушійною силою суспільного розвитку [210]. Ці правила і точки зору, з одного боку, стримують і стимулюють дії суб'єктів управлінських відносин, а з іншого – створюють можливості для раціонального вибору рішень і прогнозування їх наслідків

Сутність інституту – це набір формальних правил, закріплених у законодавстві для структурування взаємодії індивідів в економічній,

політичній та соціальній сферах, забезпечення дотримання правил, які обмежують поведінку економічних агентів і регулюють взаємодію між ними, відповідний механізм контролю для дотримання цих правил; колективна діяльність контролює індивідуальну діяльність; «мовний символ краще описує групу соціальних звичаїв», «спосіб мислення» стає звичкою групи людей або звичаєм нації. Інституції розуміються як складна взаємодія формальних і неформальних принципів, правил і норм, які визначають і регулюють відносини управління. До формальних належать: правова система, фінансова організаційна структура (органи державної влади та місцевого самоврядування), інститути реалізації загальнодержавної та регіональної політики. До неформальних належать цінності, чинні стандарти фінансово-бюджетного середовища, стандарти фінансово-бюджетного контролю. Ефективність зазначених принципів, правил і норм залежить від того, наскільки суб'єкти управлінських правовідносин дотримуються їх положень і контролюють їх виконання.

У висновках, представлених Європейською комісією 15 липня 1997 р., було чітко зазначено, що інституційна та адміністративна спроможність, а також політичні та економічні критерії країн-кандидатів на вступ до ЄС, готовність до забезпечення виконання своїх зобов'язань у інтеграційному процесі та перспектива майбутнього членства в ЄС є одними з головних параметрів для прийняття рішення про приєднання країни до ЄС [121, с.32].

З цього приводу в Єврокомісії зазначили, що інституційний розвиток має бути одним із головних пріоритетів країн-кандидатів, якщо вони хочуть досягти успіху на шляху до членства в ЄС. Інституційний розвиток передбачає адміністративні реформи в країні, включаючи заходи щодо підвищення ефективності державного апарату та його різних органів. Ефективний державний механізм означає, що різні відомства та установи використовують



власні сили та ресурси для досягнення цілей і стандартів у найбільш економний спосіб.

Серед викликів, які стоять перед українською системою державного управління у XXI столітті, є:

посилення ролі альтернативних методів надання публічних послуг, які відрізняються від традиційних методів управління та бюрократичної діяльності;

посилення управлінської ролі неурядових організацій та інституцій, що вимагає встановлення тісних інституційних зв'язків між державними та недержавними установами та забезпечення їхньої ефективності;

підвищення ролі низових рівнів управління, а це означає, що вони потребують достатнього професіоналізму та відповідальності;

необхідності ефективної координації та вдосконалення процесу прозорості надання адміністративних послуг громадянам та усунення обмежувальних адміністративних бар'єрів.

У нинішніх умовах державний апарат в Україні не спроможний виконувати покладені на нього обов'язки, а часто й не може ефективно виконувати свої функції в нових економічних і політичних умовах.

Існує дві основні проблеми, які призвели до такої ситуації:

більшість державних владних та управлінських інститутів є слабкими;

рівень підготовки державних службовців до цих процесів є низьким.

А основними причинами цієї ситуації є:

повільна адаптація до швидко мінливого зовнішнього середовища та соціальних потреб;

неефективний механізм прийняття рішень;

відсутність професійних державних менеджерів;

низький рівень інтеграції, контролю та координації всередині державного апарату та із зовнішніми структурами, що призводить до багатьох

необґрунтованих витрат на місцях і поганого впровадження національної політики.

Вважаємо, що одним із шляхів вирішення цих проблем є розробка стратегії модернізації державного апарату, яка наблизить його основні параметри та результативність до рівня більшості розвинених країн. Є два основні шляхи вдосконалення державного апарату. Межі між ними багато в чому умовні, і часто вони доповнюють одна одну.

Перший (який зараз практично реалізується в Україні) – стати на шлях поступового усунення наявних недоліків, вирішення тактичних завдань за окремими напрямками, вдосконалення функцій і методів роботи. Його умовно можна назвати «тактичним прийомом».

Другий («Стратегія») – сформулювати стратегію розвитку державного апарату, орієнтуючись на майбутні потреби суспільства, розв'язуючи довгострокові завдання, досягаючи стратегічних цілей.

Ми пропонуємо проєкт Стратегічних пріоритетів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану (Додаток Б). Метою Стратегічних пріоритетів є визначення напрямів, механізмів та термінів формування ефективної організації місцевого самоврядування та принципів територіальної організації влади з метою створення та підтримки повноцінного середовища життєдіяльності громадян, надання якісних та зручних державних послуг, становлення інститутів безпосередньої демократії, задоволення законних інтересів громадян на відповідній території поєднуючи інтереси держави та територіальної громади.

У цьому випадку необхідно проаналізувати тенденції розвитку сучасних держав, узагальнити світову практику з метою визначення основних параметрів інституційного розподілу компетенцій. У світі не існує ідеальної моделі розподілу компетенцій, яка могла б повністю задовольнити і відповідати ідеалам суспільства та конкретних громадян у світі. Крім того,

бюрократична теорія також вказала на деякі природні недоліки та проблеми в роботі державного апарату, яким неможливо повністю запобігти або уникнути.

Наприкінці 20-го століття багато країн світу з різними політичними та економічними системами зіткнулися з необхідністю перегляду та переоцінки ефективності та реформування систем державного управління. Загалом усі ці держави ставлять перед собою два схожі завдання – зменшити витрати на утримання державного апарату і водночас підвищити ефективність та якість результатів своєї діяльності. Одним з актуальних завдань сьогодення є необхідність підвищення професіоналізму управління, економічної ефективності та соціальної чутливості адміністративного втручання в суспільне життя та економічні процеси. Незаперечним є те, що головними перешкодами соціально-економічного розвитку України є насамперед стара ідеологія реформування економіки та застаріла бюрократична модель державного управління.

Нинішня модель влади та управління в Україні базується на безвідповідальності та безконтрольності. Наша головна проблема – не недостатність ресурсів, а відсутність прозорого, підзвітного та професійного державного управління їх використанням. Від цього залежить відповідь на головне питання – як ефективно управляти суспільними процесами та ресурсами? Сьогодні більшість країн світу переживають глибокі структурні зміни. Дедалі більша відкритість світової економіки посилила конкуренцію на міжнародних ринках, простежується взаємозалежність державного та приватного секторів. Суспільні потреби стали більш різноманітними та вимогливими, а здатність уряду вирішувати складні соціальні проблеми поставлена під сумнів. Політичне середовище характеризується гострою нестабільністю, невизначеністю та зростаючою динамікою змін. У цьому контексті традиційні урядові структури та методи управління стають дедалі менш ефективними. Потрібні фундаментальні зміни, щоб покращити здатність

урядів та органів влади ефективно управляти та виконувати адміністративні функції.

Засновники теорії державного управління Девід Осборн і Тед Габлер (*Osborne, D. (1993)*) зазначають: «...найпідприємливіші уряди підтримують конкуренцію між постачальниками послуг. Вони розширюють можливості громадян, передаючи функції контролю від бюрократії до самих громад. Вони вимірюють ефективність своєї роботи не зусиллями, а результатами, керуються власними цілями – завданнями, а не власними правилами та положеннями. Вони ставляться до громадян як до клієнтів і надають їм вибір – школи, освітні програми, вибір житла. Вони запобігають проблемам до їх виникнення, а не просто надають послуги, коли проблеми вже існують. Вони зосереджені на тому, щоб заробляти гроші, а не просто їх витратити. Вони децентралізують владу та дозволяють громадськості брати активну участь в управлінні державою. Вони віддають перевагу ринковим механізмам, а не бюрократичним. Вони прагнуть не тільки керувати, але й сприяти роботі всіх секторів (державного, приватного та державного) для вирішення проблем, з якими вони стикаються.» [208, с.349].

Д. Осборн і Т. Габлер (*Osborne, D. (1993)*) у своєму відомому науковому дослідженні «*Reinventing Government*», проаналізувавши недоліки бюрократичної моделі управління, деталізували зміни, необхідні для модернізації центральної та місцевої влади [208, с.350].

Загалом реформи на всіх рівнях і ланках державного управління ґрунтуються на таких десятих основних принципах:

1. Управління стимулами: стандартизувати, а не керувати.
2. Менеджмент зосереджується на суспільному блазі: наданні повноважень, а не на послугах.
3. Управління конкуренцією: використання конкуренції в системах організації адміністративних послуг.

4. Менеджмент, орієнтований на власну місію: організаційна реорганізація, орієнтована на правила та положення.

5. Управління, орієнтоване на результат: надання пріоритету досягненню результатів над адміністративними процесами та егоїстичним дотриманням встановлених правил.

6. Управління, орієнтоване на клієнта: на першому місці потреби клієнтів, а не бюрократія.

7. Добре й дбайливе господарювання: зберігайте й примножуйте блага, а не витрачайте їх.

8. Випереджувальний менеджмент: замініть терапію профілактикою.

9. Децентралізоване управління: командна робота замість ієрархічної звітності.

10. Проринкове управління: базується на законах ринку, що постійно змінюються.

Сьогодні відбуваються динамічні зміни не лише в структурі, а й у способі адміністрування та державного управління. Державні службовці на початку 20 століття уникали ризикованої поведінки, боялися змін і робили помилки, бо боялися адміністративного покарання. Наприкінці 20 століття адміністративні та державні методи управління в основних країнах світу зазнали фундаментальних змін.

Цей факт чітко відображено в програмі, що дає змогу порівняти «ідеальний бюрократичний» стиль, визначений Вебером, зі стилем «ідеального сучасного службовця» державного апарату 1990-х років 20 століття: «ідеальна» бюрократія Вебера – сучасний державний службовець:

уникає ризиків, проте свідомо йде на ризик у разі потреби;

в основному виконує тільки те, що було задано до виконання, проте перманентно приймає інноваційні рішення та перебуває у творчому пошуку

ефективних підходів до структурування аналізу та вирішення суспільних проблем;

зосереджується тільки на процесі діяльності, проте часто зосереджений і на результатах діяльності;

не любить та боїться змін, проте прагне нововведень;

як правило уникає помилок через небезпеку застосування адміністративних санкцій, проте ставиться до помилок як до закономірного явища в управлінській роботі, вміє їх виявити та усунути їх причини, вчиться на власних помилках, удосконалює свою майстерність;

часто зосереджує свою увагу на бар'єрах, обмеженнях та перешкодах, проте може зосередити свою увагу на нових перспективах та можливостях;

найбільшим пріоритетом визнає безпеку, проте водночас пріоритетом вважає необхідність ефективного досягнення якісних результатів роботи;

не хоче професійно удосконалювати, проте прагне перманентно підвищувати свою професійну кваліфікацію [166].

Експерти з питань управління ООН та діяльності держави засвідчили необхідність нових підходів у сфері державного управління. При цьому вкрай актуальним стає застосування принципів демократизації та прозорості (відкритості) управління розвитком. Прозорість – розширення участі громадськості у процесі визначення цілей і планів соціального розвитку, формування планів і рішень у межах загальнодержавних планів і проектів, їх реалізації. Наприкінці 20 століття в багатьох країнах світу структура системи державного управління зазнала серйозних змін. Зокрема, до середини 1970-х років основними елементами адміністративно-державної системи управління були професійні якості, політична нейтральність і гарантований термін перебування на посаді професійних державних службовців.

З кінця 1970-х років політична лояльність і навіть у багатьох випадках активна політична роль державних службовців, особливо тих, хто обіймає

високі посади, почали мати значення. По суті, це призвело до динамічної ротації вищих кадрів державних менеджерів і надання певним посадам політичного характеру. Німецькі політологи Х. Шмідт і Х. Трайбер запропонували ідеальний тип сучасної «політичної бюрократії» [177].

Порівнюючи основні риси державної управлінської діяльності наприкінці 20 ст. з рисами «класичної» бюрократії, вони запропонували свою схему (Таблиця 1).

Таблиця 1

Основна відмінність класичної бюрократії від політичної [177]

<b>Специфіка діяльності «класичної бюрократії»</b>	<b>Специфіка діяльності «політичної бюрократії»</b>
Орієнтованість на загальні блага, суспільні інтереси	Орієнтованість на різні політичні групи, цілі та інтереси
Переконаність у тому, що проблеми мають вирішуватися на комерційній основі, політично нейтрально	Переконаність у тому, що проблеми слід вирішувати шляхом компромісів у процесі політичних переговорів
Плюралістична політична система забезпечення (парламенти, партії, групи) в принципі, це явище вважається зайвим і навіть небезпечним	Плюралістична політична система забезпечення вважається необхідною умовою для ефективного формулювання та реалізації політичних і національних рішень
Заперечується можливість участі громадськості в національній політиці та управлінні	Публічна політична діяльність схвалена
Рівність як політична ціль	Схвалюється рівність як

	політична ціль
Взаємодія між бюрократами та політиками є слабкою	Взаємодія між бюрократами та політиками є відносно сильною
Елітна солідарність (тверде переконання, що державні службовці повинні бути моральною та інтелектуальною елітою суспільства)	Незначний рівень елітної солідарності
Орієнтація виключно на процедурні способи діяльності	Процедурно-проблемно-орієнтований підхід до діяльності (участь у розробленні та оцінюванні національних програм, прийнятті рішень тощо)

Сучасна наука державного управління більше не ставить під сумнів тенденцію нинішньої державної бюрократії до розширення в бік різних політичних груп і партій, і навіть державні службовці на найвищих рівнях влади розвивають певну політичну незалежність у своїй здатності приймати рішення. Зростання масштабів завдань і цілей системи державного управління, ускладнення та системність її прийомів і технологій призвели до того, що сьогодні державні службовці змушені самотійно вирішувати багато завдань політичного значення. Проте деякі експерти вбачають певні загрози в посиленні політизації адміністративних процесів. Так, на думку британської політологині Дж. Вюрелми (*Johanna Vuorelma. (2022)*), сучасна бюрократія намагається керувати політиками: «...чиновники мають значний вплив на міністерську політику. На найвищих рівнях влади впливові чиновники діяли поодиночі, плануючи автономні політичні стратегії та намагаючись нав'язати їх міністрам. Вони можуть навіть перешкоджати міністерській політиці, відкладаючи прийняття рішень, висуваючи технічні аргументи або



покладаючись на союзників в інших міністерствах чи групах тиску. Зрештою, найбільш песимістичне пояснення зводиться до того, що не лише окремі посадовці, а й уся верхівка країни об'єднані на користь певної політики та намагаються диктувати умови уряду...» [190] .

Сучасною тенденцією є перетворення державної бюрократії на самостійну реальну політичну силу сучасної держави. З огляду на це, під час формування планів реорганізації та модернізації системи державного управління в Україні необхідно враховувати сучасні тенденції посилення політизації управління та перетворення бюрократії на незалежну та впливову. У багатьох випадках політичні сили безпосередньо впливають на формування та впровадження політики.

Відмінність бюрократичної системи розподілу компетенцій, яка продовжує домінувати в Україні, від сучасної моделі (форсування якої вважається основною метою будь-якої адміністративної реформи) описує відомий дослідник адміністративної реформи М. Лієб (*Lieb M.(2021)*).

Для системи бюрократичного управління характерним є:

*зосередження уваги, ресурсів та зусиль* – на власних потребах та перспективах;

*внутрішня структура та типи відносин* – ієрархічна структура з чітким розподілом обов'язків і відповідальності. Жорстка структурна «піраміда»;

*метод оцінки власної діяльності та ефективності* – за обсягом залучених і використаних ресурсів та кількістю виконаних заходів і завдань;

*гнучкість структури* — низька структурна гнучкість. Організація прагне діяти раз і назавжди відповідно до встановлених правил і процедур;

*зворотний зв'язок* – формальний, часто односторонній, нав'язливий;

*структура розподілу праці* – суворо ієрархічний розподіл праці для аналітичної роботи, що залежить від прямих обов'язків.

Модель державного менеджменту передбачає (Схема 6):

*зосередження уваги, ресурсів та зусиль* – на потребах та перспективах громадян;

*внутрішня структура та типи відносин* – мережева організація, в якій домінують довіра, взаємодопомога та обмін. Організація працює як команда;

*метод оцінки власної діяльності та ефективності* – за результатами, які є корисними й цінними для громадян;

*гнучкість структури* – рівень відносно високий. Алгоритм адміністративної поведінки змінюється щоразу, коли змінюються запити та потреби споживачів адміністративних (державних) послуг;

*зворотний зв'язок* – реальна, ефективна й постійна комунікація;

*структура розподілу праці* – удосконалення обслуговування громадян державними службовцями, стимулювання аналітичної роботи [195].

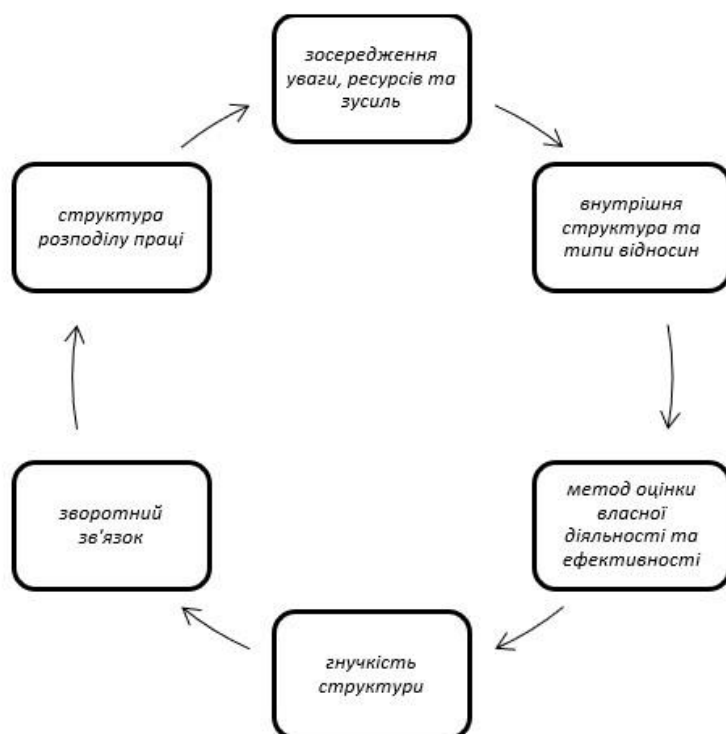


Рисунок 6. Модель державного менеджменту

Видається необхідним застосовувати ефективні прийоми і технології для удосконалення інституційного розподілу компетенцій: встановлення цілей; визначення пріоритетів; планування діяльності та розробка планів дій; об'єднання та ефективне використання наявних ресурсів і процедур управління; моніторинг і контроль виконання заходів плану та досягнення ефективності цілей, формування та розвиток його організаційної структури.

Інноваційні методи удосконалення інституційного розподілу компетенцій дають змогу постійно долати закономірне тяжіння до жорстко ієрархічних, вертикально структурованих систем влади до авторитарних моделей управління, що характеризуються: підпорядкуванням директивам і правилам; і чіткому поділу людей на дві категорії: тих, хто віддає накази та ті, хто їх виконує; висока концентрація влади та політичної волі; обмеження свободи пересування; неефективний адміністративний контроль; автократичний стиль управління. Під впливом цих чинників у владній структурі традиційних органів державної влади та місцевого самоврядування домінують рутинні функції вирішення стандартних завдань і традиційні бюрократичні методи управління. Але в нинішньому контексті інституційних змін у світовому державному управлінні, зміні характеру викликів і принципів розвитку необхідні інноваційні та нестандартні підходи для вирішення нових завдань і вирішення все більш складних проблем суспільного розвитку.

Ми пропонуємо звести основні ідеї сучасної інституційної теорії розподілу компетенції до таких принципів: делегування повноважень громадянам; вимірювання продуктивності за результатами; керування цілями, а не правилами; служіння інтересам і потребам клієнтів і споживачів адміністрації; децентралізувати владу, задіяти ринкові, а не бюрократичні механізми, активізувати та консолідувати діяльність у всіх секторах – державному, приватному та громадському.

Отже, для підвищення якості та ефективності інституційної теорії розподілу компетенції необхідні такі важливі чинники: розвинена система громадського контролю та нагляду за діяльністю влади на всіх рівнях; чітка та раціональна система розподілу повноважень між різними департаментами, установами та посадовими особами; застосування принципу перетину та розподілу важливих адміністративних повноважень для децентралізації влади та підвищення ефективності процесу прийняття рішень, а також взаємного контролю та підзвітності всіх учасників; забезпечення аналізу достовірності інформації для формулювання, реалізації, моніторингу, аналізу та оцінки державної політики; забезпечення аналізу та формулювання політики для вимірювання ефективності результатів її реалізації; розробка механізмів ефективних експертних консультацій та двосторонньої взаємодії між владою та громадськістю; запровадження програми адміністративного маркетингу для більш ефективного визначення практичних навичок організацій, установ і громадян контролювати владу та забезпечення врахування їхніх пропозицій та інтересів; створення або участь у спеціалізованих комунікаційних організаціях для забезпечення професійної комунікації між державним, приватним і громадським секторами; запровадження спеціальних посад для політичних аналітиків та адміністраторів у штатному розкладі виконавчих органів для розроблення, впровадження та оцінювання політики; розроблення та видання спеціальних нормативних документів для стандартизації процедури взаємодії влади та громадськості (наприклад, положення про проведення консультацій, вивчення громадської думки та оцінки задоволеності громадян адміністративними послугами; стандарти якості адміністративних (національних) послуг та процедури надання адміністративних послуг); формування, аналіз, моніторинг, оцінка ефективності політики різних органів влади та управління).

### **3.2. Використання інноваційних засобів реалізації компетенцій**

В умовах війни поглиблення національної економічної кризи та посилення євроінтеграційного процесу найважливішим є перехід до інноваційної моделі розвитку, яка може забезпечити підвищення конкурентоспроможності, національного сталого розвитку та соціального добробуту на європейському рівні. І навпаки, неможливо досягти сталого розвитку на національному рівні та впроваджувати інновації на всіх територіальних рівнях, якщо розвиток інновацій є ізольованим і нерівномірним у регіонах, на окремих територіях і в населених пунктах.

Вважаємо, що загальний інноваційний процес має координуватися державою в межах національної інноваційної політики, на основі балансу національних і місцевих інтересів, підпорядковуючись єдиній стратегічній меті національних інновацій та розвитку. Вважаємо, що національна інноваційна політика має ґрунтуватися на місцевих інноваційних потребах та ініціативах, а не прийматися централізовано «зверху вниз».

Оцінюючи результати сучасних наукових досліджень у тій чи іншій галузі, варто зазначити, що формування моделі інноваційного розвитку України та запровадження теоретичних обґрунтувань і нормативно-правових норм та пов'язаних з нею питань характеризується відсутністю наукового обґрунтування. В межах проведеного наукового дослідження вважаємо за необхідне визначити основні категорії інноваційної діяльності (інноваційні досягнення, інноваційна діяльність, інноваційні відносини, інноваційна інфраструктура, національна інноваційна система, інноваційний потенціал тощо), наповнити конкретним змістом (елементи системи інноваційних відносин, національна інноваційна система тощо).

Тому в умовах поглиблення економічної, політичної та соціальної кризи формування нормативно-правових актів, що регулюють відносини у цій сфері,

не має наукового обґрунтування та не відповідає реальній ситуації, чим гальмує розвиток економіки, політики та соціальної сфери.

