

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна  
Навчально-науковий інституту «Інститут державного управління»

До захисту

В.о. завідувача кафедри публічного управління  
та державної служби  
к.держ.упр., доц. Набока Л.В.

---

/Підпис/

УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

281 Публічне управління та адміністрування

28 Публічне управління та адміністрування

Виконавець

здобувач II курсу, групи ДПУА-23

Д.С. Давидов

Науковий керівник

к.держ.упр., доцент

О.С. Конотопцев

Харків – 2024

## ЗМІСТ

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВСТУП.....                                                                                         | 3  |
| РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЯ<br>ВЛАДИ.....                                | 5  |
| 1.1 Поняття та система місцевого самоврядування.....                                               | 5  |
| 1.2 Основні теорії місцевого самоврядування.....                                                   | 8  |
| 1.3 Моделі та принципи територіальної організації влади.....                                       | 18 |
| РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ<br>ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....                  | 18 |
| 2.1 Законодавча база функціонування та повноваження органів<br>місцевого самоврядування.....       | 18 |
| 2.2 Матеріальна, фінансова основа та гарантії місцевого<br>самоврядування.....                     | 29 |
| 2.3 Актуальність проблеми вдосконалення системи територіальної<br>організації влади в Україні..... | 35 |
| РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ<br>ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....              | 42 |
| 3.1 Основні завдання удосконалення територіальної організації влади в<br>Україні.....              | 42 |
| 3.2 Шляхи та напрямки удосконалення територіальної організації влади<br>в Україні.....             | 51 |
| ВИСНОВКИ.....                                                                                      | 62 |
| ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ .....                                                                     | 64 |

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Сучасна криза в суспільстві та політиці знижує рівень життя людей і створює серйозні обмеження для роботи державних органів. У таких умовах їхня роль у регулюванні економічного та соціального життя зростає. Найближчі до населення органи влади мають великий вплив на повсякденне життя громадян, але саме вони часто відчують найбільший брак ресурсів, що ускладнює їхню роботу.

Через це система місцевих органів влади особливо потребує змін: необхідно вдосконалювати її структуру, шукати нові підходи та стандарти роботи. Без достатніх ресурсів такі органи ризикують не справлятися зі своїми завданнями. Це змушує шукати ефективні способи організації їхньої діяльності, щоб максимально раціонально використовувати наявні можливості.

*Метою* магістерської роботи є теоретичне узагальнення та формування практичних рекомендацій з вдосконалення територіальної організації влади в Україні.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення наступних *задач* дослідження:

- визначити теоретичні засади територіальної організації влади;
- дослідити організаційні форми місцевого самоврядування;
- проаналізувати організаційно-правові засади місцевого самоврядування;
- проаналізувати структурно-організаційні основи територіальної організації влади;
- визначити шляхи вдосконалення територіальної організації влади в Україні.

*Об'єкт* дослідження – сукупність суспільних відносин щодо механізмів державної політики розвитку територіальних громад.

*Предмет* дослідження – процеси формування та реалізації державної

політики розвитку територіальних громад.

*Методи дослідження.* У ході підготовки магістерської роботи використовувалися такі методи: аналогії, абстрагування, системного та компаративного аналізу, формалізації та систематизації. Інформаційною базою дослідження є вітчизняні та зарубіжні наукові публікації, аналітичні та статистичні дані.

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів та висновків.

В *першому розділі* розглянуто поняття та система місцевого самоврядування, основні теорії, моделі та принципи територіальної організації влади.

В *другому розділі* магістерської роботи проаналізовано існуючі нормативно-правові засади місцевого самоврядування, структурно-функціональні основи діяльності органів місцевого самоврядування та актуальність проблеми вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні.

В *третьому розділі* запропоновано рекомендації з покращення організації діяльності територіальної влади в Україні.

*Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.*

Кваліфікаційна робота виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри публічного управління та державної служби ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна за темою: «Розвиток персоналу публічної служби в Україні» (державний реєстраційний номер 0120U105745)».

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ

#### 1.1 Поняття та система місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Аналіз Конституції України дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

- відповідної засади конституційного ладу України;
- специфічної форми народовладдя;
- права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування, як базовий принцип конституційного ладу, є одним із ключових елементів організації та функціонування влади в демократичному суспільстві. Цей принцип визнається необхідною складовою демократичного устрою держави. У статті 2 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається: «Принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, закріплений у конституції».

Вперше в Україні визнання принципу місцевого самоврядування на конституційному рівні було зафіксовано в Конституції Пилипа Орлика (1710 рік), а пізніше — у Конституції Української Народної Республіки (1918 рік). Проте ці положення не були реалізовані. За радянської доби цей принцип було заперечено, оскільки він суперечив централізованій структурі радянської державної влади [34].

