

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ДИЗАЙНУ

Факультет управління та бізнес-дизайну
Кафедра управління та смарт-інновацій

Випускна бакалаврська робота

На тему:

**«Світовий досвід місцевого самоврядування та
перспективи його впровадження в Україні»**

Виконав: студент групи: БПУА-1-19
Спеціальності: 281 Публічне управління
та адміністрування
Освітньої програми: Публічне управління
та адміністрування
Наталія СКРИПАК
Керівник: д.е.н., професор Алла КАСИЧ

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ДИЗАЙНУ

Факультет управління та бізнес-дизайну

Кафедра управління та смарт-інновацій

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри УСІ

проф. Касич А.О

01 червня 2023 року

З А В Д А Н Н Я
НА ДИПЛОМНУ БАКАЛАВРСЬКУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

Скрипак Наталії Ігорівні
(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його впровадження в Україні.
2. Науковий керівник роботи Касич Алла Олександрівна, д.е.н., професор
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)
затверджені наказом вищого навчального закладу від 08.11. 2022 року № 224-уч
3. Строк подання студентом роботи 01 червня 2023 р.
4. Вихідні дані до роботи Законодавчі та нормативні акти України, статистичні щорічники, підручники, посібники, монографії, фахові наукові видання, словники, дані фінансової та нефінансової звітності, комплекс економічних показників, аналітичні записки, інформація міжнародних агенцій.

Зміст бакалаврської роботи (перелік питань, які потрібно розробити)

Розділ 1. Теоретичні основи розвитку місцевого самоврядування з урахуванням світового досвіду. 1.1. Місцеве самоврядування в системі публічного управління. 1.2. Моделі місцевого самоврядування: світовий досвід. Розділ 2. Дослідження процесів розвитку місцевого самоврядування в Україні. 2.1. Елементи системи місцевого самоврядування в Україні. 2.2. Етапи розвитку нормативної бази щодо місцевого самоврядування. 2.3. Дослідження тенденцій розвитку місцевого самоврядування в період війни. Розділ 3. Напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні. 3.1. Громада як основний елемент місцевого самоврядування. 3.2. Стратегічне планування розвитку місцевого самоврядування. 3.3. Завдання розвитку місцевого самоврядування у повоєнний період.

5. Консультанти розділів випускної бакалаврської роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада Консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Вступ	Касич А.О., професор		
Розділ 1	Касич А.О., професор		
Розділ 2	Касич А.О., професор		
Розділ 3	Касич А.О., професор		
Висновки	Касич А.О., професор		

6. Дата видачі завдання 08.11.2022 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів випускної роботи	Терміни виконання етапів	Примітка про виконання
1	Вступ	01.03 – 20.03.2023	виконано
2	Розділ 1. Теоретичні основи розвитку місцевого самоврядування з урахуванням світового досвіду	21.03- 15.04.2023	виконано
3	Розділ 2. Дослідження процесів розвитку місцевого самоврядування в Україні	16.04-31.04.2023	виконано
4	Розділ 3. Напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні	02.05 – 26.05.2023	виконано
5	Висновки	02.05 – 26.05.2023	виконано
6	Оформлення бакалаврської роботи (чистовий варіант)	27.05 – 30.05.2023	виконано
7	Здача бакалаврської роботи на кафедрі для рецензування (за 10 днів до захисту)	до 01.06.2023	виконано
8	Перевірка бакалаврської роботи на наявність ознак плагіату (за 10 днів до захисту)	до 01.06.2023	виконано
9	Подання випускної роботи на затвердження завідувачу кафедри (за 7 днів до захисту)	до 05.06.2023	виконано

Студент

(підпис)

Наталія СКРИПАК

(ініціали та прізвище)

Науковий керівник
роботи

(підпис)

Алла КАСИЧ

(ініціали та прізвище)

Гарант освітньої
програми

(підпис)

Наталія БУГАС

(ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Скрипак Н.І. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його впровадження в Україні. – Рукопис.

Кваліфікаційна робота бакалавра зі спеціальності 281 – «Публічне управління та адміністрування». Київський національний університет технологій та дизайну, Київ, 2023 рік.

Випускню бакалаврську роботу присвячено дослідженню теоретичних основи розвитку місцевого самоврядування з урахуванням світового досвіду. Розкрито роль місцевого самоврядування в системі публічного управління. Проведено дослідження етапів та особливостей розвитку місцевого самоврядування в Україні. Уточнено напрями місцевого самоврядування в Україні. Окреслено роль стратегічного планування для розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, світовий досвід, публічне управління, тенденції розвитку, громада, стратегічне планування.

ABSTRACT

Skrypak N.I. World experience of local self-government and prospects for its implementation in Ukraine. - Manuscript.

Bachelor's qualifying work on specialty 281 - "Public management and administration". Kyiv National University of Technology and Design, Kyiv, 2023.

The final bachelor's thesis is devoted to the study of the theoretical foundations of the development of local self-government, taking into account world experience. The role of local self-government in the public administration system is revealed. A study of the stages and features of the development of local self-government in Ukraine was conducted. The directions of local self-government in Ukraine have been specified. The role of strategic planning for the development of local self-government is outlined.

Key words: local self-government, world experience, public administration, development trends, community, strategic planning.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З УРАХУВАННЯМ СВІТОВОГО ДОСВІДУ	7
1.1. Місцеве самоврядування в системі публічного управління	7
1.2. Моделі місцевого самоврядування: світовий досвід	15
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСІВ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	23
2.1. Елементи системи місцевого самоврядування в Україні	23
2.2. Етапи розвитку нормативної бази щодо місцевого самоврядування	28
2.3. Дослідження тенденцій розвитку місцевого самоврядування в період війни	32
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	41
3.1. Громада як основний елемент місцевого самоврядування	41
3.2. Стратегічне планування розвитку місцевого самоврядування	47
3.3. Завдання розвитку місцевого самоврядування у повоєнний період	52
ВИСНОВКИ	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	61

ВСТУП

Актуальність дослідження. Місцеве самоврядування одна із фундаментальних інститутів громадянського суспільства, що відбиває стан розвитку демократії у державі та суспільстві. Будучи ефективною формою публічної влади, місцеве самоврядування спрямоване на подолання відчуження населення влади, залучення населення до активної участі у прийнятті рішень, здійснення контролю над функціонуванням влади.

Проте, процес інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні пов'язаний із необхідністю вирішення низки проблем. Зокрема, не налагоджено механізми взаємодії державної влади та муніципальної влади, не створено систему моніторингу ставлення населення до проведення відповідних реформ в сфері місцевого самоврядування, що ускладнює прийняття соціально значимих рішень.

Реформа децентралізації вважається однією з найуспішніших реформ проведених в Україні. У результаті реформи децентралізації значно розширилися повноваження органів місцевого самоврядування. У першу чергу, реформа посприяла посиленню потенціалу громад. Громади отримали автономію щодо розвитку проєктної діяльності, що зумовило певний сплеск активності та її процвітання. Головний акцент зміщено на збільшення фінансування місцевих бюджетів. У результаті децентралізації в Україні 12 червня 2020 року урядом було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. 17 липня 2020 року ВРУ прийняла Постанову №3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно з якою тепер в Україні 136 районів замість 490. А після місцевих виборів 25 жовтня 2020 року, в Україні утворилося 1469 територіальних громад. Це відкрило нові можливості для розвитку місцевого самоврядування.

На початку 2022 року у сфері місцевого самоврядування та публічної адміністрації загалом все ще були наявні недоліки, в тому числі щодо розподілу повноважень, відповідальності та ресурсів між виборними органами місцевого

самоврядування та місцевими органами виконавчої влади (деконцентрованими органами державної влади); адміністративного нагляду для забезпеченням законності місцевих актів; служби в органах місцевого самоврядування; статусу та відповідальності місцевих виборних представників. Все це свідчить про актуальність обраної теми.

Метою кваліфікаційної роботи бакалавра є дослідження теоретичних положень та особливостей розвитку місцевого самоврядування з урахуванням світового досвіду.

Для досягнення мети у роботі будуть вирішуватись **завдання:**

дослідити та систематизувати теоретичні основи розвитку місцевого самоврядування;

систематизувати моделі розвитку місцевого самоврядування у світі;

дослідити процеси розвитку місцевого самоврядування в Україні;

розкрити тенденції розвитку місцевого самоврядування в період війни;

визначити напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті повоєнного відновлення.

Предметом є процеси реформування системи публічного управління в частині розвитку місцевого самоврядування. **Об'єктом** дослідження є система місцевого самоврядування в Україні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З УРАХУВАННЯМ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

1.1. Місцеве самоврядування в системі публічного управління

Місцеве самоврядування ґрунтується на тому, що практично жодною країною неможливо управляти лише з центру. Тому її територія поділяється на певні адміністративно-територіальні одиниці різних рівнів (області, райони, громади тощо), в яких функціонують, як правило, одночасно виборні представницькі органи, які, попри відмінності у формуванні цих органів, разом творять єдину систему здійснення публічної влади на місцях.

Термін “самоврядування” має англійське походження (selfgovernment) і починаючи з кінця XVIII ст. використовується в англійському конституційному праві для позначення організації англійського суспільного ладу, коли народ реалізує право на самоврядування через обрані ним парламент і місцеві представницькі органи самоврядування, діяльність яких позбавлена будь-якої зовнішньої адміністративної оцінки. У XIX ст. цей термін був запозичений німецькими та російськими правознавцями, а пізніше поширився в багатьох країнах Європи, зокрема й Україні.

Предметне поле місцевого самоврядування найчастіше регламентується Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була прийнята під егідою Конгресу місцевих і регіональних влад Європи і набула чинності для України 1 січня 1998 року. Хартія визначає основні принципи та механізми дії самоврядних органів влади в державах-членах Ради Європи.

Виходячи з Хартії, «місцеве самоврядування» є перекладом англійського «local self-government» і французького «Tautonomie locale» та перекладається як «місцева влада», «місцеве начальство», «влада на локальній території».

Таким чином, у цьому випадку мова йде не стільки про установи, скільки про місцеве населення, об'єднане з метою здійснення владних повноважень для

захисту інтересів, обумовлених в основному фактором проживання на певній, відособленій (локальній) території, тобто про населення як про суб'єкт влади. У зв'язку із чим, представляється більш прийнятним використовувати як переклад «local authorities» і «collectivites locales» поняття «місцеве співтовариство».

Принципово важливо в цьому визначенні поняття самостійності. Під самостійністю місцевого самоврядування розуміється право населення муніципального утворення безпосередньо або через своїх представників відповідно до діючих законів без втручання яких-небудь інших владних структур визначати коло питань, прийнятих до свого ведення, і вирішувати їх.

Визначення, викладені в Європейській хартії підкреслюють і ще один важливий аспект організації місцевого самоврядування – мова йде про діяльність під свою відповідальність. Тобто тягар наслідків за рішення, прийняті в межах питань, прийнятих до свого ведення, лягає повною мірою на місцеве самоврядування.

У конституціях сучасних держав закріплене та гарантоване місцеве самоврядування як одна з основ демократичної системи управління. Поняття «місцеве самоврядування» відображає складне й різноманітне явище, формування та розвиток якого залежить від цілого комплексу історичних, географічних, політичних, економічних і інших особливостей території. Воно найбільш повно дозволяє реалізувати положення про те, що єдиним джерелом влади є народ.

Специфіка суспільних відносин, які регулюються нормами права місцевого самоврядування, полягає в тому, що вони формують особливу сферу суспільного життя, яку Конституція України визначає як місцеве самоврядування.

Останнє є системою суспільних відносин, що виникли у процесі самоорганізації населення певних територій субнаціонального рівня для самостійного та під власну відповідальність управління місцевими справами (вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через утворені

ним органи місцевого самоврядування та інші органи його самоорганізації за місцем проживання).

Поняття місцевого самоврядування в юридичній літературі активно використовується лише починаючи з проголошення незалежності України. Воно стосується такого рівня суспільного життя, на якому здійснюється місцеве самоврядування. Водночас вживаються різні терміни: “муніципальне право”, “комунальне право”, які є ідентичними з “правом місцевого самоврядування”, оскільки вони у рівній мірі вживаються щодо явищ та структур, які пов’язані з місцевим самоврядуванням.