З цієї точки зору слушним є те, що за умови формування інноваційної моделі економічного розвитку конкретні питання потребують як теоретичного обґрунтування, так і практичних пропозицій щодо забезпечення ефективного правового регулювання інноваційної діяльності. Тому йдеться про з'ясування статусу органів місцевого самоврядування в системі інноваційних відносин, їх ролі у формуванні національної інноваційної системи, визначення ступеня їх впливу (правове регулювання, фінанси тощо), стимулювання інноваційної діяльності тощо) та можливість участі в інноваційному процесі взагалі залишається невирішеною.

Теоретичні дослідження у сфері інноваційної діяльності на регіональному та місцевому рівнях, як правило, стосуються конкретних питань мотивації конкретної діяльності, вивчення окремих факторів, що впливають на регіони, формування інноваційного потенціалу фірм тощо. Проте на основі наявних результатів дослідження практично неможливо сформувати комплексне уявлення про місце інституцій місцевого самоврядування в системі інноваційних відносин та їх роль в інноваційному процесі на місцевому рівні. Водночас досвід зарубіжних розвинутих країн показує, що органи місцевого самоврядування займають чільне місце в системі інноваційних відносин, беручи активну участь як у формуванні регіональної інноваційної політики (як складової частини загальнодержавної), так і стимулюванні інноваційних змін у регіонах.

В умовах децентралізації ключове місце у формуванні інноваційної політики держави відведено саме територіальним громадам – муніципальним утворенням в органах місцевого самоврядування та органам державної виконавчої влади на місцях, оскільки вони найбільш чітко розуміють потреби місцевих жителів, а також можуть реально оцінити інноваційний потенціал

розвитку регіону території або населеного пункту. Формування та розвиток системи місцевого самоврядування поступово змінює підходи до вивчення базових проблем місцевого життя, у тому числі пошуку інноваційних шляхів реалізації компетенції місцевих органів публічної влади.

На нашу думку, для визначення місця органів місцевого самоврядування в системі інноваційних відносин та з'ясування їх ролі у формуванні національної інноваційної політики необхідно звернутися до норм чинного законодавства, які не лише регулюють її правовий статус і здатність вирішувати основні місцеві проблеми, а й регулюють її здатність вийти на новий шлях сталого економічного розвитку. Теоретико-прикладною основою дослідження інноваційної моделі діяльності системи органів місцевого самоврядування є позиції відомих вчених. Науковці вважають, що комплексні реформи в усіх сферах життя суспільства базуються на прагненні подолати та змінити традиційні цінності на нові цінності, які сприяють соціальним змінам та економічному зростанню.

Вважаємо, що масове поширення інновацій як засобу задоволення людських потреб є визначальним для суспільного розвитку. В основу цивілізаційної наступності покладено закономірності та тенденції масштабних змін в особистісній, технологічній, економічній, соціально-політичній та духовній сферах. Ця риторика спонукає суспільство до стратегічної та інноваційної діяльності. Водночас слід розуміти, що переважна більшість традиційних методів, моделей розподілу компетенцій під час подолання кризових ситуацій відповідає реалізації органами державної влади принципу актуальності цього процесу. Модель створено на основі з'ясування всього життєвого циклу національної управлінської інновації та умов впровадження її директив. Порівняно зі структурою стратегії інноваційного розвитку третього покоління, яка інтегрує елементи стратегічного управління та інноваційних ресурсів, використання методу системної діяльності дозволяє інтуїтивно

виділити основні компоненти інноваційного розвитку та елементи супутніх компонентів в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, встановлення їх важливих внутрішніх відносин. Основні види та методи підтримки різноманітні, головним чином забезпечують навчання, дослідження, між- та внутрішньоорганізаційні комунікації, міжорганізаційні відносини, інформаційні методи та технічну підтримку у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

У цьому контексті інноваційна модель діяльності системи органів державного управління та органів місцевого самоврядування має надзвичайно важливе практичне значення для забезпечення успішної реалізації реформи державного управління. Переконаливим практичним аргументом актуальності саме цієї моделі є необхідність своєчасного, спрямованого, масштабного поширення новацій у системі компетенції органів державного управління та місцевого самоврядування. Саме масштабність компетенційних змін забезпечить отримання масштабного ефекту від їх реалізації: масове оновлення ефективності (економічності) систем державного управління та місцевого самоврядування. Для подальшого розгляду предмета цієї теми ми спираємося на положення, викладені у виданих раніше навчальних матеріалах про способи інноваційної діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування.

Норми чинного законодавства України передбачають наділення органів місцевого самоврядування компетенцією для врегулювання та вирішення означених вище проблем. Зокрема, компетенцію регламентовано Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Закон по суті передбачає правову, організаційну, матеріальну та фінансову самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем місцевого значення. Ці принципи деталізовані у відповідних статтях Закону щодо організації та діяльності окремих установ і посадових осіб. Відповідно до



Закону місцевим радам та їх виконавчим органам надано широкі повноваження щодо прямого чи опосередкованого впливу на місцевий економічний розвиток.

До них належать компетенційні повноваження сільських, селищних, міських рад у сфері: «...1) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, а також місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів та ін.; 2) затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, а також звіту про його виконання; 3) встановлення місцевих податків і зборів та надання відповідних пільг, а також по земельному податку; 4) утворення цільових фондів, затвердження положень про них; 5) прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень, передачі коштів з відповідного місцевого бюджету та ін.; 6) вирішення питань щодо відчуження комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації та ін.; 7) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; 8) визначення відносин з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають, а також такими, що не перебувають у комунальній власності, зокрема, про створення першими спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; 9) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин, у тому числі затвердження ставок земельного податку; 10) вирішення питань про надання (скасування) дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; 11) прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, тощо...»[136]

Водночас на виконавчі органи місцевих рад покладено відповідальність за підготовку, розроблення та виконання місцевих програм соціально-

економічного розвитку, бюджетів та інших напрямів реалізації встановлених законодавством компетенцій, а також контроль за реалізацію власних та делегованих повноважень, високий рівень довіри членів територіальної громади до головних посадових осіб органів місцевого самоврядування, а саме сільського, селищного, міського голови, що зумовлює і високий рівень його відповідальності як голови відповідної місцевої ради, а також очільника виконавчого комітету.

На підставі проведеного аналізу можна зробити попередній висновок, що головні посадові особи сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих комітетів, а також органів місцевого самоврядування мають достатньо широкі повноваження для вирішення найважливіших питань місцевого значення, зокрема сприяння сталому економічному розвитку окремих адміністративних районів. Насправді питання, що розглядаються, видаються легітимніше та чіткіше врегульованими законодавством, аніж повноваження районних та обласних рад, реальна можливість їх самостійного виконання під власну відповідальність на благо територіальних громад.

Так, стаття 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює компетенційні повноваження районних та обласних рад, зокрема у сфері: «...1) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання; 2) затвердження відповідних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; 3) розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення; 4) вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні цих рад, їх

придбання; 5) вирішення питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні цих рад; 6) вирішення питань регулювання земельних відносин; 7) вирішення питань про надання дозволу (його скасування) на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення; 8) прийняття за пропозицією сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон...» [136].

Статтею 44 Закону передбачено, що районні та обласні ради делегують повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям, у тому числі щодо підготовки відповідних планів місцевого розвитку, місцевих бюджетів, проектів планів містобудування, виконання та подання відповідної звітності для забезпечення збалансованої економічної та соціальної розвитку відповідних територій, ефективно використовувати природні ресурси, трудові та фінансові ресурси для сприяння інвестиційній діяльності на відповідних територіях тощо. Реалізацію делегованих повноважень місцевих державних адміністрацій регламентовано положеннями Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, аналізуючи положення якого робимо висновок про те, що місцеві державні адміністрації частково одержують право реалізувати безпосередні дії (регулятивні, організаційні, управлінські), які відповідно до положень Конституції ради повинні здійснювати там самостійно.

Тобто місцеві державні адміністрації фактично виконують роль відповідних виконавчих органів відповідних місцевих рад. Проте аналізуючи норми Конституції України, яка визначає та гарантує розвиток місцевого самоврядування в Україні (прямо не виокремлюючи систему органів місцевого самоврядування в окремому гілку публічної влади), можемо стверджувати, що ситуація коли місцеві державні адміністрації дії підміняють собою власні виконавчі комітети органів місцевого самоврядування є абсолютно

недопустимою та такою, що підриває європейські принципи реалізації місцевого самоврядування, а саме принципи матеріальної, правової та організаційної самостійності. Очевидно, що правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування не може не впливати на здатність органів місцевого самоврядування вирішувати актуальні проблеми та брати активну участь у місцевому інноваційному розвитку.

Права, обов'язки та конкретні можливості органів місцевого самоврядування впливати на формування та впровадження єдиної моделі інноваційного розвитку містяться не лише у відповідних законах, а й в інших нормативно-правових документах.

Відповідно Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює перелік повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. Відповідно до частини 3 ст. 7 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що сільські, селищні та міські ради мають повноваження: «...1) затвердження місцевих інноваційних програм; 2) визначення у межах коштів бюджету розвитку коштів місцевих бюджетів для фінансової підтримки таких програм; 3) створення комунальних інноваційних фінансово-кредитних установ для фінансової підтримки місцевих інноваційних програм за кошти місцевих бюджетів, затвердження їх статутів чи положень про них, підпорядкування їх своїм виконавчим органам; 4) доручення своїм виконавчим органам фінансування місцевих інноваційних програм за рахунок коштів місцевого бюджету через державні інноваційні фінансово-кредитні установи (їх регіональні відділення) або через аналогічні комунальні установи; 5) затвердження порядку формування і використання коштів цих (комунальних) установ; 6) здійснення контролю фінансування місцевих інноваційних програм за кошти місцевого бюджету через державні інноваційні фінансово-кредитні установи (їх регіональні відділення); 7) насамкінець,

контроль за діяльністю комунальних інноваційних фінансово-кредитних установ...» [136].

Окремої уваги, на нашу думку, заслуговує Закон України «Про співробітництво територіальних громад», яким визначаються організаційні та правові засади співробітництва, що здійснюється в таких формах: «...1) делегування виконання одного чи декількох завдань з одночасним переданням відповідних ресурсів; 2) реалізація спільних проектів; 3) спільне фінансування підприємств, установ та організацій комунальної форми власності (для забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад); 4) утворення відповідних спільних підприємств, установ, організацій (для реалізації спільних інфраструктурних проектів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес); 5) утворення спільного органу управління для виконання відповідних повноважень (для оптимізації чи зменшення видатків на їх утримання)...»[138] Ініціаторами такої співпраці можуть бути сільські, селищні, міські голови, представники сільських, селищних, міських рад, члени регіональних громад (у такому порядку місцевих ініціатив).

Зрозуміло, що недостатньо просто ухвалити нормативний акт, який визначає організаційно-правові засади співпраці громад. Насамперед необхідно проводити відповідну промоційну діяльність, передусім публікацію відповідної інформації на власних Інтернет-ресурсах, роз'яснення щодо порядку застосування відповідних законів та інші заходи, спрямовані на залучення потенційних партнерів.

На місцевому рівні існує ряд проблем, що ускладнюють реалізацію органами місцевого самоврядування компетенції у сфері інноваційної політики у межах територіальних громад, регіонів та окремих населених пунктів. Серед них можна виділити:

- 1) відсутність належного фінансування за рахунок коштів державного бюджету, а також регіональних програм інноваційного розвитку;
- 2) пріоритет незначних інноваційних проєктів з невеликим строком фінансовою окупності над наукоємними, довгостроковими проєктами стратегічного розвитку;
- 3) відсутність спеціальних державних та комунальних фінансово-кредитних установ, які забезпечуватимуть фінансування венчурних наукоємних інноваційних регіональних проєктів;
- 4) відсутність місцевої нормативно-правової основи для підтримки інноваційного розвитку;
- 5) безсистемне впровадження інноваційних технологій у процес публічного адміністрування господарської діяльності;
- 6) неналежна увага владних структур до процесів інноваційного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць, низький рівень інформованості вітчизняних та іноземних інвесторів про можливість фінансування локальних інноваційних проєктів;
- 7) відсутність правового, інформаційного та інституційного забезпечення місцевих інноваційних проєктів для залучення іноземного капіталу;
- 8) відсутність посилення на передовий іноземний досвід організації та управління комунальними підприємствами відповідно до стандартів управління підприємствами великих приватних підприємств;
- 9) при впровадженні інновацій у рамках національної, регіональної та місцевої інноваційної політики спостерігається низький ступінь координації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватними компаніями.

Фінансово-економічна спроможність органів місцевого самоврядування є одним із головних факторів реалізації місцевої інноваційної політики. Йдеться про достатній рівень фінансових ресурсів для вирішення базових

завдань органів місцевого самоврядування щодо впровадження та підтримки інноваційної діяльності. Проте сьогодні наукомісткі розробки та проєкти є недофінансованими та безсистемними. Кошти місцевих бюджетів переважно спрямовуються на реалізацію чинних інноваційних проєктів із чітким терміном окупності. Водночас стратегічні інновації, які часто мають закласти основу економічного прогресу регіонів, територій чи окремих населених пунктів, недофінансовуються та залишаються поза увагою. Такий підхід не можемо вважати раціональним і далекоглядним, оскільки зарубіжний досвід (США, Канади, Швеції, Австралії, Польщі, Словаччини та ін.) показує, що стратегічні інновації є вирішальним чинником поступового зростання, підвищення конкурентоспроможності та розвитку.

Як правило, перехід до інноваційної моделі економіки передбачає реалізацію проєктів масштабної реконструкції, модернізації та переоснащення базових галузей промисловості для забезпечення життєдіяльності територіальних громад (з метою формування місцевої інфраструктури) на національному, регіональному та місцевому рівні. Перш за все такі проєкти в Україні мають охоплювати газопостачання (особливо в умовах складних відносин з Російською Федерацією) та енергетику, житлову та громадську інфраструктуру (водопостачання, водовідведення та очищення тощо), дороги та транспорт. Це пояснюється тим, що вони безпосередньо впливають на засоби до існування, рівень життя та здоров'я населення держави.

Ключем до вирішення цих проблем в Україні може стати перегляд чинних міжнародних угод, пов'язаних з енергопостачанням, надання дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам, достатніх для покриття попередньої заборгованості, і запровадження в майбутньому (замість таких дотацій) пряме виділення цих коштів енергетичним підприємствам для підтримки цін на енергоносії на певному рівні під час затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги. Крім того, для розширення меж фінансової спроможності

територіальних громад та їх установ необхідно розширити спектр послуг, надання яких може бути безпосередньо передано органам місцевого самоврядування, розвивати інноваційні сфери обслуговування. програми розвитку, які мають забезпечувати сприятливі умови для інвестицій у конкретні галузі та запобігати втраті наявних активів.

Ми вважаємо, що такі програми мають розроблятися на національному рівні та мати найвищий пріоритет для розвитку, фактично перетворюючись на національний процес з часом, оскільки їх реалізація потребує ресурсів і вимагає максимального контролю за використанням. Подібні плани існують за формою, але не можуть бути реалізовані на практиці через недостатність коштів.

Очевидно, що питання фінансової спроможності регіональних громад та їх інституцій є одним із визначальних для впровадження інноваційних моделей розвитку. Водночас важливо, щоб органи місцевого самоврядування вжили низку заходів щодо створення інституційних та організаційних передумов для належної поінформованості вітчизняних та іноземних інвесторів, а також авторів інноваційних проєктів. Зокрема, можуть створюватися місцеві (або регіональні) інноваційні центри для надання консультативної підтримки інвесторам та авторам інноваційних проєктів, надання повної інформації про правові та економічні характеристики території чи населеного пункту, які можуть вплинути на реалізацію того чи іншого проєкту. Його ефективність дозволить враховувати інноваційні проєкти та контролювати їх реалізацію, прогнозувати та координувати інноваційні розробки в суміжних сферах з урахуванням регіональних та національних інноваційних процесів.

Крім того, доцільно створити загальнонаціональну електронну базу локальних інноваційних проєктів, доступ до якої буде здійснюватися через глобальну інформаційну мережу Інтернет, а адміністратором цієї бази також може бути призначений інноваційний центр. Стимулювання та підтримка



створення та діяльності інноваційних центрів є особливо важливими для поширення та ефективного впровадження інновацій на місцевому рівні. Вони є творцями основних інноваційних ідей і конкурентоспроможних рішень, доступних для більшості компаній і громадян, які створюють додатковий суспільний вплив на місцевому рівні, тобто підвищують продуктивність, служать людям і підвищують доходи.

Зазначені стимули можуть включати: 1) пільгові кредити; 2) доступ до банківських кредитів через комунальні гарантії та застави (іпотеку); 3) надання пріоритету використанню земель загального користування для інноваційних проєктів; 4) удосконалення і максимальне прискорення реєстраційних, регуляторних та дозвільних процедур у галузі інноваційного підприємництва, що реалізуються органами місцевого самоврядування; 5) відстрочення або пільгові ставки рентної плати за використання державного майна в інноваційних проєктах; 6) створення державних страхових компаній для страхування господарських ризиків інноваційних підприємств і технологічно інтенсивних стратегічних проєктів з тривалим періодом окупності; 7) розроблення та впровадження міжрегіональних та міжнародних координаційних планів для поєднання місцевого підприємництва та інноваційного потенціалу місцевого підприємництва в інших країнах, в тому числі в межах співпраці територіальних громад.

Важливими моментами у розвитку локальних інновацій також є питання містобудування та землеустрою, а також деякі завдання у сфері надання соціальних послуг. Наприклад, безконтрольність органів місцевого самоврядування у сфері містобудування (відповідні повноваження делеговані місцевим державним адміністраціям) призводить до відсутності інформації про будівельні об'єкти, відсутності належного контролю за будівництвом, а також можливості щодо виявлення самовільно збудованих об'єктів. Крім того, через відсутність законодавчої бази після зміни системи оподаткування на

законодавчому рівні автоматично змінюється розмір орендної плати, визначений у договорі оренди земельної ділянки державної власності, що зазнає великих фінансових втрат для місцевих бюджетів. Або зміна нормативної валютної оцінки земель населених пунктів тощо.

Аналіз перспектив розвитку локального інноваційного процесу показує, що забезпечення сталого розвитку національної економіки потребує чіткого розуміння та раціонального використання наявного інноваційного потенціалу, можливостей інноваційних механізмів, застосування яких має базуватися на принципі поєднання національного, регіонального та місцевого розвитку та формування єдиної моделі національного інноваційного розвитку головним чином враховує місцеві та регіональні інноваційні ініціативи, потреби та інтереси.

Вважаємо, що спроможність до інноваційної діяльності, місцевий інноваційний потенціал для інноваційних перетворень визначаються такими складовими елементами, як:

- 1) належним чином визначені перспективи інноваційного розвитку;
- 2) зацікавленістю в інноваційному розвитку керівництва (посадовців) та громадян кожного регіону;
- 3) науково-технічний потенціал;
- 4) наявність людського потенціалу;
- 5) сировинна та ресурсна база;
- 6) розвиток відповідної інфраструктури, особливо транспортних мереж, банківських установ тощо;
- 7) підприємства, установи та організації, здатні та готові займатися інноваційною діяльністю (включаючи державну та змішану форми власності)
- 8) розвиток територіальних громад, їх інституцій, регіонів та сусідніх регіонів, економічних зв'язків між країнами (у тому числі через співробітництво в окремих галузях) тощо (Рисунок 7).

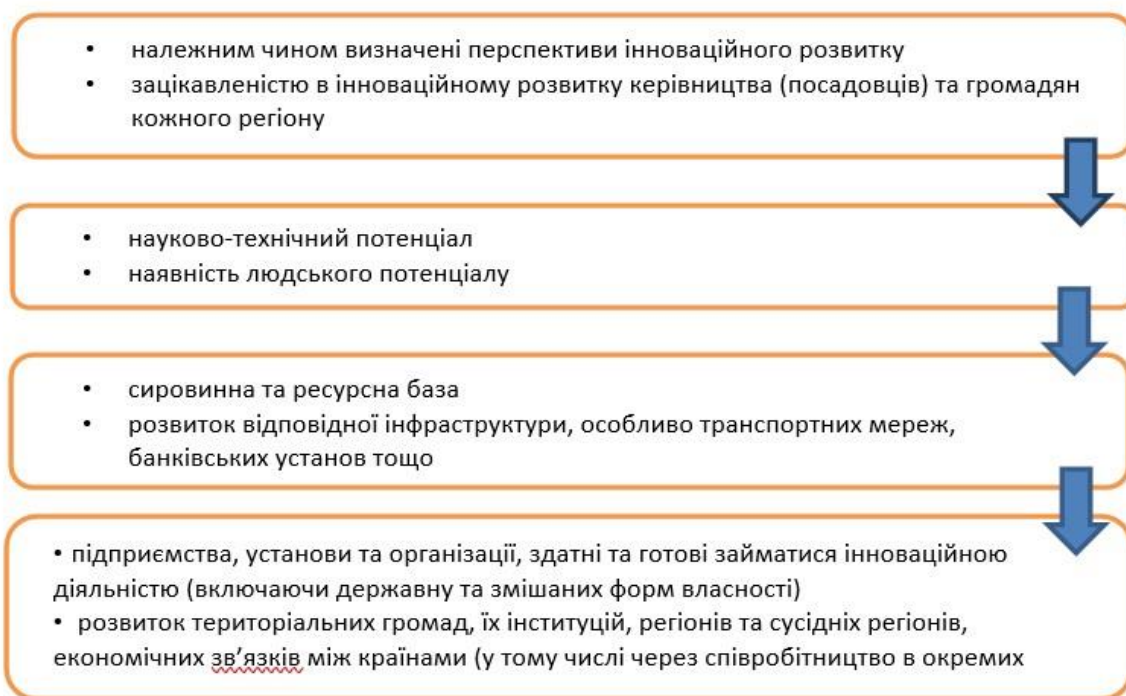


Рисунок 7. Критерії якості місцевого інноваційного потенціалу

І навпаки, спираючись на передовий досвід зарубіжних інновацій та розвитку, можна стверджувати, що муніципальні органи займають важливе місце в системі інноваційних відносин, активно беруть участь у стимулюванні інноваційної діяльності та покращують рівень реалізації відповідної політики. Завдання та функції державного управління, якість державних послуг і рівень життя людей впливають на національні інновації та розвиток.

Аналізуючи проблеми та перспективи участі органів місцевого самоврядування України в забезпеченні впровадження інноваційних моделей економічного розвитку, слід зазначити, що більшість із них нерозривно пов'язані з питаннями законодавчого регулювання, а деякі – невіддільні від питань законодавчого регулювання. Таким чином можна стверджувати неподільність цих питань і необхідність комплексного реформування всієї системи, починаючи від ключових профілів і загальних нормативно-правових актів до налагодження тісної взаємодії всіх органів державної влади, чіткої

координації спільних дій, і безперервний монітор. Враховуючи кризовий стан соціально-економічної сфери та активізацію євроінтеграційних процесів, зазначені проблеми потребують невідкладного вирішення.

На цій основі окреслимо такі основні проблеми, які потребують комплексного наукового підходу для створення ефективних організаційно-правових, фінансово-економічних механізмів місцевого інноваційного розвитку:

1. Переорієнтація регіональної та місцевої економіки. Наукові дослідження в галузі розробки для вироблення практичних рекомендацій щодо забезпечення ефективного правового регулювання інноваційної діяльності, як господарської, так і правової.