Нинішня Конституція України, відповідно до вимог Європейської хартії, поряд із такими фундаментальними принципами, як народовладдя,

суверенітет, незалежність та поділ влади, окремо закріплює принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування. Це означає створення децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності органів місцевого самоврядування та їх повноваженнях вирішувати питання місцевого значення.

Місцеве самоврядування також розглядається як форма реалізації народної влади. Відповідно до статті 5 Конституції України, народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Це положення підкреслює, що органи місцевого самоврядування не є частиною державного механізму, а функціонують як окрема форма управління, заснована на самостійності та підзвітності громаді.

Місцеве самоврядування характеризується як особлива форма здійснення народної влади:

- місцеве самоврядування має особливого суб'єкта – територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста (територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування);

- місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою).

Місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у тому, що:

- і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ;

- органам місцевого самоврядування можуть надаватися Законом окремі повноваження органів виконавчої влади і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Положення місцевого самоврядування в політичній системі України визначає його як самостійну форму публічної влади, яка реалізується територіальними громадами. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України. Зокрема, стаття 145 встановлює судовий захист прав місцевого самоврядування, а стаття 142 визначає його матеріально-фінансову основу.

Особливістю місцевого самоврядування є його об'єкт управління — питання місцевого значення, які регламентуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Відповідно до статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, такі як сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, що утворюють структурно-організаційну систему місцевого самоврядування [23].

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду як базовий суб'єкт самоврядування;
- сільські, селищні, міські ради;
- сільських, селищних, міських голів;
- виконавчі органи рад;
- районні у містах ради (за їх створенням);
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад;
- органи самоорганізації населення.

Територіальна громада є основним суб'єктом місцевого самоврядування, що включає жителів села, селища чи міста. Вона складається з осіб із різним правовим статусом, але лише громадяни України, які досягли 18 років і не визнані недієздатними, мають право брати участь у виборах органів місцевого самоврядування, місцевих референдумах, загальних зборах і інших формах прямої демократії.

Форми участі громади у місцевому самоврядуванні включають:

- місцеві референдуми;
- вибори депутатів місцевих рад та посадових осіб;
- громадські слухання;
- місцеві ініціативи;
- подання петицій;
- роботу на виборних посадах або у виконавчих органах.

Органи місцевого самоврядування — це представницькі інституції, які діють від імені територіальної громади та виконують визначені Конституцією та законами України функції та повноваження. Вони забезпечують вирішення питань місцевого значення відповідно до інтересів громади.

## **1.2 Основні теорії місцевого самоврядування**

Державницька теорія розглядала місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну із форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Головна її суть полягала в тому, що самоврядування розглядалося як одна із форм організації місцевого державного управління. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу, тобто надані державою. Однак місцеве самоврядування здійснюється не державними особами, а самими місцевими жителями, які заінтересовані в результатах такого управління.

У рамках державницької теорії сформувалося два напрями: політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління [41].

За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадовими особами органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. При цьому, місцеве самоврядування повинно здійснюватися почесними, шанованими особами родом із місцевого населення, які мають походити із заможних класів, сплачувати високі податки та здійснювати свою діяльність безоплатно.

Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а виступають органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління. Тобто, місцеве самоврядування розглядалося Л. Штейном як територіальний колектив, який наділений статусом юридичної особи та вступає у правові відносини з державою [10].

Спроба своєрідного примирення й компромісу «природників» та «державників» отримала своє вираження в громадівсько-державницькій теорії – теорії муніципального дуалізму (дуалізму місцевого самоврядування), що виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності – самостійного вирішення місцевих справ та здійснення на місцевому рівні певних державних функцій. Згідно з цією теорією органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері. Ця теорія зумовлює одночасне співіснування на місцевому рівні як органів самоврядування, так і органів уряду. Запровадження цієї теорії підсилює державну природу органів місцевого самоврядування, не відрізняє місцевих справ від загальнодержавних.

У ХХ столітті поширення отримали також теорія соціального обслуговування, в якій акцентується увага на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

У науці існують й інші теорії місцевого самоврядування, а саме:

- теорія самоврядних одиниць, згідно з якою місцеве самоврядування є «продуктом самообмеження держави», муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються органами не держави, а територіальної громади;

- органічна теорія, яка розглядає громаду як низовий соціальний організм, що має низку публічно-правових повноважень, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом;

- теорія муніципального соціалізму, яка ґрунтується на можливості еволюції буржуазного місцевого самоврядування у соціалістичне;

- соціальна класова теорія, за якою місцеве самоврядування – це форма державного управління певним, одним із публічних інститутів держави, завдяки якому правлячий клас забезпечує на місцях дотримання своїх інтересів.