Зміст предмета теорії місцевого самоврядування складають суспільні відносини, які мають власну специфіку, оскільки характеризуються відсутністю примусу і особливим статусом органів, які формуються волевиявленням територіальної громади. Цьому предмету притаманна спеціальна група норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення самоврядних повноважень територіальної громади, її представницьких та виконавчих органів, принципи їх відносин та зв’язки з органами виконавчої влади, що регулюються різного роду публічно-правовими інститутами, а також правовий режим об’єктів комунальної власності.

Місьцеве самоврядування дозволяє значно демократизувати апарат управління і вирішувати місцеві питання, забезпечуючи максимальне врахування інтересів громад, поєднувати інтереси і права людини та інтереси регіонів і держави в цілому, створити певні противаги центральній владі, не допускати можливого свавілля з її боку. Для цього органам місцевого самоврядування або ж на конституційному рівні, або ж шляхом видання звичайних законів забезпечується досить широка компетенція, що відповідає намірам сучасних держав розширювати їх соціальні функції, сприяючи зміцненню ролі місцевого самоврядування у наданні різноманітних соціальних та адміністративних послуг населенню.

Сутність місцевого самоврядування розкривається лише у тому випадку, коли воно є не просто правом територіальної громади самостійно вирішувати

питання місцевого значення, а й реальною здатністю, спроможністю його здійснення. Тобто, для здійснення місцевого самоврядування наявні відповідні умови, які можна звести до того, що: по-перше, чітко визначено коло повноважень органів місцевого самоврядування; по-друге, існує належна організаційно-правова та матеріально-фінансова база; по-третє, відповідні географічні, кадрові та фінансово-бюджетні ресурси місцевого самоврядування; по-четверте, залученість (ініціативність) усіх суб'єктів місцевого самоврядування у вирішення питань, віднесених до повноважень місцевого самоврядування.

Управління в українських містах та регіонах традиційно базувалося на використанні різних історичних форм місцевого самоврядування (вічового права, магдебурзького права, козацького самоврядування, земства тощо), що відповідало загальним тенденціям розвитку європейської цивілізації.

Публічна влада реалізує артикульовані суспільні інтереси держави («територіально-організованого співтовариства»), що консолідує це співтовариство як цілісну систему відповідно до панівних у суспільстві цінностей, через органи публічного управління – органи державної влади (державне управління), органи місцевого самоврядування а також може здійснюватися безпосередньо населенням (через громадські інституції).

Місце місцевого самоврядування в системі публічного управління наведено на рис. 1.1.

Таким чином, *місцеве самоврядування* – це самостійна діяльність громадян по регулюванню, управлінню та вирішенню безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування значної частини питань місцевого значення в інтересах населення даної території з урахуванням розвитку всього суспільства.

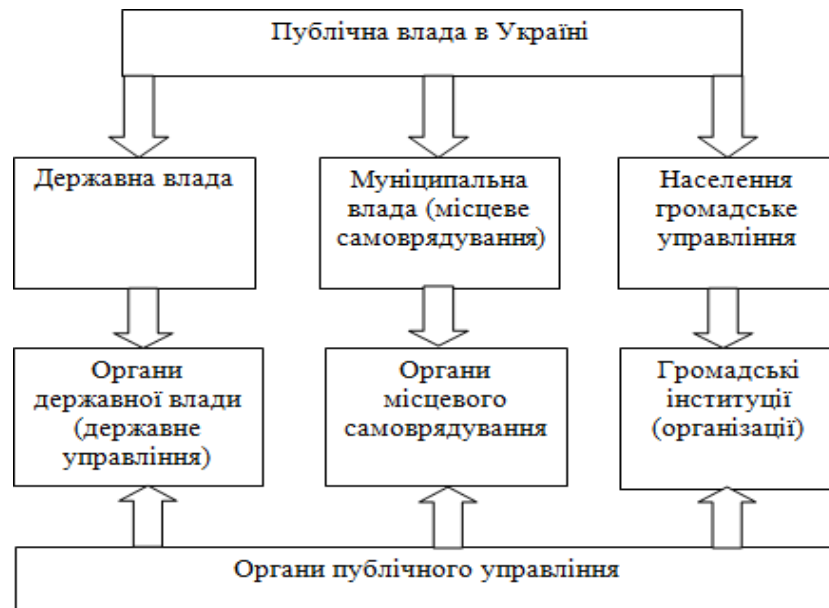


Рис. 1.1. Місцеве самоврядування в системі публічного управління

Для існування місцевого самоврядування на території потрібні певні умови:

коло місцевих проблем, вирішення яких можливо власними силами та засобами;

ініціатива та бажання громадян самостійно й відповідально вирішувати ці проблеми;

наявність правової бази (конституція, законодавство або устав органу місцевого самоврядування), що дає можливість і гарантує реалізацію права населення на місцеве самоврядування;

фінансово-бюджетні можливості території для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

чітке розмежування власності між органом місцевого самоврядування й державними органами;

узгодження місцевих інтересів з регіональними та загальнодержавними;

наявність кваліфікованих кадрів, здатних професійно реалізувати функції управління;

географічні умови території (відносна компактність проживання, існування загальної інфраструктури, кліматичні умови).

Перелік цих найбільш загальних умов залежно від місцевих особливостей може бути змінений (скорочений або розширений). Так, для великого міста географічні умови й наявність кваліфікованих кадрів не є актуальними, а для малонаселених територій або слаборозвинених країн ці фактори можуть стати важливими

Місцеве самоврядування здійснюється шляхом управління. Виходить, у наявності сукупність управлінських відносин, які виступають як категорія, що гарантує зв'язок, і взаємодія базису й надбудови, керованої системи й системи, що керує. Варто зазначити, що в такому визначенні поняття місцевого самоврядування відбиті й основні *його ознаки*:

1. Це різновид публічної влади, що встановлена органами державної влади в законах.

Отже, введення місцевого самоврядування в суспільстві залежить від органів державної влади, які приймають закони. Діяльна природа місцевого самоврядування полягає в тому, що воно є, з одного боку, аналогом центрального уряду, а з іншого – формою народовладдя, що забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування місцевому населенню.

2. Можливість перетворення своєї волі в публічну владу.

3. Наявність публічної муніципальної влади, закріпленої за громадянами в законі, що дає їм можливість здійснювати управління значною частиною державних справ, реалізувати державні функції в межах відповідного муніципального утворення.

4. Межі владних повноважень громадян, органів місцевого самоврядування й посадових осіб місцевого самоврядування обмежуються територією муніципального утворення. Всі рішення, прийняті в разі реалізації різних форм здійснення місцевого самоврядування, діють тільки в межах муніципального утворення.

5. Публічна муніципальна влада належить жителям і здійснюється ними безпосередньо й через створювані ними органи місцевого самоврядування або посадових осіб місцевого самоврядування.

6. Публічна муніципальна влада встановлена законом і повинна здійснюватися в рамках закону, тобто місцевого самоврядування здійснюється на основі чинного закону, але не виходячи з доцільності або яких-небудь інших позаправових умов.

7. Місцеве самоврядування як різновид публічної влади має достатню матеріально-фінансову базу у вигляді муніципальної власності, місцевого бюджету, цінних паперів і так далі, що дає змогу ухвалювати рішення від власного імені й відповідати за свої дії своїм майном.

8. Місцеві й загальнодержавні інтереси збалансовано враховуються та забезпечуються в разі практичного здійснення місцевого самоврядування [1, с. 118–119].

Основним, фундаментальним принципом місцевого самоврядування є **автономія – право на самостійне вирішення проблем місцевого значення**. Правова автономія органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження, визначені законом, а також має право на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу для здійснення ініціатив.

Органи місцевого самоврядування не підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади і будь-який адміністративний контроль за його діями можливий тільки для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування [11, с. 41]. Але автономія, навіть демократичної публічної влади, завжди пов'язана з ризиками і потребує належного урівноваження та збалансування через контроль.

Державний контроль за діяльністю місцевого самоврядування може здійснюватися обмежено, а громадський контроль за місцевим самоврядуванням розвивається повільно.

З одного боку відсутність державного контролю, а з іншого – слабо розвинений і несистематичний громадський контроль створюють на місцевому рівні сприятливі умови для зловживання владою, корупції та інших порушень закону. Державний контроль в умовах децентралізації влади є необхідним у контексті дотримання законності і верховенства права, але має бути мінімальним і домірним [12, с. 197–199; 18, с. 89; 19].

Демократичний громадський контроль та внутрішній вертикальний контроль в органах місцевого самоврядування мають бути домінуючими у стримуванні незаконної дискреції та зловживанні автономією муніципальною владою. Основою для такого контролю є принцип підзвітності органів місцевого самоврядування. Принцип підзвітності місцевого самоврядування перед територіальною громадою створює підґрунтя для застосування практик фасилітації та медіації в громаді.

Отож, принцип підзвітності органів місцевого самоврядування має на меті – інформувати членів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування; залучити громадськість до прийняття рішень на місцевому рівні та до впливу на процес їх прийняття; розвивати громадський контроль; підвищити довіру громади до органів місцевого самоврядування; гарантувати прозорість і верховенство права у роботі муніципальної влади; попередити конфлікти у громаді та нейтралізувати напругу.

1.2. Моделі місцевого самоврядування: світовий досвід

Моделі місцевого самоврядування відрізняються відношенням останнього до держави. Це відмінність, природно, накладає відбиток і на визначення поняття місцевого самоврядування. Одна справа, коли місцеве самоврядування має повну автономію й не задіяно на виконання державних функцій (англосаксонська модель) і зовсім інше, коли воно є залежним від органів державної влади та разом з ними здійснює державні функції й завдання місцевого значення (європейська континентальна модель) [7, с. 36].

Перша модель (англосаксонська) побудована на суспільній теорії місцевого самоврядування, що об'єднала теорію вільної громади, господарську теорію, а також частково юридичну теорію [5, с. 598]. Теорія вільної громади була розроблена німецькими вченими на початку XIX століття. Мета цієї теорії складалася в обґрунтуванні необхідності обмеження втручання держави в справи громад. Громада історично є попередницею держави. Останнє виникає в результаті об'єднання громад по економічних і політичних мотивах. Весь хід історії свідчить про це.

Вільна громада утворюється тоді, коли, при пануванні приватного права, вільні люди, що живуть у громаді, мають можливість відстояти свою незалежність. У додержавний період громада є незалежною, самостійною одиницею у вирішенні всіх завдань. Вона вільна від зовнішнього впливу. Прихильники теорії вільної громади стоять на позиції незалежності громади від держави. Їхні опоненти вважають, що відокремлення громади від держави є неможливим.

Відповідно до цієї теорії громада, дійсно, історично є старшою за державу. Опираючись на цей історичний факт, можна було говорити про громаду як природний союз, який не створений державою і тому є для держави недоторканим. З виникненням держави, творцем якої є громадяни, стан останніх змінюється – вони змушені визнати необхідність держави та залежність від неї.

Господарська теорія самоврядування заснована на тому, що власні справи громади – це справи общинного господарства й що, таким чином, самоврядування є управлінням справами, у першу чергу – господарського характеру. Господарська теорія самоврядування, так само як і теорія вільної громади та суспільна теорія, ґрунтувалася на протиставленні держави суспільству.

Суспільна теорія бачить сутність самоврядування в наданні суспільству самому визначати свої суспільні інтереси та залишити за урядовими органами тільки державні справи. Суспільна теорія виходить, отже, з протилежності

місцевого суспільства державі, суспільних інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава займалися вирішенням своїх власних інтересів.

Досвід розвитку місцевого самоврядування свідчить про те, що суспільна теорія самоврядування, об'єднана з господарською та юридичною, має практичне застосування в деяких державах [4, с. 146]. Наука припускає, що органи самоврядування не є органами державної влади. Держава уступає органам місцевого самоврядування деякі урядові права у повному обсязі. При цьому, органам місцевого самоврядування гарантується незалежність і недоторканність. Дана теорія побудована на поділі функцій і повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування.