2. Виробництво відповідно до пріоритетів інноваційної політики, визначених державною, муніципальною інноваційною політикою, включаючи створення місцевої нормативно-правової бази з питань інноваційної діяльності.

3. Забезпечення чіткого розподілу повноважень між місцевою державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування, перерозподіл владних повноважень у системі органів місцевого із урахуванням принципів субсидіарності, безпосередньо пов'язаного з реалізацією, для стимулювання інновацій на місцевому рівні та їх впливу на формування відповідної інфраструктури.

4. Перерозподіл коштів на користь місцевих бюджетів для стимулювання інноваційних процесів та фінансування інноваційних проєктів, запровадження ефективних механізмів державно-приватного партнерства (із зарубіжним досвідом) для забезпечення фінансово-економічної спроможності територіальних громад та їх установ, а також залучення зацікавлених суб'єктів.

5. У межах підтримки інноваційного процесу створити інституційні механізми координації діяльності органів місцевого самоврядування з

органами державної влади, місцевими підприємцями та населенням як основними споживачами інноваційної продукції.

6. Створення навчально-консультативних центрів органів місцевого самоврядування для впровадження та стимулювання інноваційної діяльності на місцевому рівні посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, з питань стимулювання та впровадження інноваційної діяльності на регіональному рівні, метою є розвиток відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи (як потенційних підцилей) серед жителів територіальних громад.

У центрі уваги стратегії переорієнтації компетенції на якісні показники державного управління такі пріоритетні напрями реформування компетенції органів державного управління:

1. Удосконалення методів формування національної політики з урахуванням національних інтересів і стратегічних цілей, а не комбінації факторів.

2. Підвищення актуальності і підзвітності розподілу державних послуг, приділення більше уваги інтересам усіх соціальних груп.

3. Підвищення якості та ефективності державних послуг, впровадження інноваційних практик та вдосконалення практичного досвіду.

4. Використання інформаційних технологій в державному управлінні для якісного задоволення потреб громадян та надання послуг через електронні мережі.

5. Реформування системи стимулювання державних службовців, удосконалення систему оцінки службової діяльності, розширення можливості вступу на державну службу для жінок, національних меншин та інвалідів, здійснення модернізації системи державної служби.

Для України цікавим є досвід впровадження інноваційної моделі підвищення якості діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих

органів влади у вигляді схем (quality schemes). Найбільшого поширення на сьогодні набули:

- «Перевага в роботі» (Excellence Model) – ґрунтується на взаємозв'язку можливостей організації з результатами її діяльності, з постійним фокусом на стратегічній цінності, завдяки чому забезпечується підвищення продуктивності;

- «Знак Хартії» (Charter Mark) – система нагородження органів державного сектору з метою стимулювання підвищення якості їхніх послуг на основі незалежного аудиту та самооцінки;

- «Інвестиції в персонал» (Investors in People) – національні стандарти та методики, спрямовані на підвищення ефективності інвестицій у навчання та розвиток талантів;

- ISO-9000 – метод забезпечення ефективності документообігу та процесів документування на основі управління якістю;

- Програми вдосконалення місцевого самоврядування – процес оцінки сильних та слабких моментів у роботі свого органу на основі дослідження групи експертів.

Однак напрями інноваційного розвитку державного управління, сформульовані в Стратегічних пріоритетів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану (Додаток Б), дещо відрізняються від структурування груп завдань. До них належать:

1) інновації у сфері регулювання та права для створення нової нормативно-правової бази національного державного управління;

2) інновації в інституційних та організаційних інструментах, що приводять до створення нових органів державного управління, організаційних структур, механізмів та інструментів;

3) інновації у сфері «людського потенціалу» в національній управлінській системі, у процесі формування складу новоствореної державної

служби та забезпечення її функціонування та розвитку нових соціокультурних і ціннісних пріоритетів;

4) фінансово-економічні інновації, що забезпечують матеріальну основу адміністративної реформи та реалізацію раціонального розподілу повноважень у національній адміністративній системі, механізм системного моніторингу інноваційного процесу змісту адміністративної реформи;

5) науковий процес реформування державного управління (теоретичні методи та поведінка) та інформаційне забезпечення системи інновацій, у тому числі формування системного механізму моніторингу інноваційного процесу, що становить зміст адміністративної реформи.

Інновації в системі компетенції органів місцевого самоврядування сконцентровані навколо напрямів її становлення. Так, адміністративні та територіальні трансформації пов'язані із реформуванням нормативно-правового забезпечення системи адміністративно-територіального устрою та визначенням територіальних основ побудови системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Організаційні інновації включають встановлення нових організаційних взаємовідносин між державними органами та органами місцевого самоврядування, створення територіальних громад у якості нових суб'єктів системи місцевого самоврядування, впровадження нових інноваційних моделей управління на основі взаємодії різноманітних муніципальних структур, становлення інституту публічної служби в органах місцевого самоврядування, а також впровадження механізмів державної підтримки муніципальних реформ.

Функціональна інновація – це нове розуміння функцій публічної влади, спрямоване на надання державних і громадських послуг і на цій основі перерозподіляє функції органів державного управління та органів місцевого самоврядування, уточнює структуру публічної влади, обов'язки суб'єктів надання окремих послуг. Фінансово-економічні нововведення спрямовані на

фінансово-економічне забезпечення функціонування об'єднань громад територіальних громад, механізми формування бюджетів, реальне відокремлення цих бюджетів від державного бюджету України з метою забезпечення самостійності місцевого самоврядування. Система державного управління, достатність цих бюджетів для забезпечення мінімальних загальнодержавних соціальних стандартів регулюють фінансові відносини між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, встановлюють механізми державної фінансової підтримки місцевого самоврядування. Правові інновації зосереджені на розробленні та прийнятті законів, концепцій і програм, що сприяють розвитку місцевого самоврядування.

На нашу думку, процес становлення вітчизняної системи державного управління на сьогодні можна характеризувати як інноваційний процес. Зміст інноваційних засобів реалізації компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування:

- інноваційні зміни в національній адміністративній системі є постійними та системними, причому інновація здійснюється не ізольовано, а комплексом взаємопов'язаних інновацій;
- реформування системи державного управління здійснюється на методологічній основі інноваційного процесу, з розробкою концепцій, принципів реалізації, ресурсів, очікуваних результатів, етапів впровадження інновацій;
- результатом інновацій є трансформація національної адміністративної системи, а як об'єкт інновацій і змін формуються нові інституційні якості та можливості;
- структура механізму адміністративної реформи адаптується до особливостей механізму інноваційного процесу (суб'єкт інновації, суб'єкт і



об'єкт інновації, інструменти впровадження, результати оцінки та стандарти ефективності тощо);

- безперервність та періодичність інноваційних змін у національній управлінській системі спостерігаються в контексті безперервності адміністративних реформ, оскільки деякі із запроваджених управлінських інновацій є на різних стадіях циклу розвитку інновацій (виникнення, функціонування як стабілізуючий механізм, поступово втрачаючи актуальність, витісняється іншим інноваційним механізмом).

Результатом інноваційного впливу на реформування системи муніципального управління стало власне формування регіональної ідентичності, що за системними характеристиками та показниками розвитку і функціонування принципово відрізняється від вихідних принципів процесу реформ.

Ми вважаємо за доцільне виділити такі основні результати інноваційного процесу становлення вітчизняної системи муніципального управління:

- створення передумов для трансформації автократичного адміністративного механізму, керованого державою, у демократичний механізм, орієнтований на потреби суспільства та громадян;

- формування основних складових системи державного управління відповідно до системної цілісності процесу державотворення;

- відокремлення державного управління у складі Української держави та набуття ним власних функцій у гармонії із завданнями модернізації українського суспільства;

- започаткування процесу адміністративної реформи за моделлю впровадження європейських стандартів державного управління як елемента управлінської інновації;

- формування окремих механізмів інноваційного розвитку національної адміністративної системи, особливо у сфері публічних послуг, формування

сучасних функцій виконавчої влади з раціональною організаційною структурою та розподілом повноважень, а також взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Отже, перевагою використання методу системних інновацій для впровадження реформи державних органів є те, що інноваційний потенціал усієї системи управління може бути повністю розвинутий. Застосування методології управління інноваційною діяльністю дає змогу визначити оптимальні параметри впровадження інновацій у різних структурних складових системи державного управління в контексті загальної стратегії реформування. Водночас створюються передумови для обмеження негативного впливу стихійного пристосування державних органів до нових суспільних умов, у яких вони функціонують, часто пов'язаного з удосконаленням застарілих форм і методів державного управління та підпорядкуванням реформам.

### **3.3. Залучення приватного сектору та громадських організацій до реалізації компетенцій**

Механізми відкритого управління часто ґрунтуються на припущенні, що громадяни та громадянське суспільство будуть запитувати інформацію, отримувати до неї доступ та вимагати звіт від осіб, які приймають рішення. Це можливо лише за умови, що громадянське суспільство вільне від обмежень та несе відповідальність за можливі наслідки. Цивільний простір визначається як «свобода і можливість (для окремих осіб та громадських організацій) висловлюватися, отримувати доступ до інформації, об'єднуватися, організовувати та брати участь у прийнятті державних рішень» та є необхідною умовою відкритого управління [26, с. 25].

Поняття «громадська участь», «громадська активність» чи «залучення громадян» останнім часом широко вживаються у виступах лідерів політичних

партій, кандидатів у Президенти України, кандидатів на посади керівників територіальної громади під час виборів, передвиборчих заявах посадових осіб. Проте в реальному житті України більшість державних органів усіх рівнів сповнені духу «неприйнятності», твердо переконані, що участь громадськості в процесі підготовки та прийняття рішень органами публічної влади є неефективною на всіх рівнях. Проте досвід розвинутих демократій та вимоги часу переконують, що громадська участь є необхідним, корисним і надзвичайно важливим механізмом позитивного впливу громадськості на діяльність органів державної влади в інтересах громадян.

З іншого боку, громадська участь є джерелом додаткових інтелектуальних ресурсів для органів державної влади, а тому також є корисною та необхідною для органів державної влади (якщо, звісно, чиновники усвідомлюють цей незаперечний факт) [19, с.39]. Очевидно, що в Україні органи державної влади та інститути громадянського суспільства ще мають пройти еволюцію усвідомлення ефективності взаємовигідних механізмів громадської участі, які б допомогли Україні здійснити глибокі інституційні реформи на благо громадян та територіальних громад. Синтезуючи різні підходи та трактування, поняття «громадська участь» можна визначити як систему дій, методів, засобів і механізмів (структурованих за логікою відповідних алгоритмів) участі громадян у прийнятті рішень та вирішенні проблем громади.

В управлінській діяльності участь громадськості дозволяє враховувати соціальні чинники, мінімізувати політичні та соціальні ризики, що виникають у зв'язку з ухваленням і реалізацією управлінських рішень, коригувати плани та дії влади відповідно до своїх інтересів. Участь окремих соціальних груп і процес залучення їх до прийняття управлінських рішень. Тому участь громадськості може мінімізувати соціальні та політичні ризики, з одного боку, та визначити, сформулювати та захистити інтереси громади, з іншого. Процеси

участі громадськості можна класифікувати по-різному, залежно від ступеня впливу суспільства на прийняття рішень. Наприклад, за класифікацією Шеррі Арнштейн (*Arnstein, Sherry R (1969)*) існує вісім рівнів участі громадськості у реалізації компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування [156] (Таблиця 2).

Таблиця 2

Рівні участі громадськості у реалізації компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування

<b>Рівні участі громадськості</b>	<b>Форма участі</b>
маніпулювання	відсутність участі
вплив	відсутність участі
інформування	обмежена участь
консультація	обмежена участь
врахування думки	обмежена участь
партнерство	реальна участь
делегування повноважень	реальна участь
громадське управління	реальна участь

Джерело: складено автором на основі [156].

Перші два рівні характеризуються підміною реальної громадської участі у реалізації компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, імітацією влади (альтернативні цілі, безальтернативність рішень, відсутність зворотного зв'язку, методи маніпулювання тощо). Імітація взаємодії з громадськістю на маніпулятивному та «терапевтичному» рівнях часто є конфліктною та не відповідає потребам спільноти. Очевидно, що вплив громадськості в цьому випадку майже нульовий. Третій і четвертий рівні – обмежені рівні участі громадськості у реалізації компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які характеризуються тим, що громадяни мають можливість отримувати інформацію та висловлювати свої

думки, але немає гарантії, що їхні думки впливатимуть на основний орган прийняття адміністративних рішень. Рівень впливу громадських інституцій у цьому випадку є обмеженим. До п'ятого рівня належить певне (обмежене, часткове) врахування громадської думки. Шостий, сьомий і восьмий рівні участі громадськості у реалізації компетенції органів державної влади до органу місцевого самоврядування – це справжня участь громадян у процесі планування та прийняття рішень.

Громадськість може брати участь у різноманітних взаємодіях: від залучення партнерів до переговорного процесу для досягнення компромісу з владою до прийняття важливих управлінських рішень через референдум. Це вищий рівень суспільного впливу, рівень, на якому істотно впливають на прийняття управлінських рішень з того чи іншого питання.

Пропонуємо ще одну класифікацію процесів громадської участі у реалізації компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування за ступенем впливу суспільства на прийняття рішень:

- делегування – влада виконує державні доручення та підтримує незалежні громадські ініціативи, діяльність організацій громадянського суспільства без аналізу суспільних потреб та визначення шляхів вирішення існуючих проблем;
- спільне впровадження – спільне (владою та громадськістю) визначення потреб громади та спільне впровадження через погоджені партнерські програми;
- спільне прийняття рішень – органи державної влади працюють з громадськістю та організаціями, щоб визначити їхні потреби та на партнерських засадах прийняти остаточні рішення щодо вирішення відповідних питань;

- консультація – надання представникам громади одного або кількох варіантів вирішення проблеми для їхнього внеску та врахування під час прийняття остаточного рішення;
- інформування громадян про плани органів державної влади – односторонній потік інформації (за певних умов він може трансформуватися в двосторонній потік інформації для побудови зворотного зв'язку, вивчення громадської думки) (Рисунок 8).

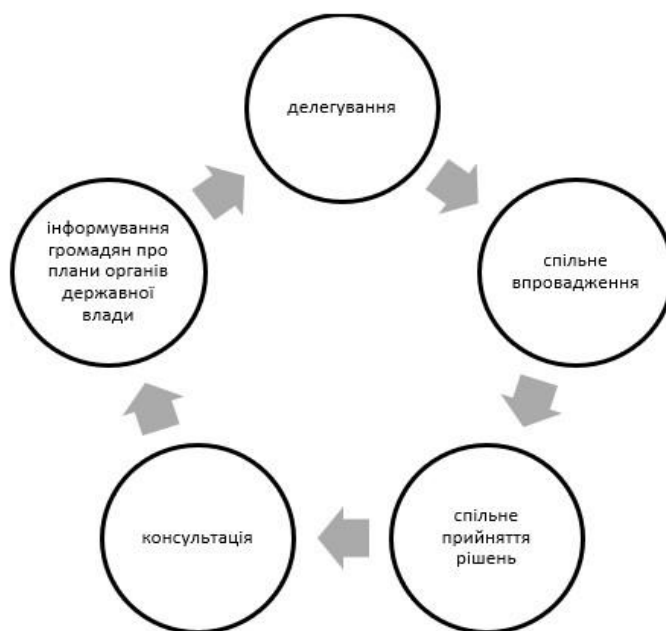


Рисунок 8. Класифікація процесів громадської участі у реалізації компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Зазначені рівні впливу є незамінними: кожен вищий рівень впливу під час реалізації компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування природно поглинає нижчі рівні впливу. Рівень впливу громадської участі має бути співмірним із рівнем суспільної важливості того чи іншого проекту, який планує реалізувати влада. Інакше соціальної напруги в громадах, суспільствах і країнах не уникнути. Уряд повинен завжди пам'ятати про це та постійно створювати всі можливості для повного розуміння громадськістю планів і дій уряду, а також реальних механізмів і

процедур, які впливають на громадськість. Загалом потреба членів громади в активній участі у повсякденному житті є природною [16, с. 29].

Проте громадська активність часто мінімальна або низька. До детермінанти такого статусу громади слід передусім віднести ресурсний потенціал регіональної громади (інтелектуальні та кадрові ресурси громади; природні ресурси громади; матеріально-технічні ресурси громади; земельні ресурси громади; інфраструктурні ресурси громади) [23, с.157].

Вважаємо що, активність громадськості, як правило, залежить від культурних, етнічних та інших характеристик громад та громадських інституцій. За рівнем активності участі громадян у реалізації компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування пропонуємо таку градацію основних їх типів:

- абсентеїсти – зайняті власними проблемами, не цікавляться громадським життям та проблемами громади, негативно ставляться до будь-яких форм громадської діяльності, не знають своїх громадянських прав та обов'язків;
- спостерігачі – зацікавлені у громадських справах, проте насамперед зацікавлені у власних справах, спорадичний інтерес до проблем навколишнього середовища та громади;
- споживачі – готові брати участь у суспільному житті в різних організованих формах, брати участь у суспільній діяльності, коли задовольняються їхні особисті потреби чи інтереси;
- лобісти – бездоганно ініціюють і реалізують проєкти, які їм вигідні, або професійно невдалі проєкти, не зацікавлені в їх реалізації;
- громадські діячі – ставлять громадські інтереси вище за особисті чи групові інтереси, оцінюють справи місцевої громади з точки зору суспільних інтересів, орієнтуються на потреби громадської діяльності та розуміють місцеві проблеми та шляхи вирішення.

• функціонери – мають чітко окреслені правові характеристики процедур та алгоритмів діяльності, виконують накази та інструкції відповідних громадських інституцій (Рисунок 9).

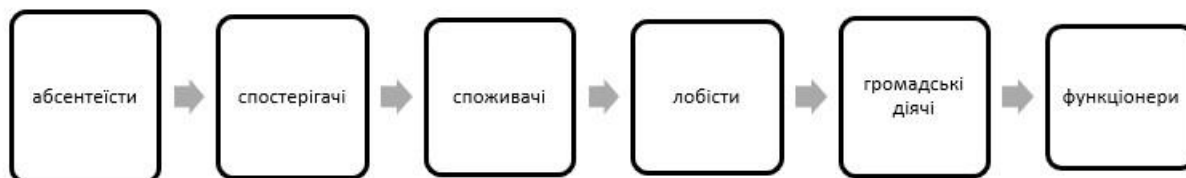


Рисунок 9. Рівні активності громадян

Вважаємо, що на рівень активності громадських інституцій впливають також такі чинники:

історичне минуле громади (стійка, осіла спільнота на даній території, група різноманітних квазіінтегрованих соціальних груп у штучно створених іммігрантами поселеннях);

• характер соціальних зв'язків (вид, якість і міцність зв'язків між членами громади значною мірою визначають готовність та інтенсивність участі мешканців у вирішенні місцевих проблем);

- орієнтація на усталені традиції;
- культурні традиції (які потребують активної участі громади);
- конфліктне середовище;
- управлінська спроможність органів влади, якість лідерства, стратегічне бачення розвитку регіональної громади тощо.

Рада Європи встановила чотири принципи, необхідні для зміцнення конструктивних відносин між інституціями громадянського суспільства та владою у сфері реалізації компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування:

1. Участь: інституції громадянського суспільства збирають та оприлюднюють думки громадян. Це цінний внесок у процес прийняття



політичних рішень, підвищення якості, розуміння та довгострокової застосовності політичних ініціатив.

2. Довіра: відкрите та демократичне суспільство засноване на чесній взаємодії між суб'єктами та секторами. Незважаючи на те, що інститути громадянського суспільства та державні установи відіграють різні ролі, спільна мета щодо покращення життя людей може бути успішно досягнута тоді, коли вона базується на основі довіри, а саме прозорості, поваги та взаємної довіри.

3. Підзвітність та транспарентність: діяльність в інтересах суспільства вимагає відкритості, підзвітності, ясності та підзвітності з боку інститутів громадянського суспільства та органів державної влади, забезпечення прозорості на всіх етапах.

4. Незалежність: інститути громадянського суспільства слід розглядати як вільні та незалежні інститути щодо їхніх рішень, цілей та діяльності. Вони мають право діяти незалежно та відстоювати позиції, відмінні від позицій влади, з якою вони могли б співпрацювати [43].

Громадянська участь, також відома як участь громадськості, громадська участь та їх поєднання, на думку І. Галіахметова та С. Кожушко, стосується активної взаємодії уряду з громадянами, громадянським суспільством та іншими зацікавленими сторонами. Залучення громадян може відбуватися на будь-якому етапі політичного циклу – від визначення пріоритетів, інформації та прийняття рішень до впровадження та оцінки політики. Це також може відбуватися на різних рівнях, від таких процесів, як громадські консультації, де зацікавлені сторони інформують процес прийняття рішень, до участі, де громадяни самі приймають остаточне рішення [28, с.136].

Міжнародна асоціація з питань участі громадськості (IAP2) визначає п'ять рівнів участі (Схема 10):

1. Інформування: для надання громадськості збалансованої та об'єктивної інформації, щоб допомогти їй визначити проблему, альтернативи, можливості та/або рішення;

2. Консультації: для отримання зворотного зв'язку від громадськості про аналіз, альтернативи та/або рішення;

3. Залучення: працювати безпосередньо з громадськістю протягом усього процесу, щоб забезпечити стійке розуміння та врахування інтересів та сподівань громадськості;

4. Співробітництво: співпрацювати з громадськістю щодо кожного аспекту рішення, включаючи розробку альтернатив та визначення кращого рішення;

5. Розширення повноважень: передача прийняття остаточного рішення громадськості.

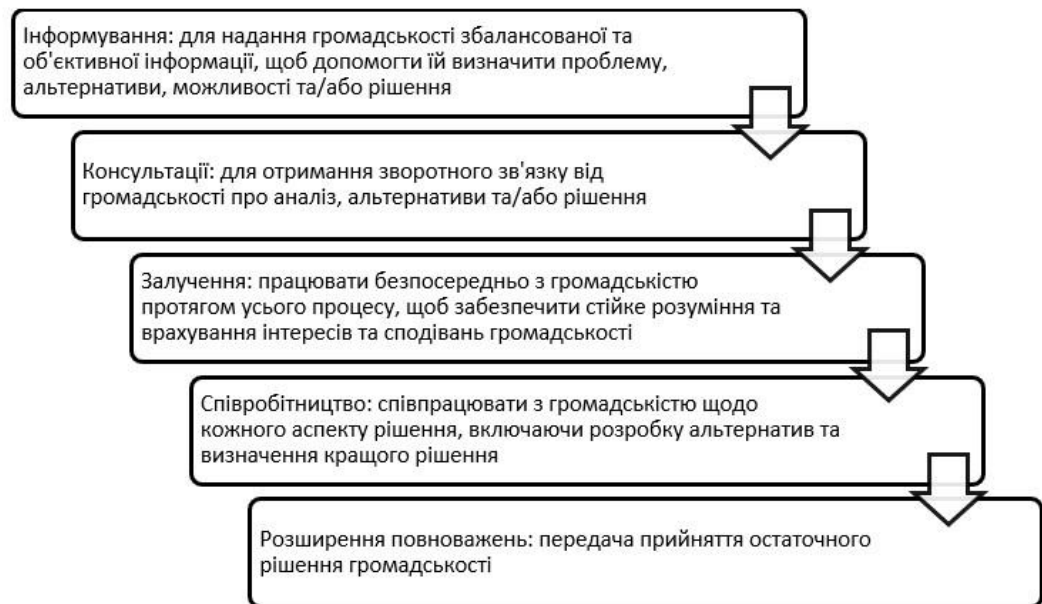


Рисунок 10. Рівні участі громадськості

Принципи, механізми та ініціативи відкритого врядування можуть бути застосовані до будь-якої функції місцевого самоврядування. Принципи відкритого управління може застосовуватися до п'яти таких функцій:

складання бюджету, законотворча діяльність, укладання контрактів, розробка політики та надання послуг.