Основні положення цих теорій зберігають своє значення і сьогодні, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування. При цьому окремі вчені продовжують відстоювати громадівську теорію місцевого самоврядування в її класичному вигляді. Так, наприклад, німецький вчений З. Баллейс підкреслює, що «муніципалітети виступають, у першу чергу, «природними» корпоративними одиницями, а їх автономність впливає не стільки з державної влади..., скільки з суверенітету народу, який має поважатися та забезпечуватися державою на практиці». Більшість вчених на основі аналізу сучасних реалій підкреслюють нерозривний зв'язок місцевого самоврядування з державою, його обумовленість політикою центрального уряду. Німецький вчений Р. Граверт зазначає, що «чим повніше втягуються місцеві територіальні одиниці у здійснення конституційно-правових принципів соціальної державності, тим більше вони змушені абстрагуватися від місцевих особливостей та слідувати принципам державної політики». Теза щодо похідного від державної влади характеру місцевого самоврядування відстоюється і сучасним шведським вченим С.Монтіном, який підкреслює, що з точки зору конституції та загальної ієрархії

політичних інститутів муніципалітети виступають частиною державної адміністрації, а місцеве самоуправління наділяється власною компетенцією парламентом і, в силу цього, здійснює в кінцевому підсумку «делеговану державну владу» [22].

Водночас необхідно підкреслити: сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, зокрема, досить важко виділити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватноправовий, так і публічний характер. Все це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить в собі елементи як державного, так і громадського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

Державницька теорія місцевого самоврядування розглядає його не як автономну форму публічної влади чи природне право територіальної громади на самостійне вирішення місцевих питань, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як спосіб децентралізації державної влади на місцевому рівні. Основна ідея цієї теорії полягає в тому, що місцеве самоврядування є однією з форм місцевого державного управління, причому всі повноваження територіальної громади походять від державної влади. Однак, реалізацією місцевого самоврядування займаються не державні органи, а самі місцеві жителі, зацікавлені в результатах управлінської діяльності [25].

У межах державницької теорії виникли два основних напрямки: політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн), які по-різному трактували різницю між місцевим самоврядуванням і місцевим управлінням. Згідно з Р. Гнейстом, самостійність місцевого самоврядування гарантується виконанням обов'язків органами місцевого самоврядування на громадських засадах, що знімає їх економічну залежність від держави. Місцеве самоврядування повинно здійснюватися представниками місцевих еліт, які є заможними,

платять високі податки та працюють безоплатно. Л. Штейн, у свою чергу, вбачав самостійність у тому, що органи місцевого самоврядування є не частиною державної влади, а органами територіальної громади, на які держава делегує певні завдання та функції державного управління.

Поєднання поглядів «природників» і «державників» знайшло своє відображення в теорії муніципального дуалізму, яка виходить із подвійної природи муніципальної діяльності: з одного боку, це самостійне вирішення місцевих справ, з іншого — виконання певних державних функцій на місцевому рівні. За цією теорією органи місцевого самоврядування є самостійними лише в неполітичній сфері, що зумовлює одночасне існування як органів самоврядування, так і органів уряду на місцевому рівні.

У ХХ столітті поширення отримала теорія соціального обслуговування, яка акцентує увагу на виконанні органами місцевого самоврядування завдань, пов'язаних з обслуговуванням населення та наданням соціальних послуг.

Також існують інші теорії місцевого самоврядування, зокрема: теорія самоврядних одиниць, що вважає місцеве самоврядування «продуктом самообмеження держави», органічна теорія, що розглядає громаду як соціальний організм із публічно-правовими повноваженнями, які належать громаді за власним правом, та теорія муніципального соціалізму, що прогнозує еволюцію буржуазного самоврядування в соціалістичне.

Положення цих теорій зберігають актуальність і сьогодні. Деякі науковці, зокрема німецький вчений З. Баллейс, підкреслюють автономність муніципалітетів, що впливає не стільки з державної влади, скільки з суверенітету народу, який має бути забезпечений державою. Більшість сучасних дослідників наголошує на нерозривному зв'язку місцевого самоврядування з державою, його залежності від політики центрального уряду. Так, Р. Граверт відзначає, що місцеві одиниці, активно залучені до реалізації соціальних принципів держави, повинні орієнтуватися на державну політику, відмовляючись від місцевих особливостей [27].