Англосаксонська модель самоврядування вийшла з місцевих громад і приходів, а також з міст, управління якими поступово «вбудовувалося» у державну вертикаль управління країною. Починаючи з Вільгельма Завойовника, самоврядним англосаксонським громадам була надана широка автономія не тільки у виконанні приписів королівської влади, але й у власній правотворчості. Територіальним органам на місцях довірялися всі сторони управлінської діяльності аж до здійснення судовополіцейських функцій. Ця модель одержала більш широке поширення в світі, ніж континентальна європейська муніципальна система.

Основними рисами розглянутої моделі є: відносна самостійність її від центральної державної влади, незалежність від уряду в рішенні багатьох питань місцевого життя; відсутність на місцях представника держави.

У Великобританії та США основу діяльності та компетенції муніципалітетів створюють парламенти та інші законодавчі органи (легіслатури штатів у США [2, с. 131]). Ця модель дозволяє місцевому населенню і його представницьким органам здійснювати всеохоплюючий контроль за діяльністю осіб і муніципальних радників по всіх питаннях місцевого життя, особливо у фінансах, їхній витраті, в адміністративній діяльності виконавчої влади, працівники якої в повному своєму складі (включаючи її главу) є найманими, одержують платню від муніципалітету.

Не підкоряючись центральному уряду, всі муніципалітети як корпорації публічного права мають широкі правові можливості звертатися в парламент із клопотанням про прийняття закону про конкретний муніципалітет, про рішення питання податкової ставки відрахування в місцевий бюджет, про зміну системи дотацій і інших централізованих джерел формування місцевих бюджетів і т. д.

Однак, будучи відносно автономними від центральної влади, муніципалітети цієї системи перебувають під судовим контролем відповідно до доктрини *inter vires* (тобто функціонування муніципалітетів у межах своєї компетенції, закріпленої в позитивній формі її регламентації) і *ultra vires* (тобто вихід муніципалітету за межі своєї компетенції). Санкції по позовах до муніципалітетів можуть бути дуже твердими, особливо якщо мова йде про порушення муніципалітетом і його чиновниками основних прав і свобод громадян.

У державах **континентальної** Європи склалася система місцевого самоврядування на принципово інших засадах.

Характерною рисою цієї системи є «вилучення» з громад сформованої в них публічної влади (позбавлення права нормотворчості, перетворення місцевої юрисдикції у функцію винятково державної влади, наявність опіки з боку урядових чиновників і т. д.). Ця система широко поширилася завдяки колоніальній експансії Франції та Німеччини. Але, в у рамках даної системи місцевого самоврядування муніципалітети відіграють велику роль у політичному житті держави, у вирішенні проблем адміністративно-правового характеру в межах відповідних територіальних утворень.

До найважливішого принципу організації та діяльності муніципалітетів відноситься їхня підпорядкованість і підконтрольність місцевому населенню. Історія показує, що муніципалітети завжди були основою у боротьбі центральної влади проти феодалного сепаратизму, на їхній основі виростала державність американського народу.

Демократичні сили завжди бачили в муніципальній автономії протизвагу різним сепаратистським устремлінням екстремістських сил. Формування

централізованої держави завжди означало все більше «переміщення» у центр від громад функцій публічної влади (інколи й насильницьким шляхом), перетворення громад у територіальні колективи, які повинні були забезпечувати реалізацію юридичних настанов центру. «Залишок» публічних повноважень в органів місцевого самоврядування, їхня підконтрольність центральній владі визначали й визначають ступінь демократизму самоврядування і його автономії.

Континентальна модель побудована на основі державної теорії самоврядування, сутність якої в тому, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління, що їх компетенція – не є особливою самобутньою, природною, а цілком і повністю створюється й регулюється державою. Самоврядування – в даному випадку – є різновидом державного управління [9, с. 34].

Іберійська модель: країни Латинської Америки – близька до континентальної моделі; – управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі органи і посадові особи місцевого самоврядування (які затверджують органами державної влади).

Змішана: Австрія, Російська Федерація, Федеративна Республіка Німеччина – поєднує у собі ознаки континентальної й англо-саксонської моделей.

Радянська: колишній СРСР, Куба, Китайська Народна Республіка – усі ради, починаючи з найнижчих є органами державної влади;

– відсутність автономних джерел фінансування органів місцевого самоврядування.

В більшості країн світу, (континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, Близькому Сході) поширилась континентальна (французька модель) місцевого управління. Вона базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим.

Дана система має підвиди:

– на всіх рівнях, окрім низового, діють виборні органи територіальної громади і органи, що представляють державну владу на місцях, які здійснюють контрольну функцію. На низовому рівні діють лише органи первинної територіальної освіти (Франція, Італія);

– органи місцевого самоврядування в «природних» адміністративно-територіальних одиницях створюються лише на низовому рівні, на регіональному ж рівні (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) створюються місцеві державні адміністрації загальної компетенції.

Існує також такий варіант даного підвиду, коли виборні органи місцевого самоврядування діють і на регіональному рівні, лише як представницькі органи територіальних громад (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія).

У цілому світова практика демонструє значну різноманітність організаційних систем місцевого самоврядування. Враховуючи специфіку окремих країн, можна виокремити п'ять основних таких систем. Вони розрізняються за системно – структурною організацією місцевого самоврядування, порядком формування органів, призначенням посадових осіб місцевого самоврядування, принципами взаємовідносин у процесі управління, підзвітності та підконтрольності [Шпак Ю. О., Стешенко Т. В].

1. «Сильна рада – мер». Ця система характеризується обмеженим характером повноважень мера з координації і контролю за діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування. Він, як правило, обирається представницьким органом і виконує представницькі та номінаційні функції. Представницький орган наділяється більшим обсягом повноважень у сфері місцевого управління, вирішення кадрових, господарських і фінансових питань. Поточне управління місцевими справами здійснюється, як правило, через систему галузевих комітетів, які формуються представницьким органом.

Усі кадрові призначення мер здійснює лише за погодженням з радою, а ряд виконавчих функцій здійснюють посадові особи місцевого самоврядування, які обираються безпосередньо населенням (казначей, аторней, клерк тощо). До позитивних рис цієї моделі слід віднести високий ступінь участі членів

представницького органу в управлінні, створення організаційних гарантій представництва та врахування в управлінських рішеннях різних точок зору, у тому числі й опозиційних, забезпечення можливості більш повного контролю за діяльністю муніципальних чиновників, близькість до населення відповідної території.

Разом з цим така організаційна система вимагає надлишкового залучення представницького органу до вирішення повсякденних, поточних питань управління місцевим господарством, що послаблює як позицію мера у відносинах з представницьким органом, так і здійснення прерогативних функцій представницького органу – представництва інтересів населення відповідної території та визначення основних напрямів муніципальної політики.

При цьому відсутня особа, яка б несла персональну відповідальність за стан місцевого господарства, реалізації муніципальних програм. Наслідком цього може стати дроблення місцевого самоврядування та його слабка координація. Практика зарубіжних країн свідчить про те, що ця організаційна система ефективна лише в умовах невеликих територіальних спільнот

2. «Сильний мер – рада». Для такої організаційної системи характерне обрання глави виконавчого органу місцевого самоврядування – мера – безпосередньо населенням, що значною мірою визначає його позицію у відносинах з представницьким органом.

Мер наділений широким колом повноважень з вирішення питань поточного управління місцевими справами, відповідає за складання та виконання місцевого бюджету, одноосібно призначає та звільняє муніципальних службовців, розподіляє повноваження між муніципальними органами управління, а також має право призупинення рішень представницького органу. Він також уповноважується представляти інтереси територіальної спільноти у відносинах з іншими суб'єктами.

До переваг цієї системи слід віднести концентрацію виконавчих функцій в єдиному центрі, встановлення чітких зв'язків підзвітності та

підконтрольності, забезпечення оперативності у прийнятті управлінських рішень. Проте така система несе потенційну небезпеку конфліктів між мером та представницьким органом з питань функціонального розмежування їх діяльності. Вона може бути ефективною у великих територіальних спільнотах.

3. «Рада – керуючий». Ця організаційна система історично виникла як намагання «оздоровлення» місцевого управління, подолання фактів неефективного і недемократичного управління, які особливо виявилися у післявоєнний період. Керуючий як найманий службовець, фахівець у сфері суспільного управління є політично нейтральною фігурою. Він призначається на посаду представницьким органом і ним же може бути звільнений із займаної посади.

До функцій керуючого входить координація поточної діяльності муніципальних органів, складання та забезпечення виконання місцевого бюджету тощо. Будучи часто ефективною з точки зору управління, водночас така система позбавляє населення можливості прямо впливати на політику, що реалізується професійним менеджером.

4. «Система комітетів». У цьому випадку міське управління здебільшого здійснюється не представницьким органом, а комітетами, які утворюються з обраних населенням уповноважених (три – сім осіб) і здійснюють керівництво певною сферою або галуззю місцевого господарства.

У цій організаційній системі не передбачається обрання вищої посадової особи місцевого самоврядування, хоча один з уповноважених і наділяється званням мера. Проте він не має реальних повноважень – мер головує на засіданнях ради уповноважених та виконує представницькі функції. Слід зазначити, що така система має чималі недоліки: вона фактично забезпечує пріоритет політичного лідерства над професійними якостями обраних уповноважених, призводить до дроблення муніципального управління, безконтрольності роботи комітетів та відсутності ефективної взаємодії між комітетами і, як наслідок, дестабілізації процесу управління місцевими справами.

5. «Змішані» системи. Такі системи характеризуються поєднанням елементів двох систем «рада – керуючий» та «сильний мер – рада». Їй властива наявність сильного мера та керуючого, який призначається ним.

У цьому випадку наявність спеціаліста – керуючого забезпечує професіоналізм управління. Мер звільняється від поточної управлінської роботи і має можливість зосередитися на вирішенні політичних питань. Виборці, голосуючи за мера, отримують можливість впливати на муніципальну політику, а також висловлюють підтримку муніципальній адміністрації. Вказана система дозволяє певною мірою нівелювати недоліки інших систем. Проте вона обмежує роль представницьких органів як у визначенні засад і основних напрямів муніципальної політики, так і у безпосередній їх реалізації.

Організаційні системи розглянуті досить схематично і відбивають лише їх найбільш загальні риси. Існує велика їх варіативність. Разом з тим у зарубіжних країнах продовжується пошук нових організаційних систем місцевого самоврядування, суттєві особливості спостерігаються щодо порядку формування, структури та повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування. Підводячи підсумок, слід зазначити, що система місцевого самоврядування кожної окремої країни функціонує в межах певної політичної культури і традицій, особливості її обумовлені багатьма, інколи непомітними, чинниками, пов'язаними з оточуючим соціально-політичним середовищем/

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСІВ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Елементи системи місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування в Україні – це комплексна галузь українського права, що є сукупністю правових норм, які закріплюють і регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі організації місцевого самоврядування і вирішення територіальною громадою безпосередньо через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також у процесі реалізації окремих державних повноважень, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування.

Організація і функціонування місцевого самоврядування в Україні здійснюється згідно з принципами, встановленими Конституцією України і деталізованими у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 4).

До загальних принципів місцевого самоврядування належать: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Ці принципи відіграють вирішальну роль у всіх сферах місцевого самоврядування.

Сучасна система місцевого самоврядування в Україні включає такі елементи:

– **територіальну громаду**, яка є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень. Закріплені за

територіальними громадами функції і повноваження переважно здійснюють їх органи, а саме: сільські, селищні, міські, районні в містах ради (представницькі органи базового рівня), що складаються з депутатів, які обираються населенням відповідних територіальних одиниць строком на чотири роки, працюють сесійно, а також через постійні комісії і депутатів.

Вони наділені правом виступати від імені територіальних громад, представляти і захищати їхні інтереси перед державою та іншими суб'єктами суспільних відносин, приймати рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Певні особливості має місцеве самоврядування в містах з районним поділом. Районна в місті рада є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

Вона немає самостійного конституційного статусу і створюється за рішенням відповідної міської ради відповідно до положень п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України "Про місцеве самоврядування України". Така характеристика статусу районної ради в місті була підтверджена в рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) [62].