Наведена нижче інформація не є вичерпною, але служить відправною точкою для дослідження реформ місцевого відкритого врядування. Кожен розділ містить довідкову інформацію з теми, огляд міжнародних стандартів або передового досвіду, тематичні дослідження, рекомендації та інші ресурси.

### *Відкритість місцевого бюджету*

Місцеві органи державної влади не можуть функціонувати без збору, розподілу та витрачання податків свого населення та від його імені. Відкритість місцевого бюджету – це принцип, згідно з яким жителі повинні мати можливість знати та впливати на те, як витрачаються державні кошти у їхньому регіоні чи місті. Ініціативи щодо відкритого бюджету можуть варіюватися від реформ прозорості, коли громадяни та зацікавлені сторони мають доступ до інформації для ретельного аналізу бюджетних асигнувань і витрат, до реформ у способах участі громадян, що дає їм можливість впливати та навіть контролювати аспекти різних бюджетних процесів. Органи місцевого самоврядування в усьому світі впроваджують реформи, щоб зробити свої бюджети більш відкритими для громадськості, часто вживаючи прогресивніших заходів, ніж центральні органи державної влади. Мабуть, найвідомішим прикладом є процес формування бюджету за участю в бразильському місті Порту-Алегрі, де громадськість має право вирішувати, як витратити бюджет [42, с.78].

Ініціатива глобальної фінансової прозорості встановлює десять принципів участі громадськості у фінансовій політиці, включаючи доступність, відкритість, інклюзивність, повагу до свободи вираження поглядів, своєчасність, глибину, пропорційність, сталість, взаємодоповнюваність і взаємність. Органи місцевого самоврядування повинні публікувати ключові бюджетні документи, щоб мешканці та інші зацікавлені

сторони могли переглядати, як розподіляються та витрачаються державні фінанси. Вони повинні публікуватися вчасно і регулярно. Підготовка цивільних бюджетів: від місцевих органів влади вимагається скласти щорічні цивільні бюджети, в яких основні показники бюджету подаються у легкому для розуміння форматі.

Це може включати використання інфографіки або інших візуальних та інтерактивних засобів. Залучати мешканців до визначення бюджетних пріоритетів: Місцеві органи державної влади мають залучати своїх мешканців до участі у визначенні пріоритетів у витрачання коштів. Це може передбачати проведення консультацій щодо бюджету обґрунтування розроблення бюджету населеного пункту та визначення частини бюджету, яку мешканці можуть розподілити самостійно, беручи участь у планування бюджету

Таблиця 3

<b>Складання бюджету</b>	
<b>Функція: складання бюджету</b>	
<b>Транспарентність</b>	Громадськість має доступ до інформації про те, як влада збирає та витрачає державні кошти
<b>Участь</b>	Громадськість впливає прийняття рішень про витрачання державних бюджетних коштів
<b>Підзвітність</b>	Громадськість може вимагати від осіб, які приймають рішення, відповіді на те, як розподіляються та витрачаються державні кошти

*Відкрите укладання контрактів*

Місцева влада здійснює замовлення товарів та послуг від імені своїх громадян. Контракти часто є тим, як політика перетворюється на відчутні переваги для людей і громад. Принцип відкритого укладання контрактів полягає в тому, що громадяни повинні мати можливість знати і впливати на те, які місцеві органи державної влади укладають контракти, з ким і з якою метою. Обсяг реформ відкритих контрактів передбачає надання додаткової інформації про кожен етап процесу контрактів (тобто планування, проведення тендерів, присудження та укладання контрактів та їх виконання), а також активну участь громадян у визначенні, укладанні та моніторингу виконання контрактів.[40, с.98]

Вважаємо, що публікація та використання структурованої та стандартизованої інформації для державних контрактів може допомогти зацікавленим сторонам у такі способи:

- забезпечити краще співвідношення ціни та якості для органів влади,
- створити більш чесну конкуренцію та рівні умови для бізнесу, особливо малого,
- підвищити якість товарів, робіт і послуг громадян,
- запобігти шахрайству та корупції;
- сприяти більш раціональному аналізу та пошуку ефективніших рішень національних проблем.

Такий доступ громадськості до інформації про відкриті контракти зміцнює довіру та гарантує, що трильйони доларів, витрачені владою, сприятимуть покращенню якості послуг, товарів та інфраструктурних проектів.

Співпраця між владою, бізнесом і громадянським суспільством дала змогу створити систему онлайн-закупівель ProZorro, покликаної зробити публічні контракти більш відкритими, зменшити корупцію та запобігти змові в державних закупівлях. ProZorro (українською мовою означає «прозорість») має

на меті забезпечити проведення державних закупівель в електронному форматі та доступ до інформації про публічні контракти для громадян, журналістів та організацій громадянського суспільства, дозволяючи їм контролювати державні закупівлі державними органами [36].

Відповідно до стандарту Open Contract Data Standard система зберігає інформацію для всіх етапів контрактного процесу – від планування до оплати після завершення. Ця інформація доступна на державних вебсайтах із можливістю пошуку, де закупівельні організації можуть публікувати тендерні оголошення та плани закупівель. Сам тендер проводиться на кількох незалежних (і певною мірою взаємопов'язаних) комерційних тендерних майданчиках, організованих з урахуванням потреб покупців і постачальників.

Він також містить інструменти для аналізу тендерних даних, механізм подання скарг учасниками (результати оскарження публікуються в Інтернеті), інформаційний портал, що містить навчальні посібники з основ закупівель та відповідного законодавства, а також платформу для моніторингу з боку постачальників і підрядників. Так само можна порівняти їхній досвід один з одним, а громадськості надана можливість повідомляти владі про підозрілі операції. Після випробувального періоду Верховна Рада України ухвалила закон про публічні закупівлі, згідно з яким з 1 серпня 2016 року всі публічні замовлення мають виконуватися через ProZorro. Відтоді використання ProZorro збільшило участь і конкуренцію в публічних тендерах, а також підвищило довіру бізнесу та громадськості до чесності процесу державних закупівель в Україні.

## Укладання контрактів

<b>Функція: укладання контрактів [36]</b>	
<b>Транспарентність</b>	Громадськість має доступ до інформації щодо повного циклу укладання контрактів, включаючи планування, тендер, присудження контрактів, укладання контрактів та їх реалізацію
<b>Участь</b>	Громадськість залучається до планування, присудження та/або оцінювання виконання державних контрактів
<b>Підзвітність</b>	Громадськість може вимагати від осіб, які приймають рішення, звіту про те, як товари та послуги замовляються та закупаються

*Відкритість місцевої політики*

Зазвичай розробка та реалізація підзаконних нормативних актів є обов'язком місцевих органів влади. Відкрита законотворчість полягає в тому, що громадяни повинні знати і впливати на те, що, чому і як вирішують їх обранці, і мати можливість притягнути їх до відповідальності. Сфера публічної законодавчої реформи включає надання громадянам більшої інформації про законодавчий процес та можливості брати участь у форумах прийняття рішень, а також їх активну участь в інформуванні чи перегляді рішень.

Стандарти Декларації парламентської відкритості, розроблена членами [OpeningParliament.org](http://OpeningParliament.org), встановлює стандарти відкритості парламенту на такі чотири теми:

Забезпечення прозорості парламентської інформації

Заохочення культури відкритості

Полегшення доступу до парламентської інформації

Забезпечення можливості електронної передачі парламентської інформації.

Місцеві органи державної влади повинні надавати легкодоступну інформацію про демократичні процеси прийняття рішень. Це повинно дозволити мешканцям та іншим зацікавленим сторонам зрозуміти, які рішення приймаються від їх імені, коли, ким і, зрештою, як приймаються рішення.

Органи місцевого самоврядування повинні надати жителям та іншим зацікавленим сторонам можливість відвідувати, записувати та звітувати про засідання своїх обраних представників, за винятком закритих дверей. Місцева влада має чітко визначити права мешканців та інших осіб на відвідування зборів, а також критерії визначення винятків. Чіткий механізм, за допомогою якого мешканці можуть самостійно пропонувати та голосувати за нові закони.

Таблиця 4

#### Законотворчість

<b>Функція: законотворчість [36]</b>	
<b>Транспарентність</b>	Громадськість має доступ до інформації про те, як і ким приймаються закони
<b>Участь</b>	Громадськість бере участь у інформуванні, розробленні та перевірці законів
<b>Підзвітність</b>	Громадськість може вимагати від осіб, які приймають рішення, звіту про те, як вони ухвалюють закони та як вони реалізують їх

Місцеві органи державної влади повинні надавати доступну інформацію про демократичний процес прийняття рішень. Це повинно дозволити жителям



та іншим зацікавленим сторонам зрозуміти, які рішення приймаються від їхнього імені, коли і ким, і як приймаються остаточні рішення. Повинні надавати жителям та іншим заінтересованим сторонам можливість бути присутніми на засіданнях своїх виборних представників, вести їх облік та звітувати про них, за винятком проведення закритих засідань. Місцеві органи державної влади повинні чітко визначити право мешканців та інших осіб на відвідування засідань, а також критерії визначення винятків. Надати громадянам можливість пропонувати місцеві закони та голосувати за ними: Місцеві органи державної влади мають залучати мешканців до інформування про прийняття рішень та у законотворчу діяльність та створити чіткий механізм, за допомогою якого мешканці можуть самі пропонувати нові закони та голосувати за ними.

#### *Відкритість місцевої політики*

Діяльність місцевих органів влади визначається процесом розробки політики, що втілює політичні амбіції у практичні плани та послуги. Відкрита розробка політики – це принцип, за яким жителі повинні мати можливість знати та впливати на те, які рішення приймаються від їхнього імені, ким і яким чином. Участь громадськості у розробці політики можлива на будь-якому етапі цього процесу. У таблиці нижче наведено деякі з методів участі громадськості, які можуть застосовуватися на різних етапах циклу розробки політики: [36]

Таблиця 5

Методи участі громадськості, які можуть застосовуватися на різних етапах реалізації державної політики

Етап політики	Приклади методів
<b>Визначення порядку денного</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Цивільні ініціативи</li> <li>– Дорадчі форуми</li> <li>– Подальший пошук</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Складання бюджету за участю громадськості</li> <li>– Розробка концепцій</li> </ul>
<b>Формування політики</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Групи мешканців</li> <li>– Краудсорсинг</li> <li>– Дорадчі форуми</li> <li>– Фокус-групи</li> <li>– Опитування громадськості</li> </ul>
<b>Прийняття рішень</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Збори громадян</li> <li>– Журі громадян</li> <li>– Консенсусні конференції</li> <li>– Консультації з громадськістю</li> <li>– Референдуми</li> </ul>
<b>Здійснення</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Спільне замовлення</li> <li>– Спільне виробництво</li> <li>– Спільна розробка послуг</li> <li>– Групи користувачів</li> </ul>
<b>Моніторинг та оцінка</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Облікові картки мешканців</li> <li>– Механізми розгляду скарг</li> <li>– Таємні покупці</li> <li>– Опитування</li> </ul>

Основні цінності практики громадської участі, розроблені Міжнародною асоціацією громадської участі (IAP2), визначають сім загальних принципів практики громадської участі:

1. Участь громадськості базується на вірі в те, що ті, кого стосується рішення, мають право брати участь у процесі прийняття рішень:
2. Участь громадськості означає зобов'язання щодо того, що їхня думка впливатиме на прийняття рішень.
3. Участь громадськості сприяє прийняттю стійких рішень шляхом визнання та інформування про потреби та інтереси всіх зацікавлених сторін, включаючи політиків.

4. Метою участі громадськості є залучення та сприяння тим, хто може постраждати від процесу прийняття рішень або зацікавлений у ньому.

5. Участь громадськості вимагає участі учасників у розробці методів участі.

6. Громадська участь надає учасникам інформацію, необхідну для значущої участі.

7. Участь громадськості дозволяє учасникам знати, як їхня думка впливає на рішення.

Для виконання цих завдань місцеві ради надають органам самоорганізації населення такі повноваження:

Сприяти дотриманню Конституції та законів України, виконанню актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах рад (у разі їх створення), прийняте місцевим голосуванням рішення;

- представляти разом із представниками інтереси жителів мікрорайонів, вулиць, кварталів, сіл, селищ, міст у відповідних місцевих радах та їх органах, місцевих органах виконавчої влади;

- сприяти представникам місцевої ради в організації установчих зборів, прийомі громадян та проведенні іншої роботи на території виборчого округу;

- інформувати громадян про діяльність органів самоорганізації населення та організувати обговорення проектів рішень з найважливіших питань;

- вносити в установленому порядку пропозиції до проектів планування місцевого соціально-економічного та культурного розвитку та проектів місцевих бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- організація добровільної участі громадськості у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, реалізації проектів благоустрою, озеленення та утримання садиб, дворів, вулиць, скверів, парків,

кладовищ, братських могил, обладнання дитячих та спортивних майданчиків, дитячих садків творчості, клубів за інтересами тощо; для цього можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, застосовуватися інші форми масової участі;

- організувати на добровільних засадах участь громадськості у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві та ремонті доріг, тротуарів, інженерних мереж, об'єктів загального користування та дотримуватись порядку проведення такої роботи;

- контролювати якість житлово-побутового обслуговування та утримання житлових будинків громадян, які проживають на території автономії, сприяти навчальним закладам, культурно-спортивним установам і організаціям у проведенні культурно-освітньої, спортивно-видовищної роботи, розвитку художньої творчості;

- сприяти охороні культурної спадщини, народних культурних традицій, охороні пам'яток історії та культури та впровадженню нових традицій у повсякденне життя;

- надавати необхідну допомогу органам пожежної охорони у здійсненні протипожежних заходів, організувати навчання населення правилам пожежної безпеки, брати участь у громадському контролі за виконанням вимог пожежної безпеки;

- сприяти правоохоронним органам у забезпеченні охорони громадського порядку.

Отже, для забезпечення громадської участі у реалізації компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування необхідним є:

публікація ключових бюджетних документів: органи місцевого самоврядування повинні публікувати ключові бюджетні документи, щоб мешканці та інші зацікавлені сторони могли переглядати, як розподіляються та

витрачаються місцеві фінанси. Вони повинні публікуватися вчасно і регулярно. Місцева влада зобов'язана готувати щорічний цивільний бюджет, у якому ключові показники бюджету наводяться у легкому для розуміння форматі. Це може включати використання інфографіки або інших візуальних та/або інтерактивних інструментів;

залучення мешканців до визначення пріоритетів бюджету: місцева влада повинна залучати мешканців до визначення пріоритетів витрат. Це може включати проведення бюджетних консультацій для інформування про розробку бюджету населеного пункту та/або визначення частини бюджету, яку жителі можуть розподілити шляхом участі в бюджетному плануванні;

публікація ключових документів і даних: місцеві органи державної влади повинні публікувати інформацію, що міститься в підписаних ними контрактах, особливо тих, що стосуються великих або основних послуг або інфраструктури, для перегляду жителями та іншими зацікавленими сторонами.

Місцеві органи державної влади зобов'язані підписати та прийняти Міжнародний стандарт даних для відкритих контрактів та опублікувати інформацію та дані, пов'язані з державними контрактами, відповідно до цього стандарту. Дотримання стандартів має регулярно перевірятися місцевими органами влади, бажано шляхом незалежного оцінювання.

Публікувати інформацію про процес розробки політики в доступному форматі, в тому числі оновлену інформацію про поточні процеси політики: Місцеві органи державної влади повинні надавати доступну інформацію про процес розроблення політики. Це повинно дозволити мешканцям та іншим зацікавленим сторонам зрозуміти, які політики розробляються від їх імені, коли, ким і як приймаються остаточні політичні рішення, і залучити їх до розроблення, перегляду та/або прийняття рішень щодо варіантів політики. Процес має відображати справжнє бажання залучити громадськість до процесу

розвитку, має проводитися відповідно до принципів найкращої практики та включати отримання відгуків від мешканців щодо результатів процесу.

Розробити та впровадити політику залучення парламенту: місцеві органи державної влади повинні прагнути впроваджувати принципи громадської участі у своїй роботі. Це може мати форму політики залучення ради, яка встановлює вимоги до участі мешканців, привертає їхню увагу та є юридично обов'язковою.

### **Висновки до Розділу 3**

У розділі 3 дисертації здійснено дослідження теоретичних та правових засад удосконалення інституційного розподілу компетенцій, використання інноваційних засобів, залучення приватного сектору та громадських організацій до реалізації компетенцій із застосуванням сучасних методів наукового дослідження, що дозволило розробити такі висновки та пропозиції:

1. Обґрунтовано, що одним із шляхів вирішення цих проблем є розроблення стратегії модернізації державного апарату, яка наблизить його основні параметри та результативність до рівня більшості розвинених країн.

2. Є два основні шляхи вдосконалення державного апарату. Межі між ними багато в чому умовні, і часто вони доповнюють один одного.

Перший (який зараз практично реалізується в Україні) – стати на шлях поступового усунення наявних недоліків, вирішення тактичних завдань за окремими напрямками, вдосконалення функцій і методів роботи. Його умовно можна назвати «тактичним прийомом».

Другий («Стратегія») – сформулювати стратегію розвитку державного апарату, орієнтуючись на майбутні потреби суспільства, розв'язуючи довгострокові завдання, досягаючи стратегічних цілей.

3. Розроблено проєкт Стратегічних пріоритетів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. (Додаток Б). Метою Стратегічних пріоритетів є визначення напрямів,

механізмів та термінів формування ефективної організації місцевого самоврядування та принципів територіальної організації влади з метою створення та підтримки повноцінного середовища життєдіяльності громадян, надання якісних та зручних державних послуг, становлення інститутів безпосередньої демократії, задоволення законних інтересів громадян на відповідній території, поєднуючи інтереси держави та територіальної громади.

4. Окреслено основні ідеї сучасної інституційної теорії розподілу компетенцій до таких принципів: делегування повноважень громадянам; вимірювання продуктивності за результатами; керування цілями, а не правилами; служіння інтересам і потребам клієнтів і споживачів адміністрації; децентралізація влади, задіяння ринкових, а не бюрократичних механізмів, активізація та консолідування діяльності у всіх секторах – державному, приватному та громадському.

5. Для ефективного подолання корупції, підвищення якості та ефективності інституційної теорії розподілу компетенції необхідні такі важливі чинники: розвинена система громадського контролю та нагляду за діяльністю влади на всіх рівнях; чіткий та раціональний розподіл повноважень між різними департаментами, установами та посадовими особами; застосування принципу перетину та розподілу важливих адміністративних повноважень для децентралізації влади та підвищення ефективності процесу прийняття рішень, а також взаємного контролю та підзвітності всіх учасників; забезпечення аналізу достовірності інформації для формулювання, реалізації, моніторингу, аналізу та оцінки державної політики; забезпечення аналізу та формулювання політики для вимірювання ефективності результатів її реалізації; розроблення механізмів та експертизи для технічно ефективних консультацій та двосторонньої взаємодії між владою та громадськістю; запровадження програми адміністративного маркетингу для більш ефективного визначення практичних навичок організацій, установ і громадян

контролювати владу та забезпечення врахування їхніх пропозицій та інтересів; створення або участь у спеціалізованих комунікаційних організаціях для забезпечення професійної комунікації між державним, приватним і громадським секторами; запровадження спеціальних посад для політичних аналітиків та адміністраторів у штатному розкладі виконавчих органів для розроблення, впровадження та оцінки політики; розроблення та видання спеціальних нормативних документів для стандартизації процедури взаємодії влади та громадськості (наприклад, положення про проведення консультацій, вивчення громадської думки та оцінки задоволеності громадян адміністративними послугами; стандарти якості адміністративних (національних) послуг та процедури надання адміністративних послуг); формування, аналіз, моніторинг, оцінка ефективності політики різних органів влади та управління).



## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено дослідження теоретичних та правових засад оптимізації компетенції органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в процесі здійснення реформи децентралізації із застосуванням сучасних методів наукового дослідження, що дозволило розробити наступні висновки та пропозиції:

*Завдання 1. Розкрити теоретичні основи визначення компетенцій органів публічної влади.*

**Висновок 1.** Виокремлено найбільш типові компетенційні повноваження з обумовленим операційним розподілом – видові та конкретизовані: а) керівництво – повномасштабне вирішення питань та виконання всіх нижченаведених повноважень; б) управління – імперативні вказівки, розпорядження, що включають частину конкретних повноважень; в) прийняття рішень – встановлення, визначення, затвердження, створення, оформлення, представництво. Представництво можливе за рівнем самостійності прийняття рішень: незалежно (самостійно); за погодженням; спільно; попередньо; рекомендаційно; г) участь – формування, розроблення, погодження, порядок використання (майна тощо), сприяння; г) регулювання – запровадження правил, прийняття правових актів, розроблення нормативно-технічних та інших документів. Варто зазначити, що правові акти можуть відігравати потрібну роль – предмет відання, форма реалізації повноважень і як реалізації компетенції загалом; д) організація – створює умови, стимулює, підтримує, виконує, здійснює, інструктує; е) розроблення – пропозиції, проекти, програми, прогнози, аналітична інформація; є) демонстрація – скасування актів, призупинення дій, створення організацій, розпорядження щодо вчинення дій; ж) координація – єдність планів і програм, узгодження дій

і позицій, цілепокладання, інформаційне забезпечення; з) контроль – перевірка, ревізії, звіти, інформації; и) заборона – скасовує, визнає недійсним, зупиняє.

Встановлено, що системне забезпечення компетенції – запорука її ефективності. Воно охоплює шість елементів: 1) стабільність влади та її інститутів; 2) належне правове регулювання компетенції; 3) обґрунтований вибір форми та структури органу; 4) достатні матеріально-фінансові ресурси; 5) висока компетентність керівників, посадових осіб та службовців; 6) захист компетенції.

*Завдання 2. Проаналізувати світовий досвід розподілу компетенцій публічної влади на місцевому рівні.*

**Висновок 2.** На основі аналізу міжнародного досвіду делегування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування пропонуємо такі механізми розмежування компетенції:

1) перехід до системи розщепленої ієрархії, що поєднує інтеграцію та подвійну децентралізацію (досвід Данії, Норвегії, Польщі, Угорщини, Фінляндії, Чехії, Швеції);

2) застосування моделі «внутрішнього розвитку» – зосередження на зміцненні інституційної спроможності місцевої влади виконувати свої основні повноваження (досвід розвинених країн світу);

3) перехід до демократії участі, заснованої на принципі прямого управління державою, суспільством та окремими територіями спільнотою вільних громадян (досвід розвинених європейських країн);

4) звернення до доктрини «муніципальної влади поза політикою» (досвід демократій світу);

5) впровадження моделі децентралізації та місцевої автономії (досвід Франції, Іспанії, Італії, Польщі, Швейцарії та ін.);

6) дотримання принципу субсидіарності (країни ЄС та інші розвинені країни світу);

7) активне регулювання повноважень органів місцевого самоврядування (досвід системи місцевого самоврядування США, Великобританії та інших англосаксонських країн);

8) повна врегульованість чинним законодавством усіх питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою (досвід Франції, Іспанії, Італії та ін. європейських країн);

9) максимальне законодавче розмежування сфер організації та діяльності органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою (досвід Франції, Іспанії, Італії та інших європейських країн);

10) максимальне законодавче закріплення сфери компетенції органів управління та органів місцевого самоврядування (досвід Франції, Іспанії, Італії та інших європейських країн);

11) децентралізація, перш за все децентралізація на економічному рівні для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування виконувати відповідні повноваження (досвід Франції, Польщі та інших європейських країн);

12) створення територіальних громад (колективів) як головних суб'єктів місцевої публічної влади та префектів – представників влади у відносинах з людьми, з чітко визначеними сферами повноважень (досвід Франції);

13) глибока децентралізація між адміністративними установами та органами місцевого самоврядування (польський досвід) та інший закордонний досвід.