Незважаючи на ці різноманітні теорії, практика розвитку місцевого самоврядування в різних країнах показує, що визначити його природу однозначно складно. Місцеве самоврядування містить елементи як державного, так і громадівського устрою, і це відображається в сучасних поглядах на його суть.

### **1.3 Моделі та принципи територіальної організації влади**

На сьогодні кожна держава має свою унікальну систему місцевого самоврядування. Однак усю різноманітність моделей організації публічної влади на місцевому рівні можна звести до кількох основних типів. У глобальному контексті виділяються дві основні моделі територіальної організації влади: англосаксонська та континентально-європейська. Ці моделі ґрунтуються на різних уявленнях про природу місцевого самоврядування та сутність цього феномена, зокрема щодо наявності або відсутності територіальних представництв державної влади загальної компетенції на місцевому рівні.

Англосаксонська модель характеризується відсутністю представників державної влади загальної компетенції на місцях, що забезпечує високий рівень автономії місцевих органів самоврядування та їх незалежність від центральної влади. Така система ґрунтується на історичному розвитку, коли влада монарха поступово передавалася як центральним органам, так і місцевим органам самоврядування, що сформувало дві автономні системи влади. Цей тип територіальної організації поширений у Великобританії, США, Канаді, Австралії та деяких інших країнах. У Російській Федерації ця модель була адаптована з певними особливостями.

Континентально-європейська модель, зокрема французька, поєднує елементи безпосереднього державного управління та місцевого

самоврядування. У таких країнах, як Франція та Україна, на місцях присутні представники центральної влади, які виконують функції префектів або місцевих державних адміністрацій. Держава в цьому випадку активно бере участь у вирішенні місцевих питань, що дозволяє їй зберігати контроль за їх реалізацією, відрізняючи цю модель від англосаксонської [26].

Також існує так звана іберійська модель, яка більше підходить для латиноамериканських країн. Цей тип передбачає залучення обраних представників територіальної громади до органів державної влади, що дозволяє створити певну систему підзвітності місцевих посадовців державним органам. Модель використовується в країнах, таких як Бразилія, Мексика, Португалія, а також деякий час функціонувала в Україні.

Окремою моделлю є радянська система, яка, за своєю суттю, є варіантом англосаксонської моделі, але із значними особливостями. Тут не визнається принцип поділу влади, а територіальні органи влади є частиною єдиної вертикалі представницьких органів влади. Органи місцевого самоврядування (Ради) виконують функції як законодавчої, так і виконавчої влади, що створює специфічну організаційну структуру, яка підпорядковує усі органи влади одній ієрархії.

Залежно від реалізації конкретної моделі територіальної організації, кожна країна має свою специфічну систему місцевого самоврядування, функції та структуру органів як центральної, так і місцевої влади. Структурно органи місцевого самоврядування можуть мати різні форми, серед яких виокремлюються:

- сильна рада — слабкий голова;
- сильна рада — сильний голова;
- обрана рада — найманий менеджер;
- комісійна форма;
- комбінована форма.

Модель "сильна рада — слабкий голова" характерна для Великобританії та колишнього Радянського Союзу. Вона передбачає

наділення представницьким органом місцевого самоврядування значними виконавчими повноваженнями, тоді як голова органу самоврядування має обмежену роль і обирається радою. Водночас така система часто призводить до слабкої координації управлінських дій, оскільки відповідальність за реалізацію рішень не зосереджена в одній посадовій особі, що знижує ефективність виконавчої діяльності [14].

Організаційна модель «сильна рада – сильний голова» виникла в другій половині XIX століття в містах Бостон та Бруклін (США) і характеризується дуалізмом у структурі місцевого самоврядування. Голова органу місцевого самоврядування обирається безпосередньо громадою та має значні повноваження: він призначає та звільняє посадових осіб, розподіляє обов'язки між органами місцевого управління, формує рекомендації для діяльності ради, а також несе відповідальність за складання та виконання бюджету. Крім того, голова має право вето на рішення ради, яке може бути подолане кваліфікованою більшістю. Він також представляє інтереси громади в відносинах з іншими органами влади. Така організаційна форма є актуальною для великих територіальних одиниць, де управлінська складність вимагає концентрації повноважень у руках однієї особи. Однак наявність двох центрів прийняття рішень може спричиняти конфлікти між радою та головою, особливо за політичних розбіжностей. Ефективність цієї моделі значною мірою залежить від особистих якостей керівника, який має бути водночас політичним лідером і компетентним адміністратором.