Для реалізації рішень представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня та виконання поточних завдань місцевого розвитку створюються виконавчі органи місцевого самоврядування: – виконавчі органи сільської, селищної, міської ради місцевого самоврядування (виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи), що у своїй діяльності підзвітні та підконтрольні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів державної виконавчої влади – відповідним органам виконавчої влади.

Очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради та проводить її засідання сільський, селищний, міський голова. Членами виконавчого комітету ради, крім відповідного сільського, селищного, міського голови, є заступник (заступники) сільського, селищного, міського голови з

питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інші особи.

До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до формування нового складу виконавчого комітету. Його кількісний склад визначається самостійно відповідною радою, а персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

Основною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради – заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше ніж один раз на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь понад половина від загального складу виконавчого комітету;

– відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у місті ради, які створюються радою у межах затверджених нею структури і штатів для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з

відповідними органами виконавчої влади; – сільський, селищний, міський голова, який є головною посадовою особою територіальної громади.

Відповідно до ст. 141 вони (сільський, селищний, міський голова) обираються територіальною громадою строком на чотири роки шляхом таємного голосування на основі загального, рівного, прямого виборчого права.

У своїй діяльності вони підзвітні та підконтрольні територіальним громадам і в разі неналежного виконання своїх обов'язків можуть бути зміщені зі своїх посад шляхом проведення місцевого референдуму (форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення; його рішення є обов'язковими для виконання на відповідній території). Запровадження інституту сільського, селищного, міського голови має дуже важливе значення для зміцнення місцевого самоврядування, проведення збалансованої місцевої політики і дало змогу розв'язати низку протиріч між представницькою та виконавчою самоврядними владами;

– **органи самоорганізації населення** (будинкові, квартальні, вуличні комітети тощо), які є важливим складовим елементом системи місцевого самоврядування. Через них територіальні громади певною мірою можуть впливати на діяльність сільських, селищних, міських рад та їх посадових осіб, врегульовувати поточні справи окремих територій.

Згідно з чинним законодавством відповідні ради можуть делегувати їм окремі повноваження, для виконання яких надавати їм фінанси та майно;

– **інші форми безпосередньої демократії** (загальні збори громадян, місцевий референдум, вибори тощо). Вперше на конституційно-законодавчому рівні було закріплено право територіальним громадам проявляти місцеві ініціативи, тобто ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

При цьому місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи, а рішення ради з цього питання має бути оприлюднене.

Таким чином, запровадження права місцевої ініціативи є ще одним кроком на шляху створення відкритої перед населенням місцевої влади;

– **асоціації та інші форми добровільних об'єднань**, в які з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад об'єднуються органи місцевого самоврядування; – районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. По суті, районні та обласні ради виступають “асоційованим” рівнем місцевого самоврядування. Вони законодавчо наділені відповідними функціями та повноваженнями, проте не мають своїх виконавчих органів.

Виконавчими органами на регіональному рівні є відповідні місцеві державні адміністрації, яким радою делегуються певні повноваження щодо питань територіального розвитку. Голова районної, обласної ради обирається відповідною радою з числа її депутатів, працює на постійній основі та очолює виконавчий апарат ради. Таким чином, на сьогодні в Україні створюється єдина, сформована знизу, без втручання державних інституцій, система органів місцевого самоврядування, які здійснюють досить широкі власні, в межах закону, і делеговані органами державної виконавчої влади повноваження. Вона складається з двох рівнів:

- первинного або базового (село, селище, місто);
- вторинного або асоційованого (район, область).

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

2.2. Етапи розвитку нормативної бази щодо місцевого самоврядування

Становлення місцевого самоврядування супроводжується активним розвитком законодавства в цій галузі, а також підвищенням ролі локальної нормотворчості та ратифікації міжнародно-правових актів, що регламентують статутні й функціональні аспекти становлення та розвитку локальної муніципальної демократії.

Розвиток місцевого самоврядування в незалежній Україні – тривалий процес, який відбувається з урахуванням соціально-економічних змін у державі. Становлення цього інституту не можна розглядати як миттєвий процес. У розвитку самоврядування можна виокремити три етапи:

1990–1996 рр. (становлення інституту місцевого самоврядування незалежної України до ухвалення Конституції),

1996–2014 рр. (розвиток конституційних засад місцевого самоврядування) та

із 2014 р. дотепер (реформування місцевого самоврядування України, децентралізація).

Основні документи, які визначили траєкторію реформування системи місцевого самоврядування наведено в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Нормативна база реформування системи місцевого самоврядування

Роки	Прийняті документи
1	2
1997 р.	Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування, Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/975. Згідно зі ст. 9 Конституції України ¹ Європейська хартія місцевого самоврядування стала складовою національного законодавства України.
1999 р.	Ухвалення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» ³ від 9 квітня 1999 р., який визначив організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій.
2001 р.	Ухвалення Бюджетного кодексу України, яким закладено основу та засади функціонування бюджетів місцевого самоврядування. О
2002 р.	Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» ⁵ від 11 липня 2002 р., Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» ⁶

Продовження табл. 2.1

1	2
2001-2002 рр.	Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджену Президентом України (2001 р.), Концепцію державної регіональної політики (2001 р.), Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування (2002 р.); Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р.
2014-2015 рр.	Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. 17 червня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про співробітництво територіальних громад» ¹ 2015 р. було ухвалено закони України «Про засади державної регіональної політики» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що становлять важливу законодавчу основу проведення реформи місцевого самоврядування «знизу» – за ініціативи самих територіальних громад і за підтримки цих ініціатив Урядом України і профільними міжнародними організаціями та програмами.
2023 р.	Прийнято Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

Подальші спроби пошуку оптимального варіанту місцевого самоврядування спостерігаються у квітні 2014 р., коли Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні.

Слід зазначити, що реформа місцевої влади в Україні з 2014 р. – це реформа місцевого самоврядування і місцевої державної влади, метою якої є поліпшення громадянам їх місця існування, а також надання якісних і доступних публічних послуг, узгодження інтересів держави й територіальних громад. 17 червня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про співробітництво територіальних громад»¹. У ньому закріплено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, керівні принципи, форми й механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Зазначений Закон закріпив механізм співробітництва територіальних громад і стимулював їх подальше об'єднання.

5 лютого 2015 р. було ухвалено закони України «Про засади державної регіональної політики» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що становлять важливу законодавчу основу проведення реформи місцевого самоврядування «знизу» – за ініціативи самих територіальних громад і за підтримки цих ініціатив Урядом України і профільними міжнародними

організаціями та програмами. Так, Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначив основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України.

Саме у цьому Законі було сформульовано нові сенси та акценти державної регіональної політики. «Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання».

Водночас Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» покликано регулювати відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. Окремо слід звернути увагу, що після ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у 2015 р. і започаткування процесу створення об'єднаних територіальних громад в Україні введено інститут старост. У зв'язку із цим до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було внесено зміни і додано нову статтю 141 «Староста», яка передбачила проведення виборів старост.

Перші вибори старост відбулися у січні 2016 р. Наступного 2017 р. такі вибори почали проводитися на регулярній основі. Зокрема, вибори старост в об'єднаних територіальних громадах в Україні успішно було проведено 30 квітня, а також у липні-серпні 2017 року. У 2017 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з метою забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, просторового планування та управління земельними ресурсами розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад».

Зазначеним законопроектом передбачено розширення повноважень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин, зокрема наділення сільських, селищних і міських рад об'єднаних територіальних громад повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності у межах території відповідних територіальних громад, зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності, продажу громадянам і юридичним особам земельних ділянок державної (крім земельних ділянок, на яких розташовано об'єкти, що підлягають приватизації) та комунальної власності, вилучення для суспільних та інших потреб земельних ділянок із земель державної та комунальної власності, наданих у постійне користування.

Ще одним актуальним законопроектом, підготовленим Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у 2017 р., став проєкт Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», що є досить довгоочікуваним для України з огляду на необхідність реформування територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Зазначений проєкт унормовує основні засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, найменування та перейменування населених пунктів і районів та віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ і міст.

У 2018 р. об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів. Завдяки реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад»³ було створено механізм вирішення спільних проблем громад: утилізації та переробки сміття, розвитку спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 р. було реалізовано вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 1262 громади.

23 січня 2019 р. за ініціативою Кабінету Міністрів України відбувся перехід до нового етапу реформи децентралізації, який враховує закріплення позитивного досвіду і формування спроможних громад, зміну територіального

устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень і функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії. Таким чином, місцеве самоврядування в Україні продовжує розвиватися і вдосконалюватися, шукаючи оптимальний варіант функціонування.

В 2023 році Прийнято Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом громадян України на службу в органи місцевого самоврядування, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус службовців місцевого самоврядування, особливості служби виборних посадових осіб, а також особливості трудових відносин, що виникають у зв'язку із перебуванням осіб на патронатній службі в органах місцевого самоврядування.

Визначає нові правові та організаційні засади служби в органах місцевого самоврядування. А також здійснює гармонізацію із законодавством з питань державної служби в Україні.

Закон набирає чинності через 6 місяців з дня опублікування, але не раніше ніж через 6 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.

2.3. Дослідження тенденцій розвитку місцевого самоврядування в період війни

У лютому 2022 року російське вторгнення перервало реформаторські процеси, зокрема у сфері децентралізації. Це зрозуміло, оскільки перед владою постав важливіший виклик – захист країни від російської агресії.

2022 рік показав, наскільки стійким є місцеве самоврядування, яке здатне гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема і у фінансовій частині, навіть в умовах воєнного стану. Рік для країни був важким, але органи місцевого самоврядування (ОМС) продемонстрували належну підтримку не тільки силам тероборони, ЗСУ та національної безпеки, але й внутрішньо переміщеним особам, які потребували прихистку.

Організація та забезпечення діяльності тероборони, матеріально-технічна допомога ЗСУ, залучення допомоги іноземних партнерів – це ті речі, які ОМС взялися підтримувати із самого початку ганебного вторгнення РФ, забезпечуючи при цьому, постійну підтримку всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу, організація укриттів, продовження надання послуг на високому рівні). І це все незважаючи на щоденні обстріли. І все це завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, яка дала змогу ОМС отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси, які відіграли головну роль в протистоянні викликам.

Звісно, перші місяці війни досить негативно вплинули на фінансову і матеріальну основу місцевого самоврядування. Крім цього, держава повинна була забезпечити стабільні економічні умови для бізнесу, тому було запроваджено певні податкові пільги, до яких ОМС також повинні були пристосовуватись. І місцеве самоврядування виконало цю задачу на відмінно, адже в подальші місяці уже з власних коштів підтримували бізнес та формували різні програми підтримки суб'єктів господарювання.

Нижче наведено графік помісячних надходжень до місцевих бюджетів в розрізі видів надходжень (рис. 2.1).

В березні та лютому податкові надходження значно знизились, але вже в травні відновили попередні темпи, нарощуючи обсяги. Трансфертна політика була дещо відкорегована Урядом при внесенні змін до державного бюджету, тому субвенцій з державного бюджету були значно нижчі показників минулого року та коливались від 7 до 19 млрд гривень на місяць.

Загалом за 2022 рік до місцевих бюджетів надійшло 555,1 млрд гривень доходів загального та спеціального фондів. Звісно, що найбільшу питому вагу склали податкові надходження 393,5 млрд грн, або 70,9% всіх надходжень. Офіційні трансферти склали майже 25%, тобто четверту частину всіх надходжень.