*Завдання 3. Дослідити нормативно-правове забезпечення зміни компетенцій органів місцевої влади.*

**Висновок 3.** У результаті проведеного наукового аналізу визначено, що чинне законодавство, яке регламентує зміну компетенцій органів місцевого

самоврядування та органів державної виконавчої влади реалізується не в повному обсязі. Так, делегування повноважень органів місцевої виконавчої влади органам місцевого самоврядування є важливим не лише з позиції необхідності оптимізації загальнодержавного механізму публічного управління, але й розмежування функціонально-компетенційної сфери впливу органів місцевого самоврядування задля найбільш повного задоволення потреб місцевого населення. Наближення системи адміністративних послуг до пересічних громадян. На сьогодні питома вага повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування, виходячи з аналізу положень Закону України «Про місцеве самоврядування», становить 47%.

Такий обсяг делегованих повноважень зумовлює науковий інтерес до встановлення специфіки делегованих повноважень, визначення їх ролі та місця у структурі компетенції зазначених органів у загальній системі повноважень органів місцевого самоврядування. Законодавчо виокремлено їх основні види: власні, делеговані, а також виключні повноваження. Проте нормативне визначення надано лише категорії делеговані повноваження.

Для вирішення зазначених питань розроблено проєкт Стратегічних напрямів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. (Додаток Б). Метою Стратегічних напрямів є визначення напрямів, механізмів та термінів формування ефективної організації місцевого самоврядування та принципів територіальної організації влади з метою створення та підтримки повноцінного середовища життєдіяльності громадян, надання якісних та зручних державних послуг, становлення інститутів безпосередньої демократії, задоволення законних інтересів громадян на відповідній території поєднуючи інтереси держави та територіальної громади.

*Завдання 4. Здійснити ретроспективний аналіз структури компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в процесі здійснення реформи децентралізації.*

**Висновок 4.** Чітко зазначено, що розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування знаходить своє відображення в таких основних сферах їх повсякденної діяльності:

1) виключна сфера діяльності органів виконавчої влади (забезпечення конституційного ладу, національної цілісності та суверенітету, національної безпеки тощо);

2) суміжні сфери діяльності (соціально-економічний розвиток відповідної території; бюджет, фінанси і ціни, планування і облік; наука, освіта, охорона здоров'я, культура, спорт, материнство і діти, сім'я та молодь; соціальний захист населення); суспільством; забезпечення законності, правопорядку, права, свободи і законних інтересів громадян та інших осіб);

3) коло повноважень органів місцевого самоврядування (управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок; містобудування, мобілізаційна тощо).

*Завдання 5. Обґрунтувати необхідність оптимізації компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації.*

**Висновок 5.** На основі аналізу базових положень моделей делегування компетенції визначено ознаки національної моделі делегування компетенцій органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування:

1) ефективне впровадження нормативних методів законодавчого встановлення та розвитку меж та обсягу компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади на основі принципів децентралізації, субсидіарності, законності та ефективності;

2) активне впровадження договірних методів перерозподілу окремих повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади (зокрема співробітництво територіальних громад, спільні проекти, договірне регулювання делегованих повноважень);

3) поширення договірних методів об'єднання та перерозподілу компетенцій органів місцевого самоврядування у разі об'єднання територіальних громад, а також їх укрупнення;

4) обмеження можливостей використання методів делегування повноважень органом місцевого самоврядування, переведення делегованих повноважень у форму власних владних повноважень, якщо реалізація тієї чи іншої компетенції вважається доцільною на основі принципу децентралізації;

5) врегулювання порядку проведення контролю та застосування заходів адміністративної відповідальності за виконання делегованих державою повноважень органу місцевого самоврядування;

6) обов'язкове врахування фінансових та функціональних можливостей територіальних громад під час надання повноважень;

7) розширення можливостей для органів місцевого самоврядування використовувати судові методи поділу влади (звернення до суду у справах про фінансову неспроможність) та інші методи.

*Завдання 6. Визначити шляхи та інноваційні засоби удосконалення інституційного розподілу компетенцій.*

**Висновок 6.** Обґрунтовано, що модернізація державного управління соціальним розвитком регіонів у контексті децентралізації влади має здійснюватися за чотирма основними напрямками:

інституційному (розширення механізмів інституційної спроможності громад та розвиток партнерства між місцевою владою та громадськими організаціями.);

функціональному (законодавче визначення функцій та повноважень усіх суб'єктів управління на засадах субсидіарності, форм взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх управлінських рівнів);

організаційному (створення нової мережі соціальних установ, здатної забезпечити доступність та якість соціально значущих послуг)

фінансовому (впровадження нових інструментів фінансового забезпечення соціальної сфери регіонів).

*Завдання 7. Розробити та обґрунтувати концепцію удосконалення компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації.*

**Висновок 7.** Встановлено, що інновації в системі компетенції органів місцевого самоврядування сконцентровані довкола таких напрямів її становлення. Адміністративні та територіальні трансформації пов'язані з реформуванням нормативно-правового забезпечення системи адміністративно-територіального устрою та визначенням територіальних основ побудови системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Організаційні інновації включають встановлення нових організаційних взаємовідносин між державними органами та органами місцевого самоврядування, створення територіальних громад у якості нових суб'єктів системи місцевого самоврядування, впровадження нових інноваційних моделей управління на основі взаємодії різноманітних муніципальних структур, становлення інституту публічної служби в органах місцевого самоврядування, а також впровадження механізмів державної підтримки муніципальних реформ.

Функціональні інновації – це нове розуміння функцій публічної влади, спрямоване на надання державних і громадських послуг, перерозподіл функцій органів державного управління та органів місцевого самоврядування,

уточнення структури публічної влади, визначення обов'язків суб'єктів надання окремих послуг.

Фінансово-економічні інновації спрямовані на фінансово-економічне забезпечення функціонування територіальних громад, регулювання фінансових відносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, встановлення механізмів формування бюджетів з метою забезпечення самостійності місцевого самоврядування та державної фінансової підтримки місцевого самоврядування для забезпечення загальнодержавних соціальних стандартів мешканцям територіальних громад.



## Список використаних джерел

1. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування [Текст]: [збірник] / Верховна Рада України, Ін-т законодавства; заг. ред. Голови Верховної Ради України, акад. НАН України В. М. Литвина; [упоряд.: В. О. Зайчук (кер. кол.) [та ін.]. – 2-ге вид., випр. і допов. – К.: Парламент. вид-во, 2010. – 788 с.

2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атака, 2007. – 864 с.

3. Андрійко О.Ф. Правовий моніторинг в системі органів виконавчої влади. Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики. 2019. Випуск 10. С. 27-31.

4. Баймуратов М. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків. Юридичний журнал. 2011. № 2. С. 46–53.

5. Баймуратов М.О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2009. № 4–5. С. 38–47.

6. Бакальчук В. О. Основні тенденції громадської активності національних меншин в Україні у контексті реформи децентралізації. Аналітична записка. Серія „Громадянське суспільство”. 2019. № 1. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-08/ANALIT%20BAKALCHUK%20CIVIL%20SOCIETY%20%23%201%202019.pdf>

7. Батанов О.В. Правові акти місцевого самоврядування: нариси про юридичну природу [Текст] : монографія / О. В. Батанов, В. М. Бесчастний, Ю.

В. Делія ; Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Донецьк : [ДЮІ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка], 2010. – 234 с.

8. Бевз Т. А. Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні. Збірник наукових праць / за ред. О. О. Рафальського. О. М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 187–231.

9. Белей Л. Децентралізація будить у звичайних громадян відповідальність за свою малу батьківщину. Український тиждень. 2014. № 17–18. С. 38–39.

10. Бітяк Ю.П., Байдін Ю.В. Політика національної безпеки як передумова реалізації державного суверенітету України. Актуальні проблеми сучасного міжнародного права : зб. наук. ст. за матеріалами I Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М.В. Яновського і В.С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. Харків, 2015. Ч. 1. С. 81–82. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/9792> (дата звернення: 13.07.2022 р.).

11. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

12. Бориславська О. М., Заверуха І.Б., Школик А.М., Захарченко Е.М., Курінний О.В., Топпервін Н. Децентралізація публічної влади: досвід Європейських країн та перспективи України. Центр політикоправових реформ. К., 2012. 127 с.

13. Борисочева Н. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. Підприємництво, господарство і право. 2021. № 6. С. 111-116.

14. Бородін, Є. & Маматова, Т. (2023). Розвиток освіти та S3 навичок в межах «рамки смарт-спеціалізації регіону розширення та сусідства ЄС». Аспекти публічного управління, 11(1), 72-78. <https://doi.org/10.15421/152310>

15. Бублик Г. В. Інститут делегування повноважень за законодавством України /Г. В. Бублик // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. – Київ: ООО «АДЕФ-Україна».- 2003. – С. 229-232.
16. Бублик Г. В. Матеріальне та фінансове забезпечення делегованих повноважень / Г. В.Бублик // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 21-24. 34. Бублик Г. В. Правове регулювання делегованих повноважень за законодавством України / Г. В.Бублик // Юридична Україна. – 2004. – № 8. – С. 28-31.
17. Бурдяк В.І. Регіональні практики формування органів влади в ОТГ Чернівецької області. Влада та управління: Збірник наукових праць. Вип. 6. Чернівці: «Букрек», 2019. С.98-108.
18. Вагонова О.Г. В12 Організація діяльності органів державної влади: навч. посіб. / О.Г. Вагонова, О.В. Горпинич, В.В. Чернобаєв; М-во освіти і науки України, НТУ «Дніпровська політехніка». – Д. : НТУ «ДП», 2019. С. 77.
19. Веніславський Ф.В. Взаємовідносини державно владних інституцій в аспекті забезпечення стабільності конституційного ладу України. Проблеми законності. Вип. 93. : Респ. міжвід. наук. зб. X. : Нац. юрид. акад. України, 2008. С. 38–44.
20. Веніславський Ф.В. Проблеми української моделі організації державної влади. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/problemyukrajinskoji-modeli-orhanizatsiji-derzhavnoji-vlady/> (дата звернення: 14.02.2023).
21. Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. Вип. 19, част. 1. С. 46–50.
22. Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Ін-Юре, 2002. 668 с.
23. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритетиреформування регіонального розвитку в Україні. Регіональна економіка. 2015. № 1.С. 5–18. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek\\_2015\\_1\\_325](http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_1_325).

24. Волошин Ю. О. Органи місцевого самоврядування в умовах європейської міждержавної інтеграції та муніципальної реформи / Ю.О. Волошин, С.В. Папаяні // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. – 2014. – Вип. 7. – С. 157-165.

25. Вольський О. Ключові особливості та характеристики виборчих кампаній до міських об'єднаних територіальних громад Львівської області. Політичні партії вибори: українські та світові практики: зб. ст. і тез за результатами четвертої міжнародної наукової конференції „Політичні партії і вибори: українські та світові практики” (пам'яті Юрія Романовича Шведа) від 9 листопада 2019 року / за ред. А. Романюка і В. Литвина. Львів, 2020. Вип. 4. С. 97–100.

26. Ворона П. В. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / П. В. Ворона, А. М. Мучник. – Вид. 2-е, переробл. й допов. – Полтава : Шевченко Р. В., 2010. – 100 с.

27. Ворона П. В. Місьцеве самоврядування і політичні партії в Україні : [монографія] / Ворона П. В. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 184 с.

28. Галіахметов І. А., Кожушко С. І. Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / І. А. Галіахметов, С. І. Кожушко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 6. – С. 135- 139.

29. Гладій В. І. Місьцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Львів, 2016. С. 20.

30. Гладій В. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи. Грані. 2015. № 1(12). С. 57–63.

31. Глизнер С. Виборчий процес в об'єднаних територіальних громадах Івано-Франківщини та Закарпаття (на прикладі виборів 9 жовтня 2017 року). Вісник Прикарпатського університету. Політологія. 2018. Вип. 12. С. 101–107.
32. Глущенко Я.Б. Уточнення системи органів виконавчої влади України як об'єкта реформи згідно з концепцією адміністративно-правової реформи / Я.Б. Глущенко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. - 2011. - №21.-С. 164-171.
33. Глущенко Я.Б. Щодо питання удосконалення системи органів виконавчої влади в Україні / Я.Б. Глущенко // Публічне право. - 2011. - № 4. -С. 296-304.
34. Голуб А. Остаточний відлік. Скільки ОТГ існуватиме в Україні та чому зникає з мап частина вже утворених. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/24403841>.
35. Голуб А. Подолати владу у владі. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/22522446>. Чому Підгайцівська ОТГ не хоче об'єднуватися ні з Луцьком, ні з Липинами. URL: <https://pershyj.com/p-chomu-pidgaitsivska-otg-ne-hoche-obyednuvatisya-ni-z-lutskom-ni-z-lipinami-41410>.
36. Голубєва О. Зради і перемоги децентралізації: Що здобули ОТГ Львівщини від об'єднання. URL: <https://ua.112.ua/siatji/zrady-i-peremohydecentralizatsii-shcho-zdobuly-oth-lvivshchyny-vidobiednannia-482136.htm>.
37. Гончарова Є. Самоврядування біля лінії фронту. URL: <https://tyzhden.ua/publication/19102548>.
38. Гончарук, Н., & Чередниченко, А. (2022). Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. *Аспекти публічного управління*, 10(6), 46-54. <https://doi.org/10.15421/152243>

39. Гончарук, Наталія. 2023. «Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні». *Аспекти публічного управління* 11 (2), 24-30. <https://doi.org/10.15421/152315>.
40. Горбатюк М. Вплив регіональної і місцевих політичних еліт на проведення реформи децентралізації у Вінницькій області. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2019. № 1(97).С. 97–122.
41. Гриневич В. В. Інститут президентства та органи місцевого самоврядування в Україні: досвід і перспективи взаємодії / В. В. Гриневич // Актуальні проблеми державного управління. - 2014. - № 1. - С. 178-186. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2014\\_1\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_1_25)
42. Грובהва В. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 31. Том 1. С. 78–82.
43. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformi-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ>.
44. Губська О. Дискреція та її межі: що говорить про це національне та міжнародне законодавство. «Судебно-юридическая газета». 2020. 14 грудня URL: <https://bit.ly/3qSzVo9>.
45. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. Регіональна економіка. 2016. № 1. С. 5–11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek\\_2016\\_1\\_313](http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2016_1_313).
46. Даудова Г., Бондар Г. Функціонування органів місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. Теорія та практика державного управління. 2017. № 1 (56). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/01.pdf>.

47. ДЕК Адміністрації Держспецзв'язку  
(2020). *Конкурентоспроможність України*. URL:  
<https://&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (Дата звернення 11.12 2023 року).

48. Державне управління та державні установи: Навч. посіб. для дистанційного навчання / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська; За ред. дАра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна.– К.: Університет «Україна», 2008. – 440 с. ISBN 978A966A388A225A3.

49. Децентралізація в Україні: Досягнення, надії і побоювання. International Alert/Український незалежний центр політичних досліджень. URL:  
[https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine\\_Decentralisation\\_UK\\_2017.pdf](https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf) (дата звернення: 23.01.23).

50. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

51. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : [навчальний посібник для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – К. : ПРООН/МПВСР, 2016. – 269 с.

52. Децентралізація: результати, виклики та перспективи. Проміжний звіт. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezulbtati-vikliki-i-perspektivi32>. „36,7% українців вважають, що децентралізація йде дуже повільно”. URL:<https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/24/715039733>. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. URL:  
<https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>.

53. Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2020 № 1113. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 23.01.21).

54. Дніпров О. С. Нормативно-правове забезпечення електронного урядування в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. № 5. С. 71–75.

55. Дніпров О. С. Поняття, суть та передумови впровадження електронного урядування в Україні. Право і суспільство. 2018. № 5. С. 144–150.

56. Дніпров О.С. Виконавча влада в Україні: теоретико-концептуальні підходи до розуміння сутності в сучасних умовах трансформації суспільства: [монографія] / Олексій Сергійович Дніпров. Київ: «Видавництво Людмила», 2018. 540 с.

57. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети. К., 2006. С. 242.

58. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.

59. Дробот, І. (2022). Особливості комунікації органів місцевого самоврядування України в умовах правового режиму воєнного стану. *Collection of Scientific Papers «ΛΟΓΟΣ»*, (November 11, 2022; Paris, France), 27–29. <https://doi.org/10.36074/logos-11.11.2022.08>.

60. Дробот, І. О., & Барбір, І. М. (2019). Механізм державно-приватного партнерства у сфері транспортної інфраструктури України. *Ефективність державного управління*, (61). <https://doi.org/10.33990/2070-4011.61.2019.198503>.

61. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник. /Упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв / За ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.



62. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні: монографія. Одеса : Юридична література, 2008. 240 с.
63. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
64. Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/01.htm>.
65. Забарний Г.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / Г.Г.Забарний, Р.А. Калюжний, В.К. Шкарупа. – К. Вид. ПАЛИВОДА А.В. – 2005. – 368с.
66. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні [Текст] : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010. – 401 с.
67. Земля в громадах: Парламент направив законопроект №2194 на повторне друге читання. «Децентралізація»: веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13014> (дата звернення: 23.01.23).
68. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ [Текст]: наук. розробка / І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, Ю. Г. Іванченко [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. При Президентові України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
69. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах / Н. В. Камінська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2014. - № 4. - С. 35-40. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2014\\_4\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_9).
70. Карпа М.І., Кіцак Т.М. Компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації: запровадження

європейських принципів і стандартів // Інвестиції: практика та досвід. – 2024. – № 3. – С. 138–143. URL: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.3.138>.

71. Каташинський Є. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування / Є. О. Каташинський // Збірник тез доповідей студентів, аспірантів та здобувачів – учасників 73-ї звітної конференції Одеського національного університету імені І.І. Мечникова, 25 квітня 2017 р., м. Одеса. Секція економічних і правових наук / ОНУ ім. І.І. Мечникова, ЕПФ; відп. ред. А.В. Смітюх. – Одеса : Фенікс, 2017. – С. 200-203.

72. Кіцак Т.М. Компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування: концептуальні основи // Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення. Серія «Публічне управління та адміністрування». – 2023. – № 6. – С. 82–89. URL: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6>.

73. Кіщевський С. Оновлення Конституції як завершення революції / С. Кіщенко // Центр перспективних досліджень. – 2015. – № 1. – С. 169–170.

74. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / М. Г. Кобилянський [Kobyliansky M. A competence dispute as the subject of administrative courts' jurisdiction: Dissertation for the Ph.D. in Law: specialty 12.00.07]. – К., 2014. – 210 с.

75. Ковальова В. Реформа місцевого самоврядування: замість держадміністрацій створять виконкоми обласних і районних рад / В. Ковальова // Урядовий кур'єр. – 2015.

76. Козуб В. П'ять проблем децентралізації, або Як стати господарем у своєму місті. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/16/7162180/43>.

77. Колесников О. В. Перші вибори старост в об'єднаних територіальних громадах України: проміжні підсумки. Вісник ЦВК. 2017. Вип. 2(34). С. 62–69.

78. Колесников О., Калашнікова О., Баласанян В. та ін. Об'єднання громад в етноконтактних регіонах: особливості та перспективи. 48 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/505/1.pdf>.

79. Колодій А. М. Теорія розподілу влад і практика формування органів державної влади за новою Конституцією. Ідеологія Державотворення в Україні: історія і сучасність : матеріали науково-практичної конференції 22-23 листопада 1996 року. К., Генеза, 1997. С. 193-196.

80. Компанієць М.М. Компетенція органів місцевого самоврядування у організації та здійсненні безоплатної юридичної допомоги. Часопис Київського університету права. 2019/2. С.85 – 92.

81. Конституційно-правове забезпечення реформи децентралізації влади: вітчизняний та зарубіжний досвід / [О. В . Петришин, С. Г . Серьогіна, І. І . Б одрова та ін.] ; редкол.: Ю. П . Битяк, І. І . Бодрова, П. М . Любченко [та ін.]; Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Харків : Право, 2020. – 236 с. – (Серія «Наукові доповіді ; вип. 25).

82. Котенко Н. В., Решетняк Я. В. Фіскальна децентралізація: досвід вразливості сільських територіальних громад в Україні. IV Міжнародна науково-практична конференція „Фінансові аспекти розвитку держави, регіонів та суб'єктів господарювання: сучасний стан та перспективи”. м. Одеса. Травень. 2017. С. 243–245.

83. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Ярослав Котенко. – К. : № 39. – 452 с.

84. Круглашов А.М. Європейська модель місцевого самоврядування: орієнтири для України. Влада та управління: збірник наукових праць. Вип. 5. Чернівці: „Букрек”, 2018. С. 29-42. URL: <http://cppk.cv.ua/i/2902274.pdf>.

85. Крупник А. С., Калашнікова О. Є., Дзюпин М. О. та ін. Аналітичний звітза підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у

процесах об'єднання та розвитку територіальних громад. Одеса, 2016. 104 с.  
URL: <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf63>.

86. Крутій О., Білоус К. Реформа децентралізації та місцеві вибори на сучасному етапі в Україні: ризики та перспективи. Публічне управління XXI століття: портал можливостей : зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу. Харків, 2020. С. 122–125.24.

87. Куйбіда В.С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні [Текст] : [навч. посіб.] / Куйбіда В. С. ; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна», Вища шк. політ. лідера. – К. : [Ун-т «Україна»], 2011. – 158 с.

88. Курочкіна Ю. Вплив законодавства на ОТГ: чи справді дотримання формальних норм створює спроможні громади? URL: <https://voxukraine.org/uk/vpliv-zakonodavstva-na-otg-chi-spravdi-dotrimannya-formalnih-norm-stvoryuye-spromozhni-gromadi/>

89. Куценко Т. Ф., Дударенко Є. Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. Економіка та держава. 2017. № 3. С. 64–70. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde\\_2017\\_3\\_1570](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2017_3_1570).

90. Куценко Т. Ф., Сіренко Я. С. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні : матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми „Публічне управління та адміністрування за 2017–2018 рр.” / редкол. : І. Й. Малий та ін. Київ : КНЕУ, 2019. С.125–152. URL: [http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO\\_2019\\_7.pdf;jsessionid=CD804A723F673A143361C91F0AA4F40E?sequence=117](http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf;jsessionid=CD804A723F673A143361C91F0AA4F40E?sequence=117).

91. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис. канд. наук з держ. упр. :

25.00.01/ А. П. Лелеченко; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2006. –194 с.

92. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017. – 110 с.

93. Лендшел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с.