Модель «обрана рада – найманий менеджер» була введена в 1908 році в американському штаті Вірджинія. Сьогодні вона поширена в ряді країн, зокрема в США, Німеччині, Швеції, Норвегії та Фінляндії. Вона орієнтована на прагматизм і ефективність управління, де радою обирається політично нейтральний координатор (менеджер), який відповідає за виконання повсякденних функцій управління, підготовку бюджету та взаємодію з іншими органами влади. Рада визначає загальну політику місцевого управління, при цьому вона виконує роль «ради директорів». Перевагою цієї

форми є наявність професіонала на посаді виконавчого керівника, але вона обмежує вплив виборців на політичний курс, здійснюваний адміністратором [30].

Комісійна форма місцевого самоврядування, що виникла в Техасі на початку ХХ століття, передбачає обрання кількох спеціальних уповноважених осіб, що одночасно виконують функції представництва та виконавчої діяльності. У цій системі кожен комісіонер відповідає за певний департамент, але не існує єдиного керівника місцевої адміністрації. Хоча один із комісіонерів має титул мера, він не володіє реальними повноваженнями і виконує лише представницькі функції. Ця форма не отримала широкого поширення через дрібнення управлінських функцій і можливу відсутність досвіду у комісіонерів, що може призвести до проблем із прийняттям рішень.

Комбінована модель, яка з'явилася у 1931 році в Сан-Франциско, є синтезом форм «сильна рада – сильний голова» і «сильна рада – найманий менеджер». У цій моделі адміністративний керівник підпорядковується меру, що звільняє мера від рутинної роботи, зосереджуючи його діяльність на визначенні загального курсу. Така система дозволяє поєднувати професіоналізм адміністратора з можливістю громадян безпосередньо впливати на управлінську діяльність через вибори мера.

Таким чином, організаційні форми місцевого самоврядування визначаються конкретною моделлю територіальної організації влади в країні, яка, в свою чергу, впливає на обсяг повноважень місцевих органів. Вибір моделі є результатом історичних традицій та політичних реалій, і пошук оптимальних форм місцевого самоврядування триває.

Важливими принципами територіального устрою є оптимальна децентралізація, субсидіарність, правова самостійність, наступність, організаційна самостійність, гнучкість та адаптивність, взаємна відповідальність, матеріально-фінансова самостійність, доцільність та ефективність, гармонізація інтересів держави та місцевих органів влади,

солідарність та сприяння місцевій ініціативі. Всі ці принципи забезпечують ефективне функціонування місцевого самоврядування, адаптацію до змін у суспільстві та забезпечення гнучкості та результативності управлінських процесів.

## РОЗДІЛ 2

### СУЧАСНИЙ СТАН СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### **2.1 Законодавча база функціонування та повноваження органів місцевого самоврядування**

Основним законодавчим актом, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, є Конституція України, яка визначає принципи місцевого та регіонального самоврядування як базові елементи демократичного устрою. Закон встановлює правовий статус місцевих рад та інших форм територіальної самоорганізації громадян, створюючи підґрунтя для реалізації народовладдя на відповідних адміністративних територіях.

Місцеве самоврядування є формою територіальної самоорганізації громадян, що забезпечує вирішення питань місцевого життя, як безпосередньо, так і через органи, обрані громадянами, в межах Конституції та законів України. Основними територіальними одиницями місцевого самоврядування є сільські, селищні та міські ради, а також села та міста.

Регіональне самоврядування в Україні передбачає територіальну самоорганізацію для вирішення питань місцевого значення через створені органи, в межах визначених Конституцією та законами України, з основними територіями, що включають райони та області. Місцеве та регіональне самоврядування здійснюється на принципах народовладдя, законності, самостійності та незалежності рад, захисту прав громадян і соціальної справедливості [17].

Функція (лат. *functio* — діяльність, виконання) є стабільною сукупністю однорідних спеціалізованих дій або операцій, які підтримуються в організації, та визначають здатність суб'єкта (технічного об'єкта чи особи) виконувати певні операції [2, с. 745]. Як зазначає О. Рось, в функціях

представницьких органів місцевих рад повною мірою розкривається соціальне призначення місцевого самоврядування. Функції є важливою складовою правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки вони визначають їх роль у системі самоврядування, формують повноваження, методи та форми діяльності місцевих рад. Функції відображають основні напрями або види діяльності рад, що зумовлені соціальним призначенням місцевого самоврядування в Україні, і виконуються згідно з вимогами Конституції України, Закону про місцеве самоврядування та інших нормативно-правових актів [3, с. 99–100]. О. Рось також підкреслює, що функції представницьких органів місцевого самоврядування є сукупністю правових засобів та організаційних, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для реалізації повноважень місцевих рад [3, с. 101].