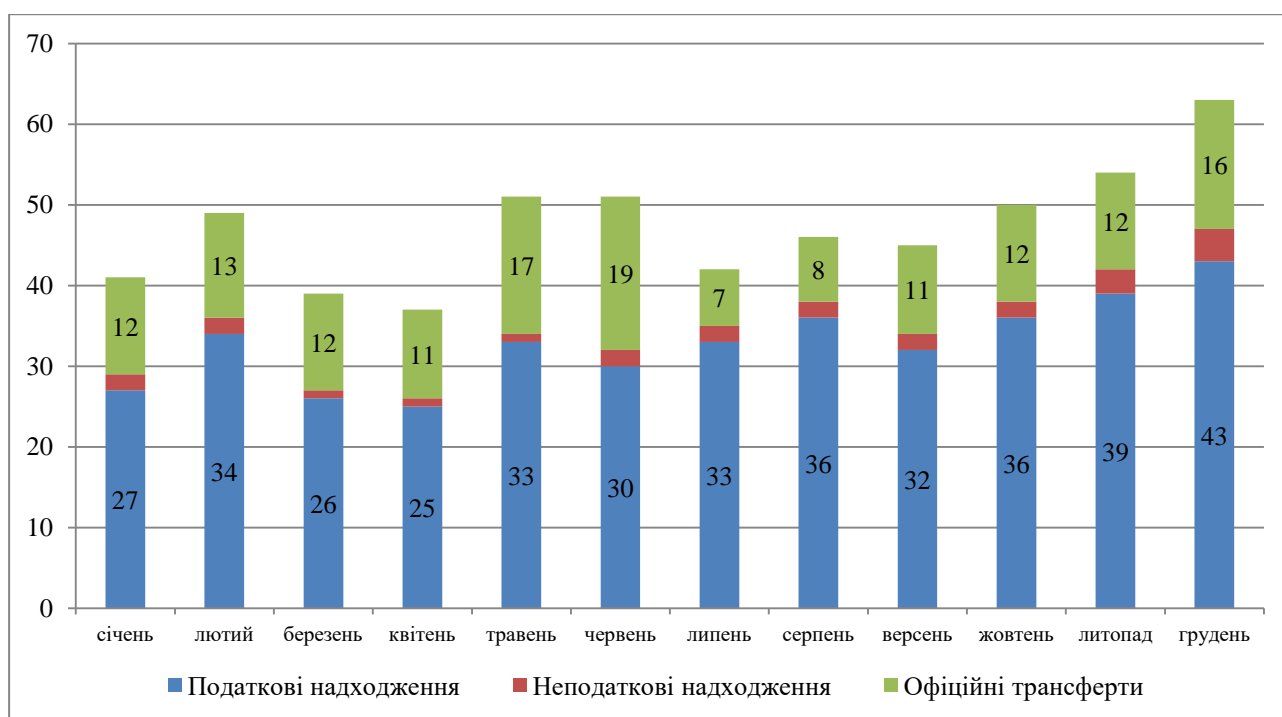


Рис. 2.1. Доходи місцевих бюджетів у розрізі видів надходжень (помісячно) за 2022 рік.

Варто також відзначити, що за 2022 рік значно зросла частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (рис. 2.2).

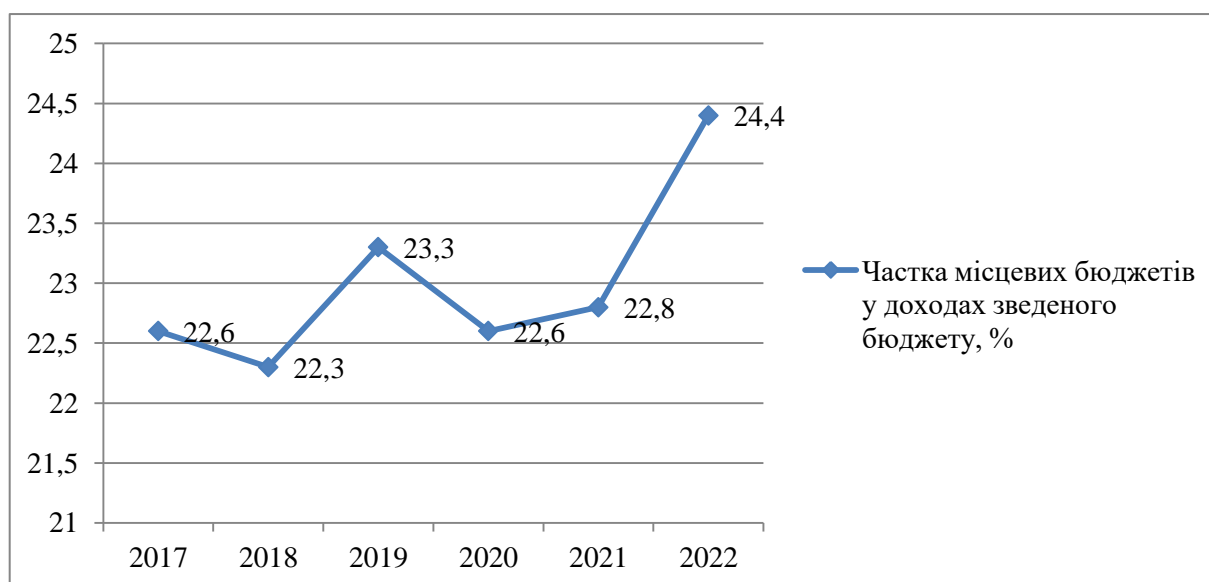


Рис. 2.2. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України

Переорієнтація державного бюджету на цілі оборони призвели до збільшення частки місцевих бюджетів.

Виклики для цього процесу реформ, створені широкомасштабною російською агресією, є серйозними: 13 мільйонів осіб були переміщені, з них майже 8 мільйонів виїхали з України, а решта мігрували всередині країни, переважно в безпечніші райони на заході країни. За різними оцінками, понад 1500 компаній подали заявки на урядову програму переміщення, з них 510 вже перенесли своє виробництво на захід із постраждалих від війни регіонів; цього року ВВП знизиться на 45%, а надходження з основних місцевих власних джерел (плата за землю, рента за землю тощо) зменшуються на 38%. Як наслідок, місцеві бюджети змінили свою структуру, стаючи більш залежними від трансфертів з центрального бюджету.

У деяких місцях важко скликати засідання місцевих рад, оскільки депутати можуть бути відсутні у громаді, а відносини між виборними органами влади та військовою адміністрацією, які загалом співпрацюють, є новою реальністю, за якою необхідно уважно стежити. Виборча система на місцевому рівні впливає на політичний ландшафт: у деяких випадках склад рад не відображає вибір більшості, позаяк перевагу отримали списки провідних партій, як це повідомили деякі опитані.

Зараз постає чимало наступних викликів: врегулювання дисбалансів між рівнями розвитку різних громад, забезпечення стабільного розвитку, відновлення пошкодженої інфраструктури, чітке розмежування повноважень між всіма рівнями, підтримка демократичності прийняття рішень.

Відповідно продовження реформи децентралізації залишається пріоритетом для країни у 2023 році. Саме завдяки децентралізації в громадах за попередні роки було реалізовано понад 12 тис соціальних, інфраструктурних та інших проєктів.

Наступним етапом цієї реформи має стати розширення функціоналу місцевого самоврядування в питанні збору місцевих податків, особливо майнових (плати за землю, податку на нерухоме майно). Це збільшить надходження до місцевих бюджетів, які з 2014 року в абсолютних значеннях

зросли в чотири-п'ять разів. Показово, що понад 75% українських громадян підтримують продовження реформи децентралізації.

Російська агресія болісно вдарила по українській економіці. Мабуть, немає галузі, яка б не постраждала від боїв. В уряді оцінюють, що у 2022 році ВВП України скоротився на 30,4%. Таких втрат Україна не зазнавала ні внаслідок світової фінансової кризи 2008-2009 років, ні у 2014-2015 роках, коли Росія анексувала Крим і розв'язала війну на Донбасі, ні під час коронакризи.

За підрахунками аналітиків, внаслідок російських ракетних та артилерійських обстрілів, а також атак дронів-камікадзе в Україні зруйновано або пошкоджено понад 3 тис навчальних та 1,2 тис медичних закладів. На відновлення соціальної інфраструктури необхідно щонайменше 19,7 млрд дол.

Не варто забувати і про руйнування електроенергетичної інфраструктури. На початок грудня агресор суттєво пошкодив або зруйнував об'єктів критичної інфраструктури на близько 6,8 млрд дол. Під ворожі удари потрапили всі ТЕС, ТЕЦ та ГЕС, сотні трансформаторів, підстанцій, теплових пунктів і котелень.

Пошкоджені об'єкти розташовані в різних регіонах – від Чернігова до Херсона. Відповідальність за їх реконструкцію ляже важким тягарем і на органи місцевого самоврядування. Саме тому процес відбудови України має супроводжуватися новим етапом перерозподілу функцій і фінансів від центру до регіонів.

Реформа місцевого оподаткування повинна покращити добробут громад за рахунок вдосконалення механізмів адміністрування місцевих податків, а саме надання місцевому самоврядуванню додаткових повноважень, які дозволять йому покращувати фінансове становище громад.

Залучивши органи самоврядування до адміністрування місцевих податків, громади зможуть краще справлятися з непростю післявоєнною ситуацією.

По-перше, наразі фіскальні органи технічно перевантажені. Держава витрачає щонайменше 500-700 млн грн щороку для виконання функцій з адміністрування місцевих податків. Фактично йдеться про те, що фіскальним органам не вистачає власних ресурсів для адміністрування місцевих податків.

По-друге, попри прогрес у процесах децентралізації, місцеве самоврядування досі не отримало належної фінансової автономії. В Україні бюджети громад наповнюються завдяки місцевим податкам не більш ніж на 25%.

У країнах Євросоюзу цей показник сягає 40%, тож є куди вдосконалюватися. Особливо зважаючи на те, що наразі поза баз податкового обліку перебувають близько 10 млн га землі та 40-50% нерухомості в межах усієї України. Це означає, що бюджети громад щорічно втрачають близько 15 млрд грн. Ці кошти – це нові соціальні об'єкти, дороги, модернізація ЖКГ, благоустрій.

По-третє, місцеве самоврядування зацікавлене в збільшенні власної незалежності від трансфертів з центрального бюджету, а тому матиме всі необхідні стимули для ефективного адміністрування місцевих податків.

До того ж їх не розділяє велика дистанція з платниками податків та податковою базою на місцях – землею та нерухомістю. Якісне оновлення державних майнових реєстрів та податкових баз даних, що є основою для нарахування податків, неможливе без активної ролі місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що значна кількість громад виконує більшу частину функцій з адміністрування місцевих податків, хоча законодавство це не регламентує.

Очевидний стимул у вигляді збільшення наповнюваності бюджетів громад є визначальним. Зокрема, громади обліковують об'єкти оподаткування та платників, вручають платникам податкові повідомлення-рішення (ППР), ведуть комунікацію з платниками щодо погашення податкових боргів.

Характерно, що за підсумками опитування громад, проведеного Асоціацією малих міст України, понад 40% громад уже зараз готові взяти на себе повний спектр функцій адміністрування місцевих податків, включаючи функції обліку, нарахування, контролю та здійснення позовно-претензійної роботи. Найбільшу готовність, 50% опитаних, демонструють міські громади. Готовність селищних та сільських громад становить 35,3% та 43,7% відповідно.

Показовий досвід Латвії, де всі функції з адміністрування місцевих податків виконують органи місцевого самоврядування.

У кожному з них є штатні посади податкових адміністраторів. Усі процеси там максимально автоматизовані завдяки програмному забезпеченню, у якому поєднані державні реєстри, дані про платників та історія транзакцій. Саме цей досвід можна покласти в основу реформи фіскальної децентралізації в Україні.

До речі, 65% громад, за результатами зазначеного опитування, готові взяти участь у її розробці. Найбільшу готовність декларують селищні громади – 78,4% опитаних, готовність міських та сільських громад – 58,1% та 61,5% відповідно.

Розширення повноважень інституту місцевого самоврядування – це нові можливості для громад, які постраждали від війни. Це покращення добробуту мешканців сіл та малих міст завдяки реалізації нових освітніх, соціальних, медичних, культурних та інфраструктурних проєктів.

Реформа децентралізації влади вплинула на зміст і мету принципу підзвітності органів місцевого самоврядування. Сучасне його розуміння є ширшим, ніж обов'язок органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб звітувати про свою діяльність.

Принцип підзвітності органів місцевого самоврядування має на меті – інформувати членів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування; залучити громадськість до прийняття рішень на місцевому рівні та до впливу на процес їх прийняття; розвивати громадський контроль; підвищити довіру громади до органів місцевого самоврядування; гарантувати прозорість і верховенство права у роботі муніципальної влади; попередити конфлікти у громаді та нейтралізувати напругу.