94. Леонтян М.А. Поняття «компетенція» і «компетентність» у теорії освіти / М.А. Леонтян // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». - 2012. - Вип. 176. - С.73-75. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchduped\\_2012\\_188\\_176\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchduped_2012_188_176_18).

95. Линьов К.О. Децентралізація та лінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / К.О. Линьов. – К., 2015. – 210 с.

96. Лопушинський І.П., Філіпова В.Д., Плющ Р.М. (2022) Держава і політична система: потреба формування нової суспільної моделі в контексті децентралізації влади в Україні / / № 1 (19) : Наукові перспективи. <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/1003>

97. Лопушинський, І. П., Філіппова, В. Д., & Плющ, Р. М. (2022). служба в органах місцевого самоврядування України: новації законодавчого забезпечення. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління, (1(19), 103-113. <https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/2002>

98. Лялюк О. Ю. Шлях до децентралізації: зарубіжний досвід для України / О. Ю. Лялюк, Г. В. Полишин // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Харків, 2019. – Вип. 38. – С. 62–75.

99. Малиновський. В.Я. Міста в децентралізаційній реформі: проблеми і перспективи. Влада та управління: Збірник наукових праць. Вип. 6. Чернівці:

«Букрек», 2019. С.12-21. URL: [https://www.academia.edu/41005962/Влада\\_та\\_управління\\_Збірник\\_наукових\\_праць\\_Вип\\_6\\_Чернівці\\_Букрек\\_2019\\_264\\_c](https://www.academia.edu/41005962/Влада_та_управління_Збірник_наукових_праць_Вип_6_Чернівці_Букрек_2019_264_c) (дата звернення: 23.10. 22).

100. Маматова, Т. & Бортнік, О. (2020). Удосконалення місцевого самоврядування в Україні на основі європейської моделі самооцінювання САФ. Аспекти публічного управління, 8(4), 5-15. <https://doi.org/10.15421/152076>

101. Маматова, Т. Управління особистими та професійними знаннями у сфері місцевого самоврядування № 6 (2022): Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.4>

102. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. Віче. 2015. № 5.

103. Ментух, Н. Ф. Фінансово–правові засади діяльності Національного банку України у сфері стабілізації грошово–кредитного та валютного ринків України / Н. Ф. Ментух, О. Р. Шевчук // Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право / голов. ред. Ю.М. Бисага. – Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. – Вип. 30. Том 2. – С. 92–95.

104. Міжмуніципальне співробітництво: збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів/ Укладачі: Т.В. Журавель, Д.Ю. Записний, Р.П. Чухвицький. – Київ, 2015. – 154 с.

105. Міжмуніципальне співробітництво: навчальний посібник / Уклад.: В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ, О. Курт, Ф. Тедік, Т. Журавель. – К. : Фенікс, 2012. – 392 с.

106. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Є.М. Моїсєєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – Х., 2006. – Т. III. Поліцейський менеджмент: історія та сучасність.

107. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.7.

108. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – 128 с.

109. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016. – 744 с.

110. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.2. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 808 с.

111. Міхайліна Т.В. Правосвідомість як інтегративний елемент правової системи : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ. 2018. 40 с.

112. Могілевський В. С. Роль децентралізації публічної влади в становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Вісник ЦВК. 2017. Вип. 1 (35). С. 60–65. Монографія // [Відпов. ред. – проф. Н.Р. Нижник]. – К.: УАДУ, 1997. – 448 с.

113. Морщенок Т. С. Огляд підходів до визначення економічної сутності поняття «ефективність». Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2016. Вип. 1. С. 7–13.

114. Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. Форум права. 2008. № 1. С. 316–321.

115. М'яловицька Н. А. Правовий статус автономних утворень у державному устрої Великобританії. Держава і право. 2011. Вип. 52. С. 198–205.

116. Набатова Ю., Ус Т. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. Ефективна економіка. 2015. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=410018>.

117. Нагорняк Т. Л. Брендинг території як напрям політики глобального, національного та регіонального рівнів. Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки. 2014. Вип. 2. С.106-121.

118. Науковий погляд: економіка та управління. 2019. №4. С. 111-118. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3915/17%20%D0%97%D0%B0%D1%85%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%B0%20>.

119. Нижник О. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. Вісник НАДУ при Президентіві України. Сер. „Державне управління”. 2016. № 3. С. 56–62.

120. Павленко С. В. Засоби забезпечення законності та правопорядку в діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Класичний приватний ун-т. Запоріжжя, 2010. 19 с.

121. Пальчук В. Підсумки перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах 11 і 18 грудня 2016 року. Україна: події, факти, коментарі. 2017. № 2. С. 30–45. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr2.pdf67>.

122. Петренко М. Я. Деякі питання організації та діяльності місцевої міліції в Україні. Право і безпека. 2005. № 4. С. 89–93.

123. Петренко О. М. Міжнародна діяльність органів місцевого самоврядуванняцв України як складова частина зовнішньої політики держави / О. М. Петренко // Управління розвитком. – 2012. – № 17. – С. 39-41.



124. Петровський П. М. Публічне управління в сучасному світі: проблема філософського розуміння. Філософія публічного управління : кол. монографія / В. П. Солових та ін. Київ : НАДУ, 2020. 256 с.

125. Петровський П. М., Красівський О.Я. Теоретико-методологічне обґрунтування реформ у публічно-управлінській сфері. Актуальні проблеми державного управління 1(59)/2021. С. 17 – 24 doi: 10.34213/ap.21.01.

126. Петровський П.М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління [Текст] : монографія/ П.М. Петровський – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 252 с.

127. Петровський П.М. Гуманітарний ресурс демократизації державного управління: теоретико-методологічний аспект [Текст] : монографія/ П.М. Петровський – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – 258 с.

128. Петровський П.М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління [Текст] : навч. посіб./ П.М. Петровський – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 281 с.

129. Петровський П.М. Соціальний інститут власності та український процес державотворення. / Лібералізм, посткомунізм і реформи: цикл конференцій «Людвіг фон Мізес і сучасні суспільства»: зб. наук. пр. за наук. ред..А.Ф. Колодій, М.З. Буника, І.Б. Кіянки. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2016 – С.112-122.

130. Поскрипко, Ю. А., & Данченко, О. Б. (2019). Компетенція і компетентність: консенсус. *Вчені записки Університету «КРОК»*, ((3) 55), 117–127. <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2019-55-117-127>.

131. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 31 серпня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.

132. Правове забезпечення державного управління і місцевого самоврядування [Текст] : навч.-метод. посіб. / М. П. Іщенко, Б. М. Гук ; Черкас.

нац. ун-т ім. Б. Хмельницького. – Черкаси : [Вид. від. ЧНУ ім. Б. Хмельницького], 2011. – 228 с.

133. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 9 липня 2022 року № 2389-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (Дата звернення 11.12 2023 року).

134. Про добровільне об'єднання територіальних громад від 18 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii> ISSN 2519-2949 (Print); 2519-2957 (Online) «ПОЛІТИЧНЕ ЖИТТЯ» 1 – 2020 28.

135. Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80?find=1&text=%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82#w1\\_2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80?find=1&text=%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82#w1_2) (дата звернення: 23.01.23).

136. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

137. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T990586.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T990586.html).

138. Про співробітництво територіальних громад від 17 квітня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> 9. Про добровільне об'єднання територіальних громад URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii> .

139. Проект Закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66970](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970) (дата звернення: 23.01.21).

140. Проніна О.В., Семенко О.В. (2023) Сучасні тенденції розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у місцевому самоврядуванні під час військової агресії. Вісник Херсонського національного технічного університету № 1(84). С. 239 – 243.

141. Проніна О. В., Ковальчук Т.Л. Проблеми управління освітою в територіальних громадах в умовах децентралізації. The 6th International scientific and practical conference “Modern directions of scientific research development”(November 24-26, 2021) BoScience Publisher, Chicago, USA. 2021. 1153 p.

142. Проніна О.В. «Місцеві програми як метод сприяння розвитку органів самоорганізації населення в Україні» //Проніна О.В.// Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету /голов. ред. проф. Лопушинський І.П. 2019. № 2 URL: [http://locgov.mpsf.org/bible\\_attachments/html/cd2/IZD\\_TXT/izd22/](http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/izd22/)

143. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування :монографія. Київ, 2018. 216 с.

144. Серьогіна С. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства / С. Г. Серьогіна // Право України. – 2014. – № 4. – С. 107-115.

145. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. Віче. 2015. № 12. С. 22–24. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2015\\_12\\_810](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_810).

146. Солодкий С., Левонюк Т., Баласанян В. та ін. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією. [Б.м.], 2020. 30 с. URL: [http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization\\_ukr\\_web-2.pdf](http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf)

147. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник/ За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. – Київ. 2016. – 154 с.

148. Старости обиратимуться на непрямих виборах і матимуть широкі повноваження, - експерт. «Децентралізація»: веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12653> (дата звернення: 23.01.21)

149. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу / Анна Олегівна Ткаченко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 192-197

150. Ткачук А. Про проблему з торпедування децентралізаційної реформи. URL:<https://www.csi.org.ua/articles/pro-problemu-z-torpeduvannya-detsentralizat-sijnoyi-reformy-introduktsiya/>.

151. Ткачук А. Про якірну точку та можливості сільського розвитку / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/pro-yakirnu-tochku-ta-mozhlyvosti-silskogo-rozvytku/> – Назва з екрану.

152. Ткачук А. Розумне зростання. Нова парадигма для ОТГ. <http://www.csi.org.ua/pro-konferentsiyu-vid-utvorennya-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-rozumnogo-zrostannya-vrazhennya-iz-zaly/> – Назва з екрану.

153. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.

154. Ткачук А.Ф. Врегулювання діяльності місцевої влади та її органів: проекти тип. місц. нормат. актів. Київ : «Легальний статус», 2011. 91 с.

155. Тлумачний словник сучасної української мови: Загальноживана лексика : близько 60 000 слів / за заг ред. проф. В.С. Калашника. – Х., 2009.

156. Черевко О. С. Рузвельт Франклін Делано // Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України

НАН України. К. : Наукова думка, 2012. Т. 9 :С. 356. 944 с. : ISBN 978-966-00-1290-5.

157. Чиркін А. С. Організація місцевого самоврядування Чехії в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. Право та інновації. 2015. № 3 (11).С. 154–161. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2015/09/Chyrkin11.pdf>.

158. Чиркін А. С. Практика застосування доктрини войовничої демократії в зарубіжних країнах / Чиркін А. С. Суховецький О. О. // Юридичний науковий електронний журнал. - 2022. - № 5. - С. 658-661.

159. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153.

160. Шевчук О.А. Нормотворча функція центральних органів виконавчої влади: доктринальний аспект. Держава і право: Збірник наукових праць. Серія Юридичні науки. 2018. Випуск 80. С. 63-69.

161. Шевчук, О. Р. Правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері інформаційної безпеки. *Випуск 19 Частина, 127.*

162. Шевчук, О. Р., & Ментух, Н. Ф. (2021). Реалізація політики державної інформаційної безпеки України в контексті запобігання корупції: адміністративно–правовий АСПЕКТ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право, (64), 282-287.*

163. Aino Rekola, Riikka Paloniemi. (2022) Politics of knowledge use: epistemic governance in marine spatial planning. *Journal of Environmental Policy & Planning 24:6, pages 807-821.*

164. Anderson, P. J., and A. McLeod. 2004. “The Great Non-Communicator? The Mass Communicator Deficit of the European Parliament and Its Press Directorate”. *Journal of Common Market Studies 42 (5): 897–917.* doi:<https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00534.x>.

165. Arnstein, Sherry R. «A Ladder of Citizen Participation», *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
166. Athena S. Leoussi. Max Weber in the thought of Edward Shils (1910–1995) and Ernest Gellner (1925–1995): the paradox of two Weberian approaches to the understanding of nations and nationalism? *Journal: Ethnic and Racial Studies*, 2013, Volume 36, Number 12, Page 1957 DOI: 10.1080/01419870.2012.681674
167. Ayrault, L. (2017). L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause. *Gestion & Finances Publiques*, 2, 25-30. <https://doi.org/10.3166/gfp.2017.00025>.
168. Balzacq, T. 2005. "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context." *European Journal of International Relations* 11 (2): 171–201. doi:<https://doi.org/10.1177/1354066105052960>.
169. Biermann, F., Hickmann, T., Sénit, CA. et al. Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals. *Nat Sustain* 5, 795–800 (2022). <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00909-5>.
170. Biggs, J. (2014). Constructive alignment in university teaching. *HERSA Rev.High. Educ.* 1, 5–22.
171. Böhme G. Was ich nicht erforschen durfte. *Gegenworte*. 2000;5:41–44.
172. Böhme G. *Wissenschaft – Technik – Gesellschaft: Zehn Semester interdisziplinäres Kolloquium an der THD*. Darmstadt: Technische Hochschule Darmstadt; 1984.
173. Borysenko, Olha & Kitsak, Taras & Pasichnyi, Roman & Акімова, Людмила & Karpa, Marta & Akimov, Oleksandr. (2022). Features of the Implementation of Public Authority in the Context of Modern International Security Challenges: Information Component. *International Journal of Computer Network and Information Security*. 22. 123. 10.22937/IJCSNS.2022.22.8.16.

174. Böttcher, F., and Thiel, F. (2018). Evaluating research-oriented teaching: a new instrument to assess university students' research competences. *High. Educ.* 75, 91–110. doi: 10.1007/s10734-017-0128-y.
175. Braun, D., and E. Grande. 2021. "Politicizing Europe in Elections to the European Parliament (1994–2019): The Crucial Role of Mainstream Parties." *Journal of Common Market Studies* 59 (5): 1124–1141. doi:<https://doi.org/10.1111/jcms.13168>.
176. Ciraso-Calí A, Martínez-Fernández JR, París-Mañas G, Sánchez-Martí A and García-Ravidá LB (2022) The Research Competence: Acquisition and Development Among Undergraduates in Education Sciences. *Front. Educ.* 7:836165. doi: 10.3389/feduc.2022.836165.
177. Coen DR. *Climate in motion: science, empire, and the problem of scale*. Chicago: University of Chicago Press; 2018.
178. Darling-Hammond, L., and Bransford, J. (eds) (2005). *Preparando a los Profesores Para un cambio mundo: Lo que los Profesores Deberían Aprender y ser Capaces de Hacer*. San Francisco, CA:
179. Dusch M, Mayer M, Treede RD, Fischer MR, Berndt M. Projektbericht zur Förderung wissenschaftlicher Kompetenzen im Fach Schmerzmedizin im Rahmen der curricularen Lehre [Project report on fostering scientific competencies in pain medicine in the context of student education]. *Schmerz*. 2022 Dec;36(6):398-405. German. doi: 10.1007/s00482-022-00628-y. Epub 2022 Mar 4. PMID: 35244773; PMCID: PMC9674719.
180. Espahangizi K, Wulz M. The political and the epistemic in the twentieth century. *KNOW. A Journal on the Formation of Knowledge*. 2020; 4:161–174. doi: 10.1086/710344.
181. Gaivoronskaya Y. V. Legal Schemes for The Protection of Personal Data in The Context of Digitalization / Y. V. Gaivoronskaya, O. I. Miroshnichenko, D. A. Petrova, I. I. Bodrova // *Revista san gregorio*. – 2021. – Iss. 44. – P. 20–26. – Режим

доступу:

<https://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/1581/4-YANA2> (дата звернення: 24.01.2021).

182. Gess, C., Geiger, C., and Ziegler, M. (2018). Social-scientific research competency: validation of test score interpretations for evaluative purposes in higher education. *Eur. J. Psychol. Assess.* 35, 737–750. doi: 10.1027/1015-5759/a000451.

183. Güttler N. „Hungry for knowledge“: towards a meso-history of the environmental sciences. *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte.* 2019;42: 235–258. doi: 10.1002/bewi.201900013.

184. Güttler N. *Alles über das Fliegen: Zur politischen Wissensgeschichte von Flughäfen.* Wien: turia + kant; 2020.

185. Heather Gibson, Walker Matthew, Thapa Brijesh, Kaplanidou Kyriaki, Geldenhuys Sue, and Coetzee Willie, ‘Psychic Income and Social Capital among Host Nation Residents: A Prepost Analysis of the 2010 FIFA World Cup in South Africa’, *Tourism Management* 44 (2013): 113–22; Here et al., 2013.

186. Hirschi C. *Skandalexperten, Expertenskandale: Zur Geschichte eines Gegenwartsproblems.* Berlin: Mathes & Seitz; 2018.

187. Honcharuk, N., & Pyrogorova, Y. (2020). Priority directions for improvement of human resources management in the sphere of public service of Ukraine. *Aspects of Public Administration*, 8(6), 37-48.

188. Honcharuk, N., & Pyrohova, Y. (2020). Conceptual principles of human resources management in the field of public service of Ukraine: socio-psychological aspect. *Journal of Modern Economic Research*, 2(4), 5-17.

189. Jan Krotký. (2022) Debating irregular migration in the European Parliament: a ‘parliament without a public’ or the voice of the people?. *Journal of Contemporary European Studies* 0:0, pages 1-15.

190. Johanna Vuorelma. (2022) Framing the pandemic: from information to outformation in the COVID-19 era. *Journal for Cultural Research* 0:0, pages 1-15.



191. Kapała, Anna Maria. 2022. "Legal Instruments to Support Short Food Supply Chains and Local Food Systems in France" *Laws* 11, no. 2: 21. <https://doi.org/10.3390/laws11020021>.
192. Karpa, Marta & Kitsak, Taras. (2023). Статусні характеристики публічних службовців як передумова становлення та захисту їх прав. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 7. С. 100-105.
193. Kartashov E. G. European lessons of decentralization. *Public management*. 2018. № 1 (11) January. P. 175-184.
194. Lagunes Domínguez, A., Flores García, M. A., Torres Gastelú, C. A., and Ortiz Muñoz, A. F. (2019). Red RIMCI para mejorar la competencia investigadora en estudiantes universitarios en Iberoamérica. *Rev. Relep* 2, 17–23. doi: 10.46990/relep.2019.2.1.402.
195. Lieb M. *Bürgerschaftliches Engagement für den Umweltschutz in der Stadt seit 1970 – Mainz, Wiesbaden, Freiburg im Breisgau*. Stuttgart: Franz Steiner; 2021.
196. Lotte Bøgh Andersen, *Public administration and political science: From monogamous marriage to professional partnership*, *Governance*, 10.1111/gove.12733, 35, 4, (999-1004), (2022).
197. Matviishyn Ye., Dubrovskaya M., Matviishyn V., Stepaniuk A. *Rural Areas Spatial Planning Based On The Concepts Of Experience Economy And Environmental Economics. Environmental Management and Sustainable Economic Development: International Scientific Conference Eastern European Conference of Management and Economics (EECME): Proceedings of the 2nd International Scientific Conference*. (May 29, 2020, Ljubljana, Slovenia).
198. Mohammed Al Thani (2021) *Channelling Soft Power: The Qatar 2022 World Cup, Migrant Workers, and International Image*, *The International Journal of the History of Sport*, 38:17, 1729-1752, DOI: 10.1080/09523367.2021.1988932.

199. Murtonen, M., and Salmento, H. (2019). “Broadening the Theory of Scientific Thinking for Higher Education,” in *Redefining Scientific Thinking for Higher Education: Higher-Order Thinking, Evidence-Based Reasoning and Research Skills*, (eds) M. Murtonen and K. Balloo (London: Palgrave Macmillan).

200. Oberle, Monika. Leunig, Johanna (2017b): Wirkungen politischer Planspiele auf Einstellungen, Motivationen und Kenntnisse von Schüler/innen zur Europäischen Union, in: Ziegler, Béatrice/Waldis, Monika (Hrsg.): *Politische Bildung in der Demokratie. Interdisziplinäre Perspektiven*, Wiesbaden, S. 213– 237.

201. Oberle, Monika/Leunig, Johanna (2017a): Politische Planspiele und EU-Vermittlung in der Grundschule – ein doppeltes No-Go?!, in: Engartner, Tim/Krisanthan, Balasundaram (Hrsg.): *Wie viel ökonomische Bildung braucht die politische Bildung?* Schwalbach/Ts., S. 148 –157.

202. Oksana Bratasyuk, Oksana Shevchuk (2022) Protection of children’s information (digital) rights who were illegally exported from the territory of Ukraine during the war or in occupation. *Visegrad Journal on Human Rights*. y № 2/2022 C. 21 – 26.

203. Oksana Shevchuk (2021) Constitutional and legal basis of ensuring information security in Ukraine. *Scientific Bulletin of Flight Academy. Section: Economics, Management and Law. Collection of readings. Issue 5*. Kyiv: Educational literature center. C. 70-75.

204. Oksana Shevchuk International legal experience in financing information security in the financial sphere. *Visegrad Journal on Human Rights*. y № 1/2022. 2022 C. 140-143.

205. Oleksandr O Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana R Shevchuk, Yevgen V Kotukh, Valentyna Yu Radich Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration *Revista San Gregorio* T. 1, № 42.

206. Olena Bobrovska, Ihor Drobot, Zinoviy Nadyuk, Roman Hrytsko, Pavlo Pokataev Modern Theories of Public Administration: Experience for Ukraine Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, 2020, № 4, p. 107-120.

207. Oreskes N, Oppenheimer M, Jamieson D, Brysse K, O'Reilly J, Shindell M, Wazeck M. Discerning experts: the practices of scientific assessment for environmental policy. Chicago: University of Chicago Press; 2019.

208. Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349–356. <https://doi.org/10.2307/3381012>.

209. Platform governance by competing systems of political economy: The United States and China, *Policy & Internet Policy & Internet Policy & Internet*, 10.1002/poi3.306, 14, 2, (240-242), (2022).

210. Public Thinker: Timothy Snyder on Russia and "Dark Globalization". Public Books. December 7, 2018. Archived from the original on January 9, 2021. Retrieved January 14, 2019.

211. Rachmat Kriyantono, Rachmah Ida, George Towar Ikbal Tawakkal, Reza Safitri, Not just about representative: When democracy needs females and their competency to run Indonesian government public relations to management level, *Heliyon*, Volume 8, Issue 1, 2022, e08714, ISSN 2405-8440, <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e08714>.

212. Renn, O. Vertrauen als Grundlage einer erfolgreichen institutionellen Risikokommunikation. *Bundesgesundheitsbl* 65, 529–536 (2022). <https://doi.org/10.1007/s00103-022-03519-w>.

213. Schöne, Helmar (2017): Politik wissen schaftliche Mikro analyse und Politische Bildung, in: Oberle, Monika/Weißeno, Georg (Hrsg.), *Politik wissen schaft und Politik didaktik. Theorie und Empirie*, Wiesbaden, S. 87– 101.

214. Schregel S. Interdisziplinarität im Entwurf. *NTM Zeitschrift für Geschichte der Wissenschaften, Technik und Medizin*. 2016;24:1–37. doi: 10.1007/s00048-016-0138-3.

215. Schüring M. „Bekennen gegen den Atomstaat“: Die evangelischen Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland und die Konflikte um die Atomenergie 1970–1990. Göttingen: Wallstein; 2015.

216. Serohin, S. M., Sharov, Y. P., Borodin, Y. I., & Honcharuk, N. T. (2016). Management of strategic development of united territorial communities: innovative approaches and tools. *Dnipro: Dripa Napa*.

217. Shevchuk A.A. Rulemaking of the Central Executive Authorities in Ukraine, Kazakhstan, and Armenia: : a Comparative Legal Aspect. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. №9 (27). C. 67-69.