За словами О. Батанової, чітке визначення функцій муніципальної влади дозволяє зрозуміти її роль у вирішенні питань місцевого значення, наданні публічних послуг населенню, а також її місце в громадянському суспільстві та політичній системі [1, с. 369]. І. Дробуш, аналізуючи функції органів державної влади та місцевого самоврядування, наголошує на їх природі та взаємозв'язку з місцем органів самоврядування в системі народовладдя, завданнями та цілями їх діяльності [4, с. 6]. Н. Скрипченко визначає серед основних функцій представницьких органів місцевого самоврядування нормотворчу, правозахисну, установчу та контрольну [6].

О. Глипка відзначає автономність функцій місцевого самоврядування, проте підкреслює їх необхідний зв'язок з функціями держави, оскільки для ефективного розвитку громадянського суспільства функції місцевого самоврядування мають доповнювати державні функції [1, с. 183]. У цьому контексті функції місцевого самоврядування можна трактувати як основні напрями його діяльності, що відповідають соціальним завданням та принципам народовладдя, і включають різні способи і методи здійснення публічно-владної діяльності на місцевому рівні [7, с. 273].

Дискусії стосуються і класифікації функцій органів місцевого самоврядування за різними критеріями, такими як сфери впливу, правова природа, способи і методи діяльності, а також розмежування між власними та делегованими функціями [4; 9, с. 11]. Важливими є і аспекти взаємодії місцевих органів з державними установами, що забезпечує оптимальне поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів, а також ефективну реалізацію соціально-економічного потенціалу самоврядних територій [10, с. 137].

Незважаючи на різноманітність поглядів на класифікацію функцій місцевого самоврядування, більшість науковців сходяться на тому, що функції органів місцевого самоврядування є визначеними в законодавстві та спрямовані на вирішення місцевих справ з урахуванням інтересів громадян і держави, а також на забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територіальних громад [12, с. 24; 19].

Твердження О. Алтуніної щодо функцій місцевого самоврядування викликає певні зауваження. Зокрема, вона стверджує, що функції місцевого самоврядування є: 1) продовженням функцій держави в цілому і публічного адміністрування зокрема; 2) окремим напрямком діяльності; 3) похідними від завдань і мети органів місцевого самоврядування; 4) конкретизованими через повноваження органів місцевого самоврядування; 5) поділяються на власні та делеговані; 6) сприяють оптимальному поєднанню місцевих та загальнодержавних інтересів і ефективному використанню соціально-економічного потенціалу самоврядних територій [9, с. 10].

О.Алтуніна виділяє кілька основних характеристик функцій місцевого самоврядування: 1) це продовження функцій держави та органів публічного управління; 2) функції є напрямками діяльності місцевих органів; 3) вони є похідними від мети та завдань органів місцевого самоврядування, що реалізуються у відповідності до завдань, покладених на ці органи в Україні; 4) вони конкретизуються через повноваження органів місцевого самоврядування; 5) функції є визначеними у спеціальному законодавстві; 6)

реалізація функцій органами місцевого самоврядування має постійний і систематичний характер; 7) функції можуть бути власними (самоврядними) та делегованими; 8) сприяють ефективному поєднанню місцевих та загальнодержавних інтересів та максимізації соціально-економічного потенціалу територіальних одиниць [9, с. 10].

Таким чином, функції місцевого самоврядування є нормативно визначеними напрямами та видами діяльності органів місцевого самоврядування, що ґрунтуються на їх завданнях та цілях, визначених Конституцією України та іншими законодавчими актами.

Основними функціями виконавчих органів рад є виконавча функція (організація виконання рішень ради) та розпорядча функція (самостійне вирішення питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування) [13, с. 179].

Класифікація функцій місцевого самоврядування може здійснюватися за формами діяльності (нормотворча, установча, контрольна та правоохоронна) та сферами діяльності (залучення населення до участі у вирішенні місцевих та загальнодержавних питань) [14, с. 196].

О.Котельникова виділяє функції місцевого самоврядування, серед яких: забезпечення участі населення в місцевих справах; управління муніципальною власністю та фінансами; соціально-культурне обслуговування; охорона громадського порядку та захист прав місцевого самоврядування [15, с. 81-82].

О.Рось вказує, що основною функцією є виявлення інтересів та настроїв виборців та їх оформлення у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення [3, с. 99].

І.Дробуш класифікує функції місцевого самоврядування за об'єктами (сфери впливу), суб'єктами, засобами і методами діяльності, виділяючи політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні функції, а також функції для сільських, селищних, міських, районних та обласних рад [4; 9, с. 11].