Належно побудована система стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні – основна гарантія забезпечення верховенства права. Імперативна вимога щодо підзвітності є засобом стримування органів місцевого самоврядування у їхній автономії, яка була суттєво розширена та поглиблена в

результаті децентралізації влади. Демократичний громадський контроль та внутрішній вертикальний контроль в органах місцевого самоврядування мають бути домінуючими у стримуванні незаконної дискреції та зловживанні автономією муніципальною владою. Основою для такого контролю, також, є принцип підзвітності органів місцевого самоврядування.

Перші місяці війни виявились для місцевого самоврядування справжнім випробовуванням, яке вони пройшли та показали, що здатні гідно протистояти будь-яким загрозам та перешкодам. Реформа децентралізації показала справжній результат міцності фінансової основи територіальних громад та їхню здатність швидко адаптуватися до ситуації.

Громади, де не велися бойові дії, змогли гідно прийняти внутрішньо-переміщених осіб, забезпечити їх належною інфраструктурою та наданням публічних послуг на відповідному рівні. Крім цього, надходження до місцевих бюджетів в громадах, які не постраждали від військової агресії росії, дозволили наповнювати єдиний казначейський рахунок в умовах війни. І навіть з урахуванням значних податкових пільг громади зуміли наповнювати свої бюджети на рівні минулого року і відновити зростання.

Нижченаведений графік (рис. 2.3) демонструє, наскільки великим за обсягами є вплив територіальних громад на підтримку фінансового стану наповнення ЄКР.

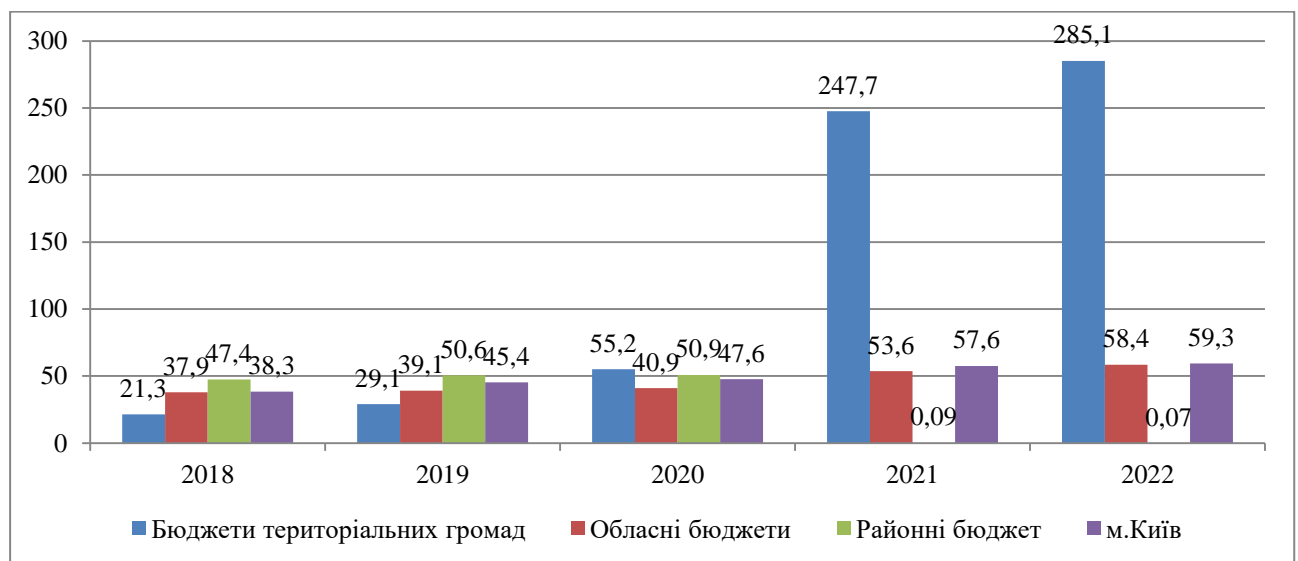


Рис. 2.3. Динаміка доходів за видами бюджетів

З іншого боку, саме на плечі громад лягає фінансування значної частини повноважень, як делегованих так і власних (які досі не розмежовані в Бюджетному кодексі). Але на них і спирається міцність місцевих бюджетів, адже за обсягом саме бюджети місцевого самоврядування складають основу стійкості місцевих фінансових ресурсів.

Загалом за січень-грудень 2022 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 398,1 млрд гривень, що становить +13,1% або +46,1 млрд грн приросту проти січня-грудня 2021 року. Це в основному зумовлено значним ростом податку з доходів фізичних осіб (+28,3%), адже втрати від надходжень плати за землю, в порівнянні із відповідним періодом минулого року складають -16,1% або -5,7 млрд гривень.

Значно гірша ситуація із надходженнями акцизного податку, зокрема акцизу на пальне. В порівнянні із січнем-груднем 2021 року, надходження акцизу на пальне знизились на 70,2% або на 6,8 млрд грн. Причиною значного зниження є встановлення акцизу на імпорт пального на рівні 0 євро за 1000 літрів (Закон України №2120-IX від 15.03.2022). Разом з цим, нагадаю, що Президент 28 вересня підписав закон щодо відновлення оподаткування нафтопродуктів та встановлення нових ставок на акциз із нафтопродуктів.

З року в рік бюджети територіальних громад показують найвищі показники приросту надходжень, що лише вкотре підтверджує ефективність проведених реформ та результативність на місцевому рівні. Перебравши на себе повноваження районного рівня, територіальні громади показали, що здатні ефективно розпоряджатися та нарощувати отримані фінансові ресурси.

В розрізі регіонів одразу ж простежуються особливості окремих областей та зміна ділової активності по регіонах. Помітним є зниження доходів по областях, де ведуться (велися) бойові дії. Натомість в областях, де розміщена велика кількість внутрішньо переміщених осіб та відновлено діяльність бізнесу, спостерігається значний приріст, у порівнянні з відповідним періодом минулого року.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ

3.1. Громада як основний елемент місцевого самоврядування

Реформа децентралізації вважається однією з найуспішніших реформ проведених в Україні. У результаті реформи децентралізації значно розширилися повноваження органів місцевого самоврядування. У першу чергу, реформа посприяла посиленню потенціалу громад. Громади отримали автономію щодо розвитку проєктної діяльності, що зумовило певний сплеск активності та її процвітання.

Головний акцент зміщено на збільшення фінансування місцевих бюджетів. У результаті децентралізації в Україні 12 червня 2020 року урядом було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня [10].

17 липня 2020 року ВРУ прийняла Постанову №3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно з якою тепер в Україні 136 районів замість 490 [11]. А після місцевих виборів 25 жовтня 2020 року, в Україні утворилося 1469 територіальних громади).

В Україні історично склалося, що громада була основною територіальною одиницею, яка виконувала низку важливих функцій, маючи свої органи управління. Відповідно до рішень зборів громади здійснювався розподіл землі, на членів громади накладалися податки та сплачувалися податки державі.

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено

виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо.

Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Сьогодні територіальна громада в Україні, яка є аналогом свого історичного прообразу, створюється державою відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання громад» [4].

Територіальна громада – це не тільки спільне проживання громади на відповідній території, але й отримані права від держави, насамперед право на самоврядування, яке може здійснюватися не тільки громадою, а і через органи місцевого самоврядування. Органами, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Територіальні громади вибирають відповідні ради. Голова ради вибирається депутатами на сесії відповідної ради.

Юридичне оформлення статусу громади було визначено згідно ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5]. Де було визначено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста, яка може утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Тобто, дана стаття дає нам розуміння, що територіальна громада може утворити орган місцевого самоврядування, але не є ним [1].

Загалом процес формування територіальних громад у контексті децентралізації, тривав з 2015 по 2020 р.

Перший етап тривав з 2015 до 2020 рр, це період добровільного об'єднання громад в Україні. Впродовж цього часу було утворено 1070 об'єднаних територіальних громад. З 12 червня 2020 року розпочався другий етап формування територіальних громад, що розпочався відповідно до закону

№ 562-IX. Відповідно до цього закону уряд визначив адміністративні центри і території територіальних громад на основі раніше об'єднаних громад і попередньо затверджених 36 перспективних планів. Усього було затверджено 1470 громад, які повністю охоплювали території 24 областей (окрім Чорнобильської зони відчуження). Проте, 12 серпня 2020 року розпорядженням Кабміну № 996 Соколівську громаду Черкаської області включено до Жашківської. Таким чином, громад стало 1469. Станом на 25 жовтня 2020 року не вдалося провести вибори на окупованих територіях Донецької та Луганської областей.

Відповідно на цих територіях було сформовано військово-цивільні адміністрації, такі як: Донецька, Горлівська, Дебальцівська, Докучаєвська, Єнакієвська, Жданівська, Хрестівська, Макіївська, Сніжнянська, Іловайська, Харциська, Шахтарська, Ясинуватська, Амвросіївська, Вуглегірська, Новоазовська, Кальміуська, Старобешська, Бойківська, Луганська, Антрацитівська, Алчевська, Молодогвардійська, Сорокинська, Хрустальненська, Ровеньківська, Довжанська, Кадіївська, Лутугинська, Зимогір'ївська,

Після початку повномасштабного вторгнення російської федерації з 24 лютого 2022 року, частина територіальних громад в Україні визначаються у таких значеннях:

- території, що є тимчасово окупованими;
- території, що перебувають в оточенні (блокуванні);
- території, на яких тривають активні бойові дії.

Станом на 19.07.2022 року до переліку входить 314 громад з 9 областей: Донецької (66), Харківської (51), Дніпропетровської (6), Луганської (37), Запорізької (55), Херсонської (49), Миколаївської (25), Сумської (20), Чернігівської (5).

Таким чином, громада як основний елемент місцевого самоврядування після завершення реформи децентралізації, отримала широкий спектр

повноважень. Досить вагомим фактором стало те, що над реформою спільно працювали всі сектори українського суспільства.

Над проведенням реформи працювали: Президент України, Офіс Президента України, Головний департамент регіонального та кадрового розвитку та Департамент місцевого самоврядування та децентралізації, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Міністерство розвитку громад та територій України, Асоціація сільських, селищних рад та об'єднаних громад, Українська асоціація районних та обласних рад, Асоціація об'єднаних територіальних громад, Асоціація міст України, Обласні державні адміністрації, Районні ради, Районні державні адміністрації, Програма "U-LEAD з Європою".

Після завершення реформи територіальні громади стали основною ланкою децентралізованого адміністративно-територіального устрою. У межах територіальної громади, якій надано автономію, громадяни країни мають реальну можливість самостійно будувати своє життя, не сподіваючись на чиюсь допомогу. Як визначено в Європейській хартії про місцеве самоврядування, через громаду громадяни вчаться господарювати і здійснювати реальне господарювання, керують фінансовими справами. Саме в громаді реалізовується більшість соціально-економічних прав громадян у демократичному суспільстві.

Основними результатами реформи з децентралізації стали:

- збільшення місцевих бюджетів;
- створення достойної матеріально-технічної бази для функціонування місцевого самоврядування;
- добровільне об'єднання територіальних громад;
- утвердження фінансової незалежності громад;
- покращення інфраструктури об'єднаних територіальних громад;
- розширення повноважень органів місцевого самоврядування;
- створення умов для підвищення ефективності роботи місцевих рад.

На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином – не утримуються приміщення шкіл і лікарень та інші будівлі комунальної власності, не забезпечується благоустрій території, нічне освітлення вулиць тощо.

Метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. Перш за все мова йде про зарахування до їхніх бюджетів 60% податку на доходи громадян. З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно.

При цьому до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, в тому числі й за межами населених пунктів. Також запроваджується обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоврядуванням місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його запровадження та про його ставки кожна місцева рада теж приймає самостійно. Громада отримує також 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів. Крім того, за бюджетами місцевого самоврядування залишаться 100% єдиного податку та інші місцеві податки і збори. Однак навіть наділення цими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад їхньої спроможності не забезпечить.

Надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме. Тому реформа місцевого

самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

Для визначення рівня спроможності територіальних громад було розроблено Методику формування спроможних територіальних громад. Оцінку загального рівня спроможності територіальних громад у Методиці запропоновано визначати індексним методом. Критеріями оцінки рівня спроможності є:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- кількість учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Таким чином, застосовуючи цей порядок оцінки спроможності територіальних громад, можна чітко розуміти, які територіальні громади в майбутніх періодах можуть бути об'єднані, а які територіальні громади потребують підтримки з боку держави, інвесторів, міжнародних донорів.

Однак укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність. Питання визначення меж нових, об'єднаних громад вирішуватиметься органами влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян.

3.2. Стратегічне планування розвитку місцевого самоврядування

Досвід багатьох країн дає підстави для висновку, що планування є ключовим аспектом ефективної діяльності із забезпечення розвитку громад. Без використання стратегічного підходу дії представників влади ризикують бути частковими, неузгодженими і безрезультативними.

Слово «стратегія» походить від давньогрецького «stratos» (мистецтво керівництва суспільною, політичною боротьбою).

Стратегічне планування – це впорядкована діяльність, спрямована на обґрунтування та прийняття важливих рішень щодо місцевого розвитку, впровадження заходів, програм та проектів, які направлені на реалізацію змін задля бажаного майбутнього стану території. Стратегічне планування передбачає глибоке дослідження ситуації, виконання аналізу зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу, вивчення проблем громади, обґрунтування бачення розвитку та оцінку можливих стратегічних альтернатив.

Стратегічне планування побудоване на комунікації та участі громади, а тому сприяє врахуванню різноманітних інтересів та цінностей, прийняттю консолідованих рішень, на реалізації яких концентруються зусилля та ресурси основних учасників місцевого розвитку. Популярність стратегічного планування у світі зумовлюється сучасними вимогами глобальної економіки, переходом країн-лідерів на систему управління, що відповідає вимогам «нової економіки» та потребам моделювання розвитку майбутнього в умовах постіндустріального суспільства.

Вибір стратегії розвитку, яку б можна було проголосити публічно, сьогодні є важливою роботою чиновників різних рівнів та різних урядів, які займаються плануванням розвитку.

Сучасна стратегія повинна:

містити ясні цілі, досягнення яких є вирішальним для загального результату місцевого розвитку;

підтримувати громадську ініціативу;

концентрувати головні зусилля в потрібний час у потрібному місці;
передбачати таку гнучкість поведінки, щоб використовувати мінімум ресурсів для досягнення максимального результату;
сприяти адаптації розвитку території до зовнішніх змін;
спрямовувати дії ОМС у потрібному напрямку;
визначати скоординоване керівництво;
окреслювати коректну послідовність дій;
забезпечувати гарантовані ресурси.

Стратегічне планування охоплює систему довгострокових, середньострокових та короткострокових планів, програм та проектів. Однак головний змістовий акцент робиться на довгострокові цілі та пошук шляхів їх досягнення. Іноді вважають, що стратегічне планування – те саме, що і довгострокове планування. Але це не так, зміст цих категорій є різним.

Стратегія:

підвищує спроможність громади пристосуватися до майбутніх подій, врахувати ризики, знайти узгоджену відповідь на потреби розвитку та протидіяти економічним та соціальним кризам;

допомагає втілити плани дій (цілі та завдання) місцевого розвитку громади;

сприяє ототожненню та гармонізації цілей членів громади, бізнесу, місцевої влади і тим самим забезпечує ефект «синергії»;

зменшує ризики непередбаченої спонтанної реакції на обставини, допомагає обминути перешкоди на шляху розвитку;

сприяє виправленню помилок та упущень у процесі прийняття поточних рішень;

допомагає раціонально використовувати обмежені ресурси;

підвищує результативність контролю за планами дій;

виконує роль декларації намірів та подає «сигнал інвесторам»;

допомагає отримати конкурентні переваги за нові інвестиції, робочі місця, мешканців і гостей.

Стратегічне планування потребує сильного лідерства, бачення та мотивації для початку діяльності, а також розвинутих навичок організації командної роботи, комунікації та управління інформацією для руху вперед. Стратегічне планування накладає обмеження на часові рамки, бюджет, навички та спроможність розробити план. У процесі стратегічного планування складно узгодити та задовільнити різноманітні інтереси залучених сторін, визначити пріоритети.

Успішна Стратегія має такі основні ознаки:

розроблена на основі партнерства та широкої колективної участі громади; залучає велику кількість зацікавлених сторін з усіх сфер життєдіяльності суспільства та має високий рівень громадського консенсусу;

використовує потужний аналітичний інструментарій для дослідження; забезпечена чітким механізмом координації у процесі підготовки стратегії;

розробляється з усвідомленням того, що якість однієї завершеної фази процесу стратегічного планування впливає на успішність наступної фази;

опирається на місцевий потенціал та місцеві фактори конкурентних переваг;

використовує місцеві активи (природний, фізичний, людський, соціальний, інноваційний тощо);

орієнтована на зміни, особливо, в питаннях, які найбільшим чином впливають на місцевий економічний розвиток;

трансформована у заходи, проекти чи програми, які мають (можуть мати) ресурсне забезпечення для реалізації, і які закріплені за відповідальними особами;

зкладає систему постійного моніторингу за процесом виконання та коригування стратегії.

У підходах до створення стратегії, як у кривому дзеркалі, відображається підхід місцевої влади до місцевої демократії. Створення стратегій розвитку громади можна оцінити як виняткову можливість до побудови відчуття

громадянської відповідальності за місцеві справи. Почуття відповідальності може бути поширене далеко поза середовище місцевого самоврядування і має шанси охопити коло місцевих лідерів з різних сегментів громадського життя.

Можна виділити кілька методів (способів) розробки стратегій розвитку громад.

1. Метод патерналізму. Стратегія розробляється владою та муніципальним менеджментом, пишеться в кабінетах без будь-яких контактів з громадою.

2. Експертний метод. Стратегія розробляється експертами, які роблять глибокі дослідження статистичних показників, використовують математичний апарат, проводять кореляційні чи факторні аналізи, прогнозують тенденції та пропонують плани дій, професійно працюють над створенням стратегії і віддано відпрацьовують отриману платню.

3. Експертно-консультативний. Стратегія розробляється експертами, які в процесі дослідження середовища та розробки основних напрямків розвитку звертаються по консультації (круглі столи, громадські слухання, анкетування тощо) до місцевої громади (бізнесу, громадських організацій тощо) та влади.

4. Адміністративно-консультативний. Стратегія розробляється владою та муніципальним менеджментом з консультативним залученням громади через опитування громадської думки, круглі столи, громадські слухання тощо.

5. Метод «співучасті», що базується на довготривалому партнерстві із залученням експертів. Концепція методу побудована на колективній участі громади та формуванні групи професіоналів з лідерів місцевих громад, бізнесів та влади, яка працює над стратегією розвитку за допомогою залучених незалежних експертів.

Найефективнішим вважається сьогодні Метод «співучасті», що базується на довготривалому партнерстві із залученням експертів. Успішний сталий економічний розвиток потребує реального партнерства, а стратегічне планування надає системний інструмент для управління змінами та досягнення консенсусу в громаді щодо спільного бачення кращого економічного

майбутнього. Залучення сторонніх експертів до праці значно підсилює вагомість процесу розробки документу, скеровує дії учасників та надає їм впевненості у прийнятті правильних рішень. З точки зору методики, стратегічне планування є складним інструментом впливу на економічне майбутнє.

В процесі стратегічного планування переглядаються місцеві економічні умови, а також аналізуються сили, які впливають на місцеву економіку ззовні. Далі розробляються конкретні заходи (програми, проекти чи завдання), які необхідно виконати. Разом з тим, зміни, які треба впровадити, мають впливати на усю місцеву економіку за допомогою конкретного набору вибраних заходів. Це є, власне, селективна складова процесу стратегічного планування. Оскільки наявні у громаді можливості та ресурси завжди обмежені, в процесі стратегічного планування мають постійно виявлятися та відбиратися проблеми, завдання та заходи, що є найбільш потрібними, надійними і здійсненними.

У процесі стратегічного планування вирізняють чотири етапи, які незалежно від вибраного методу розробки мають чітку послідовність (Рис. 3.1).



Рис. 3.1. Етапи розробки стратегічного плану

Однак у процесі підготовки стратегії часто трапляється так, що в міру розвитку процесу планування після проходження кількох етапів є потреба повернутися назад до попередніх етапів. Тобто процес стратегічного

планування передбачає виникнення «петель зворотного зв'язку» та проходження кількох ітерацій на шляху від дослідження середовища до прийняття рішень у зв'язку з появою нових аргументів, фактів, ідей чи ситуацій. Чим краще буде пройдено процес планування, тим дієвішим буде стратегічний план.

3.3. Завдання розвитку місцевого самоврядування у повоєнний період

Війна триває, але держава вже робить кроки на відновлення країни, регіонів та громад. 9 липня 2022 р. Верховна Рада України в другому читанні ухвалила законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» (№ 5323)

Досягнення децентралізації, автономії місцевого самоврядування, довіри держави до населення та громад стали вирішальними у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави перед навалюю російських фашистів.

Громади продемонстрували високу стійкість в умовах війни: ті, що опинились у тимчасовій окупації, зберігають потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення; а громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу перемоги України. Стійкість, виявлена громадами різного типу, доводить правильність ідеї децентралізації й потребу її поглиблення в межах повоєнної розбудови. ОМС і далі виконують свої повноваження, спрямовані розв'язувати питання місцевого значення з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану.

Війна завдала значних збитків нашій державі та стала випробуванням для місцевого самоврядування України, але й започаткувала також цілу низку важливих позитивних змін стратегічного характеру. Передусім це стосується істотного підвищення ефективності взаємодії між органами державної влади, керівництвом ТГ та представниками громадських і волонтерських організацій.

Громади своєю спільною роботою не тільки зміцнюють власний потенціал, але й відіграють важливу роль у зміцненні економічного потенціалу країни.

В умовах війни місцева влада працює, надає послуги та допомагає армії. Робота йде не лише в тилу, а й на тимчасово окупованих територіях і навіть там, де точаться бої. Додаткові функції, що покладено на місцеву владу в перші дні війни, стосувалися великого напливу ВПО. ОМС організували реєстрацію відповідного статусу, видачу довідок і за допомогою членів громад налагодили процес розміщення людей, які покинули свої оселі. Також провідну роль відіграють дії громад у релокації частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх з нею територій у західні регіони.

Дуже важливо, щоб наступні кроки відновлення одразу закладали підвалини розвитку нової України.

На рівні регіонів та громад на цьому шляху важливим є таке. Прозорість та відкритість урядування задля ефективного контролю громадськістю. Щоб зреалізувати громадський контроль, а також забезпечити прийняття обґрунтованих рішень на місцях, важливо удоступнити публічну інформацію та потрібні дані, зокрема через забезпечення:

прозорості та відкритої системи публічних закупівель (механізм платформи «Prozorro» та його розширення) з позбавленням російських бенефіціарів будь-якої можливості брати участь у цих процесах;

цифровізації публічних послуг, забезпечення доступу до публічної інформації, роботи відповідних публічних реєстрів;

прозорих і відкритих систем моніторингу та збору даних в усіх сферах;

прозорості та ефективної антикорупційної системи;

прозорості та ефективної системи правосуддя.

У процесі відбудови України ключовою є роль громад, зокрема – у зв'язку з децентралізацією та потребою забезпечити відчуття «власності» результатів цієї відбудови. Громади, як стрижневі учасники цього процесу, мають право вирішувати й планувати процеси відновлення відповідно до визначених власних пріоритетів. Разом з тим, представники влади на місцях

повинні забезпечити якісну участь громадськості, зокрема через участь в ухваленні рішень через громадські обговорення / слухання, створення робочих груп за різними напрямками (наприклад, відбудови приміщень, просторів, оновлення міської інфраструктури).

Процес відновлення України має орієнтуватися на вдосконалення міського планування, ґрунтоване на принципах сталого розвитку. Ключовими орієнтирами відновлення регіонів та громад мають бути такі.

Створення безбар'єрного простору. Кожна людина має право вести активний спосіб життя за будь-яких обставин та не бути ізольованою від суспільства. Інклюзивність передбачає: інтеграцію осіб маломобільних / літніх / з дітьми, а також дітей і молоді та інших вразливих соціальних груп населення; усунення дискримінації щодо них; однаковий доступ до соціальних благ та забезпечення прав людини.