218. Shevchuk Oksana, Mentukh Natalia Current issues of investment support of state information security of Ukraine under conditions of maritime. *Reality of Politics. Estimates - Comments - Forecasts. № 22 (4) / 2022.* <https://doi.org/10.15804/rop2022405>. P. 67– 80.

219. Sobczak-Piąstka Ju., Matviyishyn Ye., Famulyak Yu. Planning of Rational Terms of the Construction Equipment Replacement. *IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering 960 (2020) 032059.* IOP Publishing doi:10.1088/1757-899X/960/3/032059 (Scopus)

220. Stadler M, Güttler N, Rhyner N, Grote M, Grütter F, Scheidegger T, Schlünder M, Schmidt AM, Schmidt S, von Schwerin A, Wulz M, Zberg N. *Gegen|Wissen*. Zürich: intercom; 2020.

221. Strasser BJ, Baudry J, Mahr D, Sanchez G, Tancoigne E. „Citizen science“? Rethinking science and public participation. *Science & Technology Studies*. 2019;32(2):52–76.

222. Sun, D., & O’Toole, L. J. (2015). Foundations, Perspectives, and Issues of American Intergovernmental Relations [Review of American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues, 5th ed., by R. K. Christensen]. *Public Administration Review*, 75(1), 165–169. <http://www.jstor.org/stable/24758037>.

223. The ITC Guidelines for Translating and Adapting Tests, 2nd Edn. Available online at: [https://www.intestcom.org/files/guideline\\_test\\_adaptation\\_2ed.pdf](https://www.intestcom.org/files/guideline_test_adaptation_2ed.pdf) (accessed April 23, 2022).

224. Tina Nabatchi, *Between a rock and a hard place: (Re)Integrating public administration and political science*, *Governance*, 10.1111/gove.12732, 35, 4, (991-998), (2022).

225. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>.

226. Vázquez-Miraz, P., Rentería, C., Martínez, M. J., and Zapata, K. (2020). Principales dificultades del alumnado universitario novel a la hora de elaborar un texto científico. *Tejuelo* 32, 117–146. doi: 10.17398/1988-8430.32.117.

227. Visser-Wijnveen, G., van der Rijst, R., and van Driel, J. (2015). A questionnaire to capture students' perceptions of research integration in their courses. *High. Educ.* 71, 473–488. doi: 10.26529/cepsj.564.

228. Volodymyr Ortynskyi, Serhii Pavlov, **Oksana Pronina**, Anatolii Dykyi, Inha Kypych (2023) «Achievements and prospects of digitization of public administration spheres in Ukraine» Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela. Vol.41 N° 79 (2023): 663-680. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4179.44>

229. Vries, E., M. Schoonvelde, and G. Schumacher. 2018. "No Longer Lost in Translation: Evidence that Google Translate Works for Comparative bag-of-words Text Applications." *Political Analysis* 26 (4): 417–430.

230. Wulz M, Güttler N, Stadler M, Grütter F. *Deregulation und Restauration: Eine politische Wissensgeschichte*. Berlin: Matthes & Seitz; 2021.

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

##### Опубліковано наукові статті:

Deneha V., Chornyi Y., Shevchuk O., & Mentukh N. (2023). Competence of state authorities and local self-government bodies in the public-private partnerships area. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 26(6), 1-19. URL: <https://www.abacademies.org/articles/competence-of-state-authorities-and-local-selfgovernment-bodies-in-the-publicprivate-partnerships-area-16368.html> (Scopus).  
(відсоток авторства - 25%)

Денега В.Б. Нормативно-правове забезпечення оптимізації компетенцій органів місцевого самоврядування, *Науковий вісник «Демократичне врядування»*, випуск 2 (30), 2022, с. 98 – 108; URL: <https://doi.org/10.23939/dg2022.02.098>.

Денега В.Б. Структура компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, *електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека»*, випуск 7 (29)/2022, сс. 13-19, URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2022-7-8346>.

Deneha Vitaliy Administratively-legal support of executive government bodies and local government bodies competencies. *Knowledge, Education, Law, Management* 2022 № 8 (52). P. 136 – 141. ISSN 2353-8406.

Денега В.Б. Зміна компетенції органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. Випуск 1, 2023 С. 178 - 183 UDC 354-043.5(477) DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.31>.

Денег, В. Б., & Петровський, П. М. (2023). Оптимізація компетенції органів місцевого самоврядування: ризики децентралізації. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління, (2(26), 18-24. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-2\(26\)-18-24](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-2(26)-18-24). (відсоток авторства - 50%)

**Тези наукових доповідей:**

Deneha V. "Optimization of local government bodies competencies in Ukraine". «Науковий прогрес: інновації, досягнення і перспективи» I міжнародна науково-практична конференція ISBN 978-3-954753-04-8 (Мюнхен - Німеччина, 9-11 жовтня 2022 р.) [за заг. ред. д.ф.н., доцента Комарицького] - С. 430-436.

Денег В.Б. Проблема визначення компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації». «VI Таврійські історичні наукові читання. Міжнародна науково-практична конференція ISBN 978-966-397-269-5(Київ, 14-15 жовтня 2022 р.), С. 59-62, URL: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-269-5-15>.

Денег В.Б. Компетенція органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Право в умовах воєнного стану: проблеми та перспективи: П88 матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Тернопіль, 12 травня 2023 року. Ірпінь: Державний податковий університет, 2023. С. 47 – 51.

Денег В.Б. Компетенція органів публічного управління: виклики воєнного стану. Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (17 травня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2023. 680 с. С. 227 – 233.

Денег В.Б. Удосконалення інституційного розподілу компетенцій органів публічної влади. Розвиток публічного управління в контексті європейської

інтеграції України: матер. наук.-практ. конф. (28 квітня 2023 р., м. Львів) –  
Львів: НУ «Львівська політехніка», 2023. – 222 с.



**Проект****Стратегічні пріоритети взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану**

СХВАЛЕНО

Розпорядженням Кабінету

Міністрів України

**Вступ.** Умови воєнного стану ставлять перед органами державної влади та органами місцевого самоврядування надзвичайно важливі завдання, які вимагають єдності, співпраці та координації зусиль. У таких умовах співпраця між цими двома рівнями влади стає критично важливою для забезпечення безпеки та добробуту громадян.

Органи державної влади мають на меті забезпечити національну безпеку та відновлення порядку у разі виникнення воєнного стану. Вони володіють необхідними ресурсами та повноваженнями для прийняття стратегічних рішень та координації дій у разі надзвичайних ситуацій. Однак без активної участі місцевого самоврядування ці заходи можуть бути менш ефективними.

Місцеве самоврядування, з свого боку, має глибокі зв'язки з місцевими громадами та може забезпечити важливу інформацію про потреби та проблеми на місцях. Вони можуть допомогти в організації допомоги та реагуванні на надзвичайні ситуації, а також у забезпеченні комунікації з населенням.

Співпраця між органами державної влади та місцевим самоврядуванням в умовах воєнного стану вимагає взаєморозуміння, довіри та взаємодії. Лише шляхом об'єднаних зусиль ці два рівні влади можуть ефективно впоратися з викликами, що стоять перед ними, та забезпечити безпеку та добробут громадян у найважчі часи.

**Мета співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану полягає в:**

*Ефективній координації дій між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для забезпечення безпеки та захисту населення.*

Ефективна координація дій між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є важливою складовою для забезпечення безпеки та захисту населення. Центральні органи влади мають доступ до ресурсів, інформації та повноважень,

які дозволяють їм розробляти стратегії та плани дій на національному рівні. Однак, органами місцевого самоврядування, які мають прямий контакт з місцевим населенням, володіють унікальними знаннями про конкретні потреби та виклики, з якими стикаються громадяни на місцях.

*Співпраця між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування дозволяє об'єднати ці ресурси та знання для ефективного реагування на загрози та надзвичайні ситуації. Це може включати обмін інформацією, спільне планування та координацію дій, а також взаємну підтримку у вирішенні проблем.*

Співпраця між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є ключовим елементом ефективного реагування на загрози та надзвичайні ситуації на місцевому рівні. Ця співпраця базується на об'єднанні ресурсів та знань з метою забезпечення безпеки та добробуту місцевих спільнот.

Обмін інформацією відіграє ключову роль у розумінні потенційних загроз та підготовці до їхнього подолання. Швидкий та ефективний обмін даними дозволяє вчасно реагувати на небезпеку та приймати необхідні заходи для захисту громадян. Крім того, спільне планування дій дозволяє збалансувати ресурси та знання, щоб максимально ефективно використовувати їх у ситуаціях кризи.

Координація дій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування забезпечує гармонійну та узгоджену реакцію на надзвичайні ситуації. Це дозволяє уникнути дублювання зусиль та забезпечити швидке та ефективне вирішення проблем. Взаємна підтримка між цими органами також грає важливу роль у вирішенні проблем та подоланні викликів, з якими стикаються місцеві спільноти.

У цілому, співпраця між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є важливим фактором у забезпеченні безпеки, стабільності та добробуту на місцевому рівні. Ця співпраця допомагає максимально використовувати ресурси та знання для ефективного реагування на будь-які виклики та небезпеки, з якими можуть зіткнутися місцеві громади.

*Співпраця між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування грає важливу роль у забезпеченні ефективного реагування на загрози та надзвичайні ситуації. Ця співпраця базується на об'єднанні ресурсів та знань з метою забезпечення безпеки та захисту громадян.*

Перш за все, співпраця передбачає обмін інформацією між різними рівнями управління. Це дозволяє швидко та ефективно реагувати на змінні умови та вчасно виявляти потенційні загрози. Крім того, спільне планування дій дозволяє врахувати різні перспективи та ресурси, що є важливим для оптимізації використання обмежених ресурсів.

Координація дій є ще одним ключовим аспектом співпраці між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Вона дозволяє уникнути дублювання зусиль та забезпечити повноту покриття в управлінні кризовими ситуаціями. Крім того, взаємна підтримка у вирішенні проблем дозволяє швидко реагувати на непередбачені обставини та мінімізувати їхні наслідки.

У цілому, співпраця між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є важливим елементом системи захисту населення від надзвичайних ситуацій. Вона забезпечує координацію та ефективне використання ресурсів для забезпечення безпеки та захисту громадян в умовах кризових ситуацій.

Центральні органи можуть надати місцевим органам необхідну директивність та ресурси для виконання завдань, в той час як місцеві органи можуть забезпечити контекстуалізацію та реалізацію цих завдань на місцях. Важливою частиною ефективної координації є взаємодія, взаєморозуміння та взаємна довіра між усіма сторонами.

*Співпраця між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є основою для успішного вирішення завдань та надзвичайних ситуацій на всіх рівнях управління.*

Центральні органи можуть забезпечити необхідну директивність та надати ресурси для виконання завдань на місцях, в той час як місцеві органи мають унікальність контексту та можуть ефективно реалізувати ці завдання відповідно до потреб своїх спільнот.

Взаємодія та взаєморозуміння між усіма сторонами є ключовими аспектами успішної координації. Це вимагає встановлення механізмів комунікації, які дозволяють обмінюватися інформацією та враховувати особливості кожного рівня управління.

Успішна взаємодія між центральними та місцевими органами виконавчої влади є важливою умовою для забезпечення безпеки, стабільності та добробуту громадян. Ця співпраця допомагає максимально використовувати ресурси та знання для вирішення найважливіших завдань та надзвичайних ситуацій, з якими можуть зіткнутися суспільства на всіх рівнях.

*Загалом, спільна робота центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є ключовою для забезпечення безпеки та захисту населення. Лише шляхом об'єднаних зусиль та координації можна досягти оптимальних результатів у забезпеченні безпеки та добробуту громадян.*

Спільна робота центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування становить основу для забезпечення безпеки та захисту населення. Поєднання ресурсів, експертизи та координації дій є вирішальними у досягненні оптимальних результатів у цій сфері.

Центральні органи забезпечують стратегічне керівництво, надають необхідні ресурси та розробляють політику, що визначає загальні принципи безпеки. У той же час, місцеві органи влади відіграють критичну роль у контекстуалізації цієї політики та її реалізації на практиці. Вони знають місцеві особливості та потреби спільнот, що дозволяє адаптувати загальні стратегії до конкретних умов.

Лише шляхом об'єднаних зусиль та синергії можна забезпечити повноцінний захист громадян. Взаємодія центральних та місцевих органів влади вимагає взаємного розуміння, довіри та відкритої комунікації. Саме ці чинники дозволяють максимально використовувати потенціал кожної сторони для досягнення спільної мети - забезпечення безпеки та добробуту громадян.

У підсумку, спільна робота центральних та місцевих органів влади є ключовою для створення стійких та ефективних систем безпеки. Це єдиний шлях до досягнення оптимальних результатів у захисті населення та забезпеченні його добробуту.

*Оптимізація використання ресурсів та забезпеченні ефективного взаємодії між різними рівнями управління.*

Оптимізація використання ресурсів та забезпечення ефективної взаємодії між різними рівнями управління є ключовими аспектами успішного функціонування будь-якої системи. Ця оптимізація полягає в максимально ефективному використанні наявних ресурсів та у побудові прозорих та дієвих механізмів взаємодії між різними частинами системи управління.

На перший погляд, оптимізація використання ресурсів передбачає раціональне розподіл інвестицій, фінансових, людських та матеріальних ресурсів з метою максимізації їхнього впливу та результативності. Це включає в себе ефективне управління бюджетами,

оптимальне використання технологій та інновацій, а також раціональне використання людських потенціалів.

Забезпечення ефективної взаємодії між різними рівнями управління передбачає створення прозорих та ефективних каналів комунікації та співпраці. Це включає в себе встановлення чітких процедур обміну інформацією, координації дій та прийняття рішень. Забезпечення взаємного розуміння та довіри між різними структурами управління є важливим елементом успішної взаємодії.

У підсумку, оптимізація використання ресурсів та забезпечення ефективної взаємодії між різними рівнями управління є важливими завданнями для досягнення успіху у будь-якій сфері. Це допомагає максимізувати результативність та досягати поставлених цілей шляхом оптимального використання ресурсів та спільної роботи різних частин системи управління.

*Співпраця органів державної влади та місцевого самоврядування має сприяти координації зусиль, забезпеченню безпеки та ефективному управлінню у надзвичайних ситуаціях, що виникають під час воєнного стану.*

Співпраця між органами державної влади та місцевим самоврядуванням є вирішальною у забезпеченні координації зусиль та ефективного управління під час надзвичайних ситуацій, зокрема під час воєнного стану. В цих умовах спільна дія дозволяє забезпечити безпеку та захист громадян, максимально використовуючи наявні ресурси та знання.

Органи державної влади виступають із загальним стратегічним керівництвом та надають необхідні ресурси та планування для ефективного ведення операцій у воєнний час. У свою чергу, органи місцевого самоврядування володіють інформацією про місцеві умови та ресурси, які можуть бути мобілізовані для забезпечення безпеки та надання допомоги населенню.

Спільна робота цих органів влади передбачає взаємне обмін інформацією, координацію дій та планування ефективних стратегій реагування на надзвичайні ситуації. Це дозволяє максимально використовувати наявні ресурси та уникнути дублювання зусиль, забезпечуючи швидке та адаптоване до конкретних умов реагування на виклики.

У підсумку, співпраця органів державної влади та місцевого самоврядування є важливим елементом у забезпеченні безпеки та захисту під час воєнного стану. Ця співпраця допомагає забезпечити координацію зусиль та ефективне управління в умовах надзвичайних ситуацій, забезпечуючи безпеку та захист населення.

**Принципи співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану можуть включати наступне:**

*Взаємодія та взаємопідтримка:* органи влади повинні співпрацювати та підтримувати один одного у вирішенні надзвичайних ситуацій та кризових ситуацій.

*Координація дій:* необхідно узгоджувати плани та дії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для ефективного реагування на кризові ситуації.

*Прозорість та відкритість:* важливо, щоб рішення та дії органів влади були прозорими та зрозумілими для громадськості.

*Гнучкість та адаптивність:* в умовах воєнного стану необхідно швидко змінювати стратегії та дії відповідно до обстановки.

*Спільна відповідальність:* всі органи влади повинні брати на себе відповідальність за свої дії та спільні результати співпраці.

**В умовах децентралізації сформовано ряд проблем у різних сферах публічного управління:**

*Фінансова децентралізація.* Сьогодні адміністрування місцевих податків і зборів – сфера відповідальності державних органів, а саме у Державної податкової служби. При всьому бажанні органів місцевого самоврядування справно отримувати до місцевого бюджету надходження від платників податків, вплинути якимось на ситуацію вони не можуть. Додаткові повноваження в цій сфері дали б мотивацію органам місцевого самоврядування більш відповідально ставитися до обліку, інвентаризації земель та іншого майна, яке є на території громад. Фіскальна децентралізація не завершена в цій частині, а передача повноважень могла б бути її продовженням. Крім того, практично ОМС здійснюють адміністрування шляхом поширення відомостей, квитанцій та рішень про боргові зобов'язання платників податків. Податкові органи у зв'язку із обмеженням фінансування не спроможні самостійно оповістити платників місцевих податків та зборів. Натомість спостерігається що року прохання, структурних підрозділів Державної податкової служби України до органів місцевого самоврядування, щодо надання субвенції та реалізацію адміністративних завдань бо збору місцевих податків та зборів. Тому повна можливість адмініструвати місцеві податки та збори надасть громадам більше інструментів в цілісному фінансову управлінні на підвідомчій території.

*Шляхи удосконалення державного управління у сфері фінансової децентралізації:*

**1. Законодавче забезпечення:** Створення або вдосконалення відповідного законодавства є ключовим етапом. Це може включати прийняття законів, які чітко визначають ролі та відповідальність місцевих та центральних органів управління фінансами.

**2. Розробка стратегій і планування:** Розробка стратегій і планів управління фінансами на рівні держави та місцевих громад допоможе забезпечити спрямованість та координацію дій у цьому напрямку.

**3. Фінансова аналітика та моніторинг:** Важливо мати ефективні механізми аналізу та моніторингу фінансових потоків на різних рівнях управління для ефективного прийняття рішень.

**4. Бюджетування та фінансове планування:** Забезпечення прозорості та відкритості у бюджетуванні, а також розвиток механізмів фінансового планування на рівні місцевих громад.

**5. Розвиток кадрового потенціалу:** Навчання та підвищення кваліфікації працівників державного управління у сфері фінансової децентралізації для забезпечення ефективного виконання їх обов'язків.

**6. Залучення громадськості та стейкхолдерів:** Важливо включати громадськість та різні зацікавлені сторони у процес прийняття рішень та розвитку політик у сфері фінансової децентралізації.

**7. Міжнародний досвід:** Вивчення та впровадження кращих практик з інших країн може допомогти удосконалити систему управління фінансовою децентралізації.

*Містобудування та землепорядкування.* На сьогоднішній день дані галузі являють дублюючу функцію для органів виконавчої влади так і для органів місцевого самоврядування. Питаннями архітектури на сьогодні відають як районні адміністрації так і територіальні громади, що створюють ризики цілісного бачення розвитку громад. Також відповідна ситуація є і у земельних стосунках. Обласні адміністрації є розпорядниками земель державної форми власності. Відповідні ситуації створюють конфлікти та судові спори, так як документація розробляється без думки місцевої влади, часто з порушенням інтересів суміжних користувачів. Громади мають нести повну відповідальність за питання землекористування та містобудування на своїй території. Ситуація, яка існує зараз не

вирішує повну децентралізацію прав громад розпоряджатися земельним ресурсом на своїх територіях.

*Шляхи удосконалення державного управління у сфері містобудування та землевпорядкування:*

**1. Розвиток стратегічного планування:** Створення довгострокових стратегій розвитку міст та регіонів, які враховують соціальні, економічні та екологічні аспекти. Це допоможе забезпечити гармонійний та сталій розвиток територій.

**2. Посилення участі громадянськості:** Забезпечення активної участі місцевих громад та зацікавлених сторін у процесах містобудування та землевпорядкування. Це може включати проведення громадських слухань, консультації та залучення до прийняття рішень.

**3. Підвищення ефективності адміністративних процедур:** Спрощення та прискорення процедур видачі дозволів на будівництво, зміну використання земельних ділянок та інші адміністративні процедури, що сприяють розвитку міст.

**4. Забезпечення сталого використання земельних ресурсів:** Впровадження механізмів контролю за використанням землі, зеленими зонами, енергоефективним будівництвом та іншими сталими практиками в містобудуванні.

**5. Розвиток інфраструктури:** Інвестування в розвиток транспортної, комунікаційної та іншої інфраструктури, що відповідає потребам розвиваючихся міст і забезпечує їхню конкурентоспроможність.

**6. Застосування цифрових технологій:** Впровадження цифрових інструментів у містобудівництво та землевпорядкування, таких як геоінформаційні системи, може полегшити аналіз даних та прийняття рішень.

**7. Підвищення кваліфікації кадрів:** Навчання та підвищення кваліфікації фахівців у сфері містобудування та землевпорядкування для ефективного виконання їхніх обов'язків.

*Охорона здоров'я.* В 2020 році законодавець передав функції управління закладами медицини органам місцевого самоврядування. На сьогоднішній день вбачаємо негативну динаміку в розвитку медицини, особливо в сільській місцевості:

- відсутність чіткої вертикалі галузі охорони здоров'я в Україні;
- обласні адміністрації зменшили вплив на заклади;



- перестали діяти регіональні профілактичні заходи спрямовані на подолання тих чи інших захворювань регіонального рівня (як приклад збільшилися онкологічні захворювання в цілому);

- неефективний розвиток закладів медицини. Самодостатні громади розвивають підконтрольні заклади не зважаючи на їх місце в спроможній мережі регіону. Натомість колишні опорні заклади медицини незавжди мають фінансову підтримку від ОМС;

- оптимізація або розширення штатних одиниць в закладах без аналізу впливу на цілісну галузь медицини у регіоні;

- відсутність в органах місцевого самоврядування кваліфікованих посадових осіб відповідальних за галузь медицини;

- програма «Безкоштовні ліки» для пільгових категорій громадян стала доступною в самодостатніх громадах, тим самим виникає нерівність громадян в залежності від їх проживання.

Усі ці факти в цілому погіршують якість медичних послуг та галузі медицини на регіональному рівні. Тому приходимо до висновку, що медицина має мати більший вплив виконавчої гілки влади або ж і в цілому управлінські рішення.

*Шляхи удосконалення державного управління у сфері охорони здоров'я:*

**1. Фінансове управління:** Ефективне управління фінансами в охороні здоров'я, зокрема раціональне розподіл бюджетних коштів, контроль за витратами та оптимізація фінансових процесів.

**2. Розвиток інфраструктури:** Інвестування в модернізацію та розвиток медичної інфраструктури, зокрема будівництво та реконструкція лікарень, поліклінік та інших медичних закладів.

**3. Розвиток кадрового потенціалу:** Навчання та підвищення кваліфікації медичного персоналу, забезпечення конкурентоспроможних умов праці та мотивація фахівців.

**4. Цифрові технології:** Впровадження цифрових технологій у медичній практиці, таких як електронні медичні картки, телемедицина, аналіз даних для покращення діагностики та лікування.

**5. Стратегічне планування та політика:** Розробка та впровадження стратегій розвитку охорони здоров'я, у тому числі узгоджена політика в сфері громадського здоров'я, профілактика захворювань та підвищення якості медичних послуг.

**6. Участь громадськості та стейкхолдерів:** Залучення громадськості, пацієнтів, медичних співтовариств та інших зацікавлених сторін у процес прийняття рішень та розвитку охорони здоров'я.

**7. Моніторинг та оцінка ефективності:** Впровадження систем моніторингу та оцінки ефективності медичних послуг, якість яких можна оцінити за допомогою об'єктивних показників та звітності.

*Обороздатність.* Початок військової ситуації в Україні призвів до великого навантаження громад в питанні мобілізації, забезпеченню добровольчих формувань, логістиці військовослужбовців. Зважаючи те, що органи місцевого самоврядування це виборчий орган влади, звісно має вплив на свою діяльність і політичних місцевих еліт. Розуміємо, що не усі завдання поділяють усі політичні сили, які знаходяться в Україні. Відповідно заходи обороноздатності можуть бути по різному реалізовані в тій чи іншій територіальній громаді. Та призводити до зриву як мобілізації так і укомплектуванні формувань. Галузь обороноздатності має знаходитися під чітким впливом держави та управлятися виконавчими гілками влади.

*Шляхи удосконалення державного управління у сфері забезпечення обороноздатності:*

**1. Стратегічне планування:** Розробка імплементація довгострокових стратегій національної оборони, які враховують геополітичні та геостратегічні аспекти, загрози та виклики.

**2. Модернізація військово-технічного комплексу:** Інвестування в розвиток та модернізацію збройних сил, у тому числі у високотехнологічне озброєння та військову техніку.

**3. Підвищення кваліфікації військового персоналу:** Навчання та підготовка військового персоналу на високому рівні, включаючи сучасні методи ведення бойових операцій та застосування новітніх технологій.

**4. Кібербезпека та кіберобороздатність:** Захист критичних інфраструктур від кібератак, розвиток кіберзахисту та кібероборонних здібностей.

**5. Міжнародне співробітництво:** Розширення міжнародного військового співробітництва та участь у міжнародних оборонних програмах та альянсах.

**6. Розвиток військово-промислового комплексу:** Підтримка вітчизняних оборонних підприємств, стимулювання науково-технічного прогресу та інновацій у військовій сфері.

**7. Громадська підтримка та прозорість:** Забезпечення прозорості у військових витратах та діяльності, а також залучення громадськості до обговорення та прийняття стратегічних рішень в оборонній сфері.

**Особливості взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану**

*Централізоване відновлення комунікацій та інфраструктури.*

*Децентралізована координація діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування евакуації населення та надання допомоги в умовах воєнного стану.*

*Розподіл обов'язків органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки та контролю за порушеннями.*

*Оптимізація використання ресурсів та матеріальних цінностей.*

*Спільна робота органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері гуманітарної допомоги та соціального захисту.*

**Стратегічні пріоритети для підвищення ефективності співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану**

Деякі стратегічні пріоритети для підвищення ефективності співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану можуть включати:

*Розробка єдиного плану дій та швидке прийняття рішень.*

*Посилення комунікації та обмін інформацією між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.*

*Забезпечення координації дій під час надзвичайних ситуацій та кризових ситуацій.*

*Навчання та підготовка кадрів для ефективної реакції на воєнний стан.*

*Забезпечення прозорості та відкритості в прийнятті рішень та розподілі ресурсів.*

**Механізми впровадження стратегічних пріоритетів для підвищення ефективності співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування**

*Механізми впровадження стратегічних пріоритетів для підвищення ефективності співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану можуть включати:*

*Створення спеціальних робочих груп з представників центральних та місцевих органів для розробки та впровадження планів дій.*

Для ефективної співпраці між центральними та місцевими органами влади у сфері розробки та впровадження планів дій у надзвичайних ситуаціях, що можуть виникнути під час воєнного стану, важливим кроком є створення спеціальних робочих груп з представників обох рівнів управління.

Ці робочі групи складатимуться з представників центральних та місцевих органів, які мають відповідні компетенції та досвід у сфері безпеки та управління надзвичайними ситуаціями. Вони будуть відповідальні за аналіз потенційних загроз, розробку стратегій та планів дій, а також за їхнє впровадження та моніторинг.

Спільна робота у рамках цих робочих груп дозволить об'єднати різні перспективи та досвід різних рівнів управління для створення комплексних та ефективних стратегій реагування на надзвичайні ситуації. Крім того, це сприятиме побудові довіри та співпраці між різними структурами влади.

Залучення представників центральних та місцевих органів до спільної роботи у робочих групах підвищить ефективність управління та забезпечить швидку та адаптивну реакцію на будь-які виклики та загрози, що можуть виникнути в умовах воєнного стану.

*Організація регулярних нарад та консультацій для обговорення прогресу впровадження стратегій.*

Для забезпечення ефективності та плідності співпраці між центральними та місцевими органами впровадження стратегій у надзвичайних ситуаціях, важливим кроком є організація регулярних нарад та консультацій.

Ці наради та консультації мають на меті обговорення прогресу впровадження стратегій, аналізу поточної ситуації, ідентифікації проблем та вирішення нагальних питань. Вони створюють можливість для представників обох рівнів управління обмінюватися інформацією, висловлювати свої погляди та думки, а також узгоджувати дії.

Регулярність цих нарад та консультацій дозволяє вчасно виявляти проблеми та виробляти швидкі та адекватні відповіді на них. Крім того, вони сприяють побудові довіри та співпраці між різними структурами влади, що є важливим для успішного впровадження стратегій.

Організація регулярних нарад та консультацій є необхідною складовою ефективного управління в надзвичайних ситуаціях. Вони сприяють зміцненню координації зусиль, вирішенню проблем та досягненню спільних цілей у забезпеченні безпеки та добробуту громадян.

*Визначення відповідальних осіб з обох рівнів управління за кожен конкретний напрям регіонального розвитку.*

Для ефективного впровадження стратегій у надзвичайних ситуаціях, важливо визначити відповідальних осіб з обох рівнів управління за кожен конкретний пріоритет.

Центральні органи влади мають відповідати за загальне стратегічне керівництво, розробку стратегій та політик, а також за надання необхідних ресурсів для їх впровадження. Вони повинні також забезпечувати моніторинг та оцінку результатів реалізації стратегій.

У той же час, місцеві органи влади мають відповідати за конкретну реалізацію стратегій на місцевому рівні, враховуючи місцеві особливості та потреби спільнот. Вони відповідають за координацію дій на місцевому рівні, мобілізацію ресурсів та забезпечення взаємодії зі стейкхолдерами та населенням.

Кожен конкретний пріоритет повинен мати свого відповідального особу з обох рівнів управління, яка координуватиме дії та забезпечуватиме виконання завдань відповідно до встановлених стратегій. Це дозволить забезпечити чітку відповідальність та ефективну реалізацію стратегій у надзвичайних ситуаціях.

*Забезпечення фінансування та ресурсів для реалізації стратегічних заходів.*

Забезпечення фінансування та належних ресурсів для реалізації стратегічних заходів у надзвичайних ситуаціях є критичним аспектом успішного управління. Це вимагає ефективного планування, алокації та мобілізації ресурсів для забезпечення необхідних зусиль на всіх рівнях управління.

Центральні органи влади мають забезпечити достатні фінансові ресурси для реалізації стратегічних заходів, що включаються в плани реагування на надзвичайні ситуації. Це може включати виділення бюджетних коштів, розробку спеціальних фінансових механізмів або залучення зовнішніх джерел фінансування.

Місцеві органи влади також мають активно брати участь у процесі забезпечення фінансування та ресурсів для стратегічних заходів. Це включає управління місцевими бюджетами, розробку проєкцій витрат та резервування коштів на виконання заходів з надзвичайних ситуацій.

Крім того, важливим аспектом є підтримка громадських та приватних ініціатив у забезпеченні фінансування та ресурсів для реалізації стратегічних заходів. Це може включати партнерство з неприбутковими організаціями, місцевими підприємствами та іншими зацікавленими сторонами для спільного фінансування та реалізації проєктів.

Загальна мета полягає в тому, щоб забезпечити належні фінансові та матеріальні ресурси для реалізації стратегічних заходів з надзвичайних ситуацій. Це є важливим елементом успішного управління кризовими ситуаціями та забезпечення безпеки та захисту громадян.

*Моніторинг та оцінка результатів впровадження стратегій з подальшим коригуванням.*

Моніторинг та оцінка результатів впровадження стратегій є ключовим етапом у забезпеченні успішного управління в надзвичайних ситуаціях. Цей процес вимагає систематичного аналізу та оцінки виконання стратегій з метою визначення їхньої ефективності та необхідності коригування.

Центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні активно здійснювати моніторинг та оцінку реалізації стратегій, використовуючи відповідні показники та критерії успішності. Це може включати збір та аналіз даних про виконання планів, спеціальні звіти, опитування чи інші інструменти оцінки.

Під час оцінки результатів важливо визначити досягнуті успіхи, виявити проблемні аспекти та ідентифікувати можливі шляхи вдосконалення стратегій. На основі цієї інформації здійснюється коригування планів та внесення необхідних змін для підвищення ефективності впровадження стратегій.

Важливою складовою процесу моніторингу та оцінки є відкритий та прозорий обмін інформацією між всіма зацікавленими сторонами. Це стимулює взаємне розуміння та сприяє спільній роботі над вдосконаленням стратегій та реагуванням на надзвичайні ситуації.

У підсумку, моніторинг та оцінка результатів впровадження стратегій є важливим етапом у процесі управління в надзвичайних ситуаціях. Цей процес дозволяє вчасно виявляти проблеми та ефективно реагувати на них, забезпечуючи безпеку та захист громадян.

Ці механізми допоможуть забезпечити успішне впровадження стратегічних пріоритетів у співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування під час воєнного стану.

### **Прогнозовані результати та висновки**

Зміцнення координації та співпраці між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування влади.

Забезпечення швидкого та ефективного реагування на надзвичайні ситуації та кризи.

Зменшення можливих загроз для населення та інфраструктури через вдосконалення механізмів взаємодії.

Підвищення рівня підготовки та готовності органів влади до дій у умовах воєнного стану.

Зміцнення довіри громадськості до владних структур завдяки прозорій та координаційній діяльності.

## Додаток В

**Результати емпіричного дослідження**

Опитування службовців органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на території Тернопільської, Львівської та Івано-Франківської областей у період з 1 березня 2023 року до 1 квітня 2023 року

**Анкета**

<b>Кількість учасників</b>	600 осіб				
<b>Вік</b>	18 – 25 років		26 - 45 років		
<b>Стать респондента</b>	Чоловік		Жінка		
<b>Освіта</b>	вища		не завершена вища		
<b>Який орган місцевого самоврядування ви репрезентуєте?</b>					
<b>У який спосіб орган місцевого самоврядування, який ви репрезентуєте взаємодіє з місцевими органами державної виконавчої влади?</b>					
створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих)	участь у розробці певних правових актів	проведення спільних заходів (розширених колегій, засідань президій рад, семінарів, конференцій, «круглих столів», звітів перед громадами, перевірок тощо), участь посадових осіб місцевих державних	обмін інформацією з питань місцевого значення (листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів, застосування ЗМІ тощо)	спільне фінансування проектів регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій.	Інші

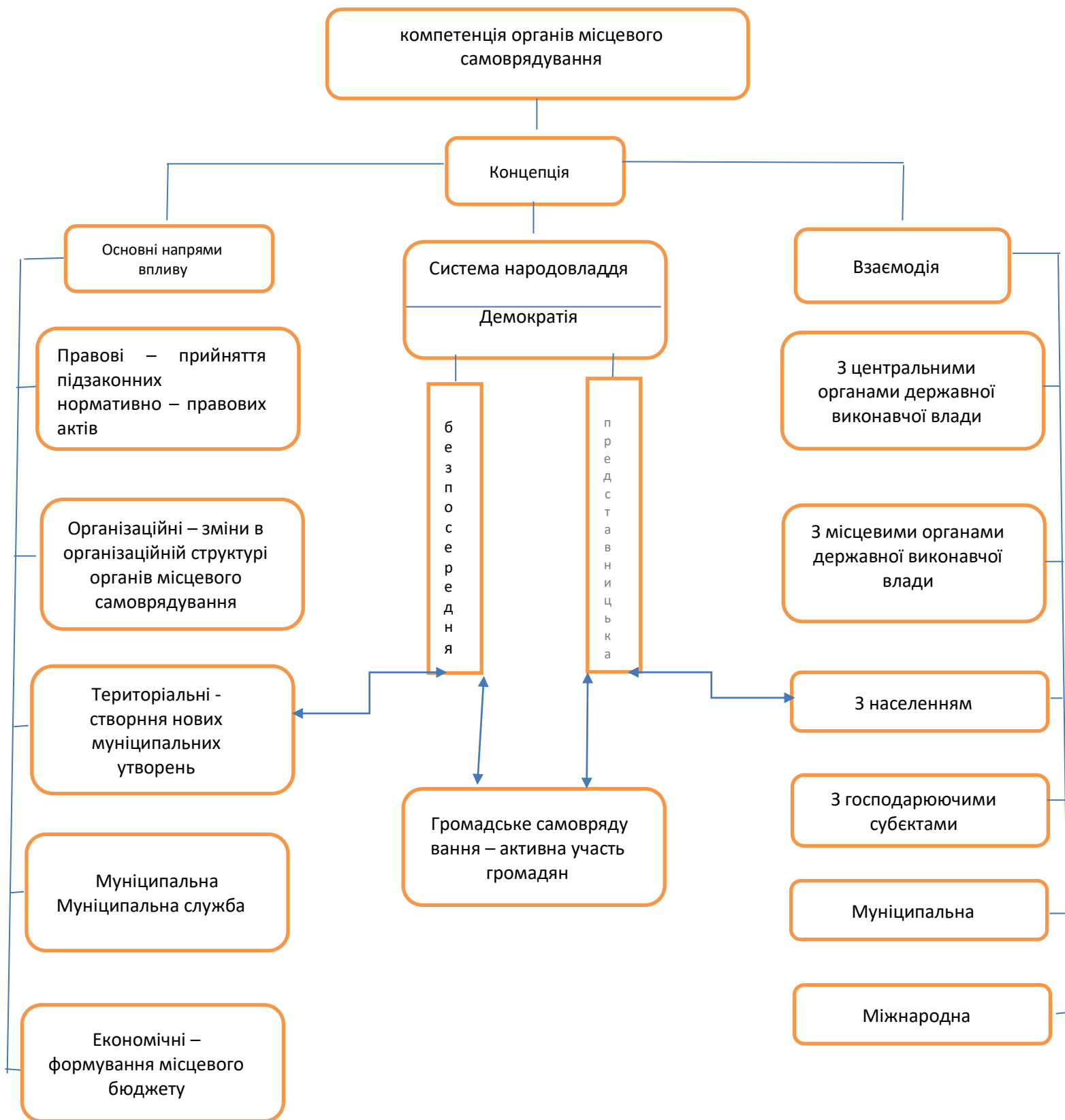


		адміністраці й у засіданнях органів місцевого самоврядування чи депутатів і муніципальних службовців у роботі держадміністрацій				
<b>Як Ви вважаєте, потрібна чи не потрібна реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні, яка веде до розширення компетенції і ресурсів органів місцевого самоврядування?</b>	Безумовно потрібна		Безумовно не потрібна		Важко сказати	
<b>Які з перелічених на цій картці можливих результатів реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади Ви хотіли б відчуті в першу чергу?</b>  <i>Ви можете обрати 3 варіанти відповіді.</i>	Зменшення корупції	Поліпшення якості та доступності послуг	Покращення благоустрою громад міст, сіл та селищ	Підвищення професійності та ефективності влади	Підвищення рівня оплати праці службовців органів місцевого самоврядування	Розширення компетенції і ресурсів органів місцевого самоврядування

<p><b>Як Ви вважаєте, потрібно чи не потрібно встановити перевірку законності рішень органів місцевого самоврядування уповноваженими органами державної влади?</b></p>	<p>Безумовно потрібно</p>	<p>Безумовно не потрібно</p>	<p>Важко сказати</p>			
<p><b>На Вашу думку, потрібно чи не потрібно достроково припинити повноваження місцевої ради та / або сільського, селищного, міського голови у випадках:</b></p>	<p>Бездіяльності</p>	<p>Ухвалення рішень, які можуть спричинити критично небезпечні для громади наслідки</p>	<p>Ухвалення рішень, які загрожують територіальній цілісності та суверенітету держави</p>	<p>Рішень, протиправність (незаконність) яких встановлена судом</p>		
<p><b>Які питання мають обов'язково розглядатися на місцевому референдумі?</b></p> <p><i>Оберіть 2 відповіді.</i></p>	<p>Дострокове припинення повноважень місцевої ради</p>	<p>Дострокове припинення повноважень голови</p>	<p>Збільшення/зменшення території територіальної громади</p>	<p>Відчуження, продаж, передача в довгострокову оренду комунального майна</p>	<p>Зміна назви населеного пункту</p>	<p>інше</p>
<p><b>Чи вважаєте ви достатнім обсяг компетенції органу місцевого самоврядування, який ви репрезентуєте?</b></p>	<p>Безумовно так</p>	<p>Безумовно ні</p>	<p>Важко відповісти</p>			

<p><b>Чи змінився обсяг компетенції органу місцевого самоврядування, який ви репрезентуєте в період дії воєнного стану?</b></p>	<p>Компетенцію розширено</p>	<p>Компетенцію обмежено</p>	<p>Не змінився</p>	
<p><b>Яка допомога потрібна службовцям органу місцевого самоврядування, який ви репрезентуєте під час виконання делегованих повноважень?</b></p>	<p>надання методичної допомоги з питань виконання окремих повноважень органів виконавчої влади</p>	<p>надання органам місцевого самоврядування матеріалів і документів, необхідних для виконання окремих повноважень органів виконавчої влади</p>	<p>надання цільової організаційної, матеріальної та фінансової допомоги органам місцевого самоврядування з питань виконання ними окремих повноважень органів виконавчої влади</p>	<p>організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, на яких покладається виконання окремих повноважень органів виконавчої влади</p>

## Національна модель компетенції органів місцевого самоврядування





**РАВА-РУСЬКА МІСЬКА РАДА**  
**Львівського району Львівської області**  
вул. Ярослава Мудрого, 3, м. Рава-Руська, 80316  
тел. (067) 11 43 505, (063) 11 43 505; e-mail: [ravagromada@gmail.com](mailto:ravagromada@gmail.com) Код  
ЄДРПОУ 04056256  
офіційний сайт <https://rava-mr.gov.ua/>

**Довідка**  
**про впровадження результатів дисертаційного дослідження**  
**Денеги Віталія Богдановича на тему «Оптимізація компетенцій органів**  
**виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи**  
**децентралізації», поданого на здобуття наукового ступеня доктора**  
**філософії**  
**за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування**

Дана довідка засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Денеги Віталія Богдановича на тему «Оптимізація компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації» мають важливе практичне значення і використовувалися у роботі, а саме в Програмі підтримки забезпечення діяльності Львівської районної військової адміністрації Львівської області в умовах воєнного стану на 2023 рік».

Зокрема, досліджувані питання особливостей делегування повноважень враховані для подальшої діяльності Рава-Руської міської ради.

Мар'ян СВІРНЮК  
заступник міського голови  
з питань діяльності виконавчих  
органів Рава-Руської міської ради





ЯВОРІВСЬКА РАЙОННА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ  
ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

вул. Івана Франка, 8, м. Яворів, 81000, тел. (259) 2-12-54, факс (032) 29-99-246, 3+39+  
<http://javoriv-rda.gov.ua>, e-mail: [javorivrda@loda.gov.ua](mailto:javorivrda@loda.gov.ua), Код ЄДРПОУ 04055883

24.04.2024 № 484/3 На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**Довідка**  
**про впровадження результатів дисертаційного дослідження**  
**Денегі Віталія Богдановича на тему «Оптимізація компетенцій органів**  
**виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи**  
**децентралізації», поданого на здобуття наукового ступеня доктора**  
**філософії**  
**за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування**

Дана довідка засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Денегі Віталія Богдановича на тему «Оптимізація компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації» мають важливе практичне значення і використовуються у роботі, а саме в Програмі підтримки забезпечення виконання Яворівською районною державною адміністрацією делегованих повноважень на 2023 рік.

Зокрема, досліджувані питання визначення особливостей делегування повноважень будуть враховані у подальшій співпраці між Яворівською районною державною адміністрацією та Яворівською міською радою.

Перший заступник голови

Володимир ДЗІОНЬКА



УКРАЇНА

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**
**ЛЬВІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

79491, Україна, Львів, смт. Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16  
 тел.: (032) 234-65-68 e-mail: general@academy.lviv.ua факс: (032) 234-63-85

29.06.2021 № 55/09-03

На № \_\_\_\_\_

Денезі

Віталію Богдановичу

**ДОВІДКА**

про участь у виконанні науково-дослідної роботи

Видана про те, що результати наукових напрацювань, розроблених під час проведення дисертаційного дослідження Денегою Віталієм Богдановичем, аспірантом кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (далі – ЛРІДУ НАДУ), використано під час підготовки звітів з науково-дослідних робіт в межах комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України на теми: «Державне стимулювання розвитку об'єднаних територіальних громад і підвищення рівня їх спроможності» (державний реєстраційний номер 0119U100783, державний обліковий номер 0222U001134), «Об'єднані територіальні громади: концепція відповідальності та спроможності» (державний реєстраційний номер 0119U100911, державний обліковий номер 0221U103957), зокрема у звіт включено матеріали щодо аналізу впливу реформи децентралізації на оптимізацію компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Заступник директора  
 з наукової роботи ЛРІДУ НАДУ  
 при Президентові України,  
 кандидат економічних наук, доцент



А. Ліпенцев



УКРАЇНА

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ЛЬВІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

79491, Україна, Львів, смт. Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16  
тел.: (032) 234-65-68 e-mail: general@academy.lviv.ua факс: (032) 234-63-85

16.02.2021 № 19/09-06

На № \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Денегою Віталієм Богдановичем

на тему "Оптимізація компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого  
самоврядування в умовах реформи децентралізації"  
на здобуття ступеня доктора філософії  
з галузі знань 28 "Публічне управління та адміністрування"  
за спеціальністю 281 "Публічне управління та адміністрування"

Результати наукових напрацювань, пропозиції та рекомендації, розроблені під час проведення дисертаційного дослідження аспірантом кафедри державного управління Денегою Віталієм Богдановичем на тему: "Оптимізація компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації" на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 28 "Публічне управління та адміністрування" за спеціальністю 281 "Публічне управління та адміністрування", впроваджено в навчальний процес Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України (далі – Інститут).

Зокрема, співробітниками Інституту під час розроблення навчальних програм підготовки висококваліфікованих фахівців для системи публічного управління використані напрацювання та запропоновані фахові знання щодо взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах реалізації реформи децентралізації в Україні: механізми та терміни формування ефективної організації місцевого самоврядування та принципів територіальної організації влади з метою створення та підтримки повноцінного середовища життєдіяльності громадян, надання якісних державних послуг, становлення інститутів безпосередньої демократії, задоволення законних інтересів громадян на відповідній території у поєднанні з інтересами держави та територіальної громади.

Заступник директора  
з наукової роботи ЛРІДУ НАДУ  
при Президентіві України,  
кандидат економічних наук, доцент,  
Заслужений працівник освіти України



А.В. Ліпенцев