В.Чушенко і В.Куйбіда виокремлюють функції місцевого самоврядування, що включають забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, участь жителів у вирішенні суспільних та державних справ, вираження волі та інтересів громади, а також контрольні функції [16, с. 189-190; 9, с. 11].

В. Борденюк визначає три основні функції органів місцевого самоврядування: підтримка демократії, забезпечення права громадян на участь в управлінні місцевими справами та надання послуг місцевому населенню [17, с. 69; 9, с. 11].

В.Погорілко, О.Фрицький та М.Баймуратов виділяють політичну, представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну та матеріально-технічну функції місцевого самоврядування [18, с. 174; 9, с. 11].

О.Алтуніна пропонує класифікацію функцій місцевого самоврядування на три групи: загальні, спеціальні та забезпечувальні. Загальні функції включають вирішення питань місцевого значення, виконання загальнодержавних актів, управління комунальними підприємствами, бюджетне регулювання та забезпечення місцевих референдумів. Спеціальні функції стосуються організаційних аспектів роботи рад, а забезпечувальні спрямовані на підтримку основних функцій [9, с. 12].

Деякі дослідники вважають, що класифікація функцій представницьких органів може враховувати правові, організаційні та матеріально-фінансові аспекти, територіальні межі діяльності та конкретні завдання, що виконуються на різних етапах. Окрім об'єктних функцій, виділяються зовнішні об'єктні функції, які включають зовнішньоекономічну, соціальну, культурну та екологічну діяльність, що демонструє роль органів місцевого самоврядування у здійсненні регіональної та загальнодержавної політики [3, с. 100].

Т.Котенко вважає важливим напрямом вдосконалення місцевого самоврядування трансформацію соціальної основи самоврядування, тобто

зміни в самому суспільстві, що впливають на функціонування органів місцевого самоврядування [20, с. 81].

Правовий статус місцевого самоврядування регулюється Конституцією, законодавством України, зокрема законом «Про місцеве самоврядування в Україні», а також іншими нормативними актами. Органи місцевого самоврядування наділені правами юридичних осіб і здійснюють свою діяльність в межах закону, маючи право на володіння майном і ресурсами.

Фінансова база місцевого самоврядування включає природні ресурси, місцеве господарство та комунальну власність, які використовуються для забезпечення соціально-економічних потреб населення. Фінансові ресурси місцевих рад складаються з бюджетних і позабюджетних коштів, а також доходів від податків і зборів.

До фінансової бази регіонального самоврядування входять ресурси місцевого господарства, комунальної власності та позабюджетні кошти. Власність, що належить до комунальної, визначається адміністративно-територіальними одиницями через місцеві ради, які мають право на управління нею та передавання її в користування або продаж.

Місцеві ради формують бюджети на основі нормативів забезпеченості, визначених законодавством, і здійснюють їх затвердження та виконання без втручання державних органів. Вони мають право формувати позабюджетні фонди для вирішення соціально-економічних проблем, а також здійснювати контролюючі функції щодо підприємств, що діють на їх території.

Фінансові ресурси місцевих рад включають різноманітні надходження, такі як податки на доходи громадян, податки на майно, плату за землю, а також спеціальні податки і збори, передбачені законодавством. Витрати місцевих бюджетів спрямовуються на розвиток інфраструктури, соціальних і культурних об'єктів, а також на забезпечення благополуччя населення відповідної території.

На пленарних засіданнях місцеві ради вирішують ключові питання, зокрема:

Прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутатів відповідно до законодавчих норм. Вибори голови ради (у разі, якщо він не обирається населенням), заступника голови ради, а також звільнення з посад чи прийняття відставок.

Утворення та вибори постійних і тимчасових комісій ради, зміна їх складу, вибори голів комісій.

Формування виконавчого комітету ради, за винятком Київської і Севастопольської міських рад та районних рад міст Києва і Севастополя.

Визначення структури апарату ради, затвердження чисельності його працівників та витрат на утримання.

Затвердження плану організації самоврядування на відповідній території за поданням виконавчого комітету.

Затвердження регламенту та робочих планів ради.

Заслуховування звітів голови ради, постійних комісій, виконавчого комітету та інших органів ради.

Оцінка виконання рішень ради депутатами та їх повідомлення про діяльність;

Розгляд запитів депутатів та прийняття рішень щодо них.

Рішення про проведення місцевих референдумів.

Скасування розпоряджень голови ради та рішень виконавчого комітету, за винятком питань, що належать до функцій виконавчого комітету щодо виконання державних функцій.

Затвердження планів і програм економічного та соціального розвитку, екологічних програм, а також програм приватизації об'єктів комунальної власності.

Прийняття бюджету, внесення змін до нього, затвердження звітів про виконання бюджету.

Розгляд планів виконання рішень виборців.

Перерозподіл повноважень та власності між радами, а також передача окремих повноважень органам самоорганізації громадян.

Регулювання земельних відносин відповідно до законодавства;

Встановлення місцевих податків, зборів, штрафів, оголошення місцевих добровільних позик.

Визначення переліку об'єктів місцевого господарства та їх статусу.

Розгляд питань адміністративно-територіального поділу в межах компетенції ради.

Визначення кількості виборчих округів для депутатів.

Заснування засобів масової інформації та затвердження їх керівників.

Згідно з українським законодавством, місцеві ради мають право впроваджувати місцеві податки та збори. Закон також передбачає джерела формування позабюджетних фондів, зокрема:

- Додаткові доходи від заходів з вирішення економічних та соціальних проблем;
- Добровільні внески громадян, підприємств і організацій;
- Доходи від місцевих позик, лотерей, аукціонів та суботників;
- Штрафи за необґрунтований прибуток підприємств через завищення цін.

Позабюджетний фонд також включає доходи від розпродажу майна ліквідованих підприємств комунальної власності, плату за реєстрацію кооперативів, малих підприємств та інші кошти. До таких фондів також зараховуються доходи від оренди землі, екологічних податків, штрафів за порушення природоохоронного законодавства та адміністративні штрафи. Законом регулюється також використання коштів для соціального розвитку в житлових масивах відповідно до кількості працівників підприємств на відповідних територіях.

Законом «Про бюджетну систему» передбачено право органів місцевого самоврядування створювати цільові позабюджетні фонди, які можуть формуватися за рахунок добровільних внесків, штрафів та інших

надходжень. Позабюджетні фонди місцевих рад мають самостійний фінансовий статус і використовуються на соціальні та економічні цілі відповідно до затверджених планів і положень.

Законодавство України передбачає створення позабюджетних фондів місцевих рад для фінансування шляхових робіт. Зокрема, стаття 4 Закону України «Про джерела фінансування шляхового господарства України» визначає, що підприємства різних форм власності зобов'язані здійснювати відрахування на фінансування шляхових робіт у розмірі від 0,4 до 0,8% від обсягу виробництва продукції або наданих послуг, в той час як заготівельні та торговельні організації сплачують від 0,03 до 0,06% річного обороту. За цим законом, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і обласні ради визначають конкретний розмір цих відрахувань та напрями їх використання для розвитку шляхів загального користування.

Згідно з внесеними змінами до законодавства (Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про систему оподаткування»), ці кошти акумулюються в державному бюджеті, з якого 85% передаються до місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь. Крім того, місцеві ради утворюють спеціалізовані позабюджетні фонди для охорони навколишнього середовища, зокрема, кошти від зборів за забруднення природного середовища спрямовуються до місцевих, обласних і державних позабюджетних фондів.

Досвід функціонування позабюджетних фондів на місцевому рівні в Україні виявляє низку невирішених проблем як у законодавстві, так і в його практичному застосуванні. Виявлені випадки неправомірного спрямування коштів до позабюджетних фондів, що повинні надходити до бюджету, а також недоліки в контролі за їх використанням. Система позабюджетних фондів потребує систематизації та чіткого розмежування повноважень між державою та місцевими радами.

Загальнодержавне законодавство, зокрема нова редакція Закону «Про бюджетну систему України», встановлює, що позабюджетні фонди можуть

формуватися лише з надходжень від необов'язкових платежів, що потребує перегляду джерел фінансування цих фондів. Законом України «Про Державний бюджет» було призупинено утворення нових позабюджетних фондів через обмеженість бюджетних ресурсів та необхідність фінансування першочергових витрат.

Згідно з нормами Закону «Про місцеве самоврядування», місцеві ради мають право формувати валютні фонди, джерела яких включають відрахування від валютної виручки підприємств, доходи від зовнішньоекономічної діяльності та добровільні внески. Ці фонди зберігаються на спеціальних рахунках банків і використовуються за рішенням місцевої ради. Порядок формування валютних фондів був уточнений Законом «Про зовнішньоекономічну діяльність» та постановами Верховної Ради України, визначаючи обов'язковий розподіл валютної виручки серед державного бюджету та місцевих валютних фондів.

Особливу увагу вимагає також формування резервних фондів місцевими радами. Резервні фонди використовуються для фінансування невідкладних витрат, не передбачених місцевими бюджетами, і мають регулюватися через відповідні органи місцевої влади. Проблеми взаємодії між представницькими та виконавчими органами влади на місцях можуть