Розвиток сталої мобільності. Передбачено обладнати: смуги громадського транспорту для всіх транспортних магістралей; зони для пішоходів для 100 % магістральних доріг, а для велосипедистів – мінімум 50 %. Передбачено сприяти пріоритетному використанню громадського транспорту замість приватних автомобілів, що уможливить скорочення викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря.

Дотримання компактності та багатофункціональності в містоплануванні. Змішане використання територій, притаманне багатьом європейським містам, може стати новим пріоритетом під час відновлення зруйнованих міст, а також будівництва нового житла для ВПО. Створення багатофункціональних міських просторів, що поєднують активності різного роду (житло, робота, закупи, відпочинок), дають змогу забезпечити гідні умови життя, соціальні потреби, а також істотно зменшити потреби використовувати транспорт.

Перехід на зелену енергетику. Під час відбудови зруйнованих населених пунктів треба: планувати інфраструктуру міста з огляду на місцеві джерела енергії (скидне тепло, ВЕС, СЕС, біомаса тощо); намагатися максимально диверсифікувати джерела генерації; скоротити відстані від місця генерації

енергії до споживача. Збільшення частки відновлюваних джерел енергії в енергобалансі міста, а також заходи з енергоощадження дадуть змогу підвищити енергонезалежність громад та пришвидшити досягнення національних кліматичних цілей.

Розв'язання проблем озеленення міст та пріоритетність природоорієнтованих рішень. Програми комплексного озеленення міст варто розпрацьовувати паралельно з планами відбудови територій, що постраждали внаслідок військових дій.

Розбудова системи моніторингу якості повітря та запобігання його забрудненню. До початку війни забруднення повітря в Україні було причиною найбільшої кількості передчасних смертей серед усіх країн Європи. Саме тому в проєктах відбудови міст та регіонів треба закладати кошти на закупівлю та обслуговування нових автоматизованих стаціонарних постів моніторингу якості повітря. Також за потреби переглянути та внести зміни до Програм державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря зон та агломерацій.

Розвиток більш адаптивних, сталих і децентралізованих агропродовольчих систем у спосіб: надання пріоритету локальним продовольчим системам; диверсифікації малих та середніх агропідприємств, фермерських господарств та їх кооперації; розвитку сільських територій; зосередження загального напрямку агровиробництва на сталих та кліматично дружніх рішеннях.

Задачею та мірилом ефективності органів місцевого самоврядування залишається їх здатність представляти та забезпечувати інтереси громади. А для цього необхідною умовою є вміло вибудована комунікація з громадськістю та її залучення до процесу прийняття рішень.

В цьому контексті однією з найбільш продуктивних є співпраця депутатів місцевих рад з утвореними членами громад органами самоорганізації населення: сільські, селищні профспілкові комітети; будинкові, вуличні, квартальні комітети; комітети мікрорайонів; комітети районів у містах [2, с. 18].

Це «представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, що представляють спільний інтерес і спрямовані на вирішення проблем місцевого значення» [6]. Через них зручно вибудовувати постійну комунікацію влада – громада, адже вони, зазвичай, утворені з людей з активною громадянською позицією до яких дослухаються, і які можуть донести інтереси всієї громади долучившись до формування проектів і програм місцевого розвитку.

Така форма співпраці дуже позитивно відображається на розвитку громадянського суспільства на місцях [2, с. 19].

Крім того, органам місцевого самоврядування варто використовувати можливості співпраці з локальними засобами масової інформації, які можуть стати ключовим інструментом донесення власних інтересів громади та налаштування ефективної взаємодії влади з громадськістю через їх участь в:

інформування громади про поточну роботу місцевої влади та заплановані зміни (прес-конференції, видаються буклети, прес-релізи);

популяризацію громадських слухань, відкритих бюджетних слухань, тощо;

допомогу в проведенні опитування громадської думки;

інформування про створення громадських рад та дорадчих комітетів;

широке висвітлення укладення радою контрактів на спільне створення та надання послуг;

громадський контроль (моніторинг роботи владних структур та висвітлення її результатів, звітність і послідує висвітлення матеріалів в ЗМІ) [2, с. 52].

ЗМІ є інструментом донесення важливої інформації від влади до громади, а також моніторингу і висвітлення інтересів самої громади. Вони допомагають висвітлити основні результати діяльності, підвищити рівень її прозорості, пояснити прийняття непопулярних рішень, тощо. Крім роботи з засобами масової інформації, сьогодні важлива також співпраця з лідерами суспільної

думки, які можуть виконувати схожі функції через власні канали комунікації, але зазвичай мають більший рейтинг довіри. Подібна співпраця є доволі специфічним процесом, який слід освоювати поступово, щоб не нашкодити власному іміджу.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі досліджено теоретичні основи та концепції розвитку публічного управління в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Місцеве самоврядування в Україні довело свою життєздатність в умовах воєнного стану. У більшості регіонів ОМС зберегли свою функціональність і керованість, здатність здійснювати ефективне управління на місцевому рівні у співпраці з державною владою в особі ВА та їхніх очільників

Однак ефективність реалізації функцій державної виконавчої влади на територіальному рівні не може бути забезпечено без відповідних змін загальної організаційної моделі публічної влади та політики органів місцевого самоврядування, пріоритетом якої має бути чітке розмежування їхніх функцій і компетенції, закріплення на законодавчому рівні механізмів розв'язання виниклих конфліктів, забезпечення взаємодії цих органів з державними органами.

Перші місяці війни виявились для місцевого самоврядування справжнім випробовуванням, яке вони пройшли та показали, що здатні гідно протистояти будь-яким загрозам та перешкодам. Реформа децентралізації показала справжній результат міцності фінансової основи територіальних громад та їхню здатність швидко адаптуватися до ситуації.

Громади, де не велися бойові дії, змогли гідно прийняти внутрішньо-переміщених осіб, забезпечити їх належною інфраструктурою та наданням публічних послуг на відповідному рівні. Крім цього, надходження до місцевих бюджетів в громадах, які не постраждали від військової агресії росії, дозволили наповнювати єдиний казначейський рахунок в умовах війни. І навіть з урахуванням значних податкових пільг громади зуміли наповнювати свої бюджети на рівні минулого року і відновити зростання.

Нижченаведений графік демонструє, наскільки великим за обсягами є вплив територіальних громад на підтримку фінансового стану наповнення ЄКР.

З іншого боку, саме на плечі громад лягає фінансування значної частини повноважень, як делегованих так і власних (які досі не розмежовані в Бюджетному кодексі). Але на них і спирається міцність місцевих бюджетів, адже за обсягом саме бюджети місцевого самоврядування складають основу стійкості місцевих фінансових ресурсів.

З року в рік бюджети територіальних громад показують найвищі показники прирості надходжень, що лише вкотре підтверджує ефективність проведених реформ та результативність на місцевому рівні. Перебравши на себе повноваження районного рівня, територіальні громади показали, що здатні ефективно розпоряджатися та нарощувати отримані фінансові ресурси.

Стабілізація й відновлення ТГ вимагають запровадити нову трирівневу ефективну й прозору систему стратегічного планування: державна стратегія – регіональні стратегії – стратегії громад. Стратегування має містити визначення чотирьох функціональних типів територій для відновлення та стимулювання розвитку регіонів: території відновлення, полюси економічного зростання, території з особливими умовами для розвитку, території сталого розвитку.

Таким чином, реформування місцевого самоврядування буде сприятиму не тільки розвитку місцевого самоврядуванню в контексті міжнародно-правових стандартів в сфері місцевого самоврядування, а буде направлена і на зміцнення локальної демократії в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Астапова Т. О. Споживацька модель діяльності органів місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Вип. 1 (16). Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2007. С. 250-257.
2. Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 10. С.97. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=09>.
3. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2. С. 51-57.
4. Безена І. М. Демократизація публічного управління та інформаційно-медійний розвиток компетентностей його посадовців. Держава та регіони. 2019 р. № 3 (67). С. 27-32.
5. Бопп Дж. Перетворюючи світ : практ. посіб. для розбудови сталих громад. Пер. та публ. здійснено в рамках Проекту розвитку громадянського суспільства. Ужгород, 2008. 164 с.
6. Болотіна Є. В., Нікітенко А. В. Сучасні західні концепції управління та моделі публічного адміністрування. Економічний вісник Донбасу, 2017, № 1(47), С.96-101.
7. Василенко О. М. Парадигма державного управління. Державне управління. 2011. № 3. С. 4–7.
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
9. Закон від 18 жовтня 2019 р. Про добровільне об'єднання територіальних громад. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.
10. Закон України від 21 травня 1997р. «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

11. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні. Навч. посіб. /За заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. К.: Вид-во НАДУ, 2010. 211 с.

12. Кампо В. Європейська модель місцевого самоврядування: проблеми і перспективи її реалізації в Україні Українсько-Європейський журнал міжнародного та порівняльного права. 2001. Т. 1. Вип. 2. С. 71-84

13. Кириченко Ю.М. Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2014. Серія Право. Випуск 24. Том 3. С.59-62.

14. Лендшел М. Визначення оптимального розміру муніципалітетів у постсоціалістичних країнах Центрально-Східної Європи: роль європейських норм місцевого самоврядування. // Вісник Наукового інформаційно-аналітичного центру НАТО Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника. Вип. 1. Івано-Франківськ : Гостинець, 2008. С. 96–104.

15. Мінченко Р.М. Взаємодія державного управління і місцевого самоврядування у демократизації вітчизняної державної влади. Актуальні проблеми держави і права. 2008, Вип. 30. С.11-20.

16. Мінченко Р.М. Місцеве самоврядування як локальний вимір демократичної державності. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. 2009. С.155-162.

17. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування /Карий О.І., Панас Я.В./ Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.

18. Місцеве самоврядування та реформа децентралізації в умовах війни: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-ta-reforma-detsentralizatsii-v-umovakh-viiny-pidsumky-sichnia/>

19. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. – Київ : НІСД, 2023. 54 с. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>

20. Мороз О. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасність та сучасні українські реалії. // Науковий вісник. Вип.2. 2008. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26506/moroz.pdf> (дата звернення 25.07.2022)

21. Нестеренко К. О., Богатирьова М. О. Реформування публічного управління в Україні у контексті євроінтеграції. *Lex portus* 2019. № 6 (20), С.53-65.

22. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: монографія / [Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Трачук П.А. та ін.]; за заг. ред. М.В. Савчина. – Ужгород: вид-во УжНУ «Говерла», 2015. – 320 с.

23. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / [А. О. Азарова, Л. М. Ткачук, Л. О. Нікіфорова та ін.]. Вінниця : ВНТУ, 2019. 181 с

24. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, Пр. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

25. Рагімов Ф. В. Еволюція публічного управління в контексті сучасного процесу державотворення в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2020, вип. 2(45), С.70-77.

26. Решота О.А. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. *Державне управління*. 2020. №3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/39.pdf

27. Рубан Д. Розвиток місцевої демократії в системі реформування публічного управління. *Вісник економіки*. 2023. Вип. 1. С. 153–165.

28. Рубан Д.О. Європейські принципи публічного управління як основа удосконалення механізмів розвитку місцевої демократії. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. No 9. <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/525/532>

29. Співак Д. П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування.
30. Трачук П. А. Місцеве самоврядування у системі публічної влади України. *Закарпатські правові читання*. 2017. Том 1. с.176-180.
31. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: Навч. посібник /В.В. Утвенко. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с
32. Шпак Ю. О., Стешенко Т. В. Сучасні моделі місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації. Харків, 2016. С. 162–170.
33. Mauri A., Muccio I. The Public Management Reform: from Theory to Practice. The Role of Cultural Factors. *International Journal of Advances in Management Science* Vol. 1 Iss. 3, November 2012 47
34. Pfiffner J. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. Published in *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann*, eds. (Berlin,Germany: Duncker & Humbolt, 2004), pp. 443-454. https://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Book_Chapters/NewPublicMgt.doc.pdf
35. Gisselquist R.M. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy Working Paper No. 2012/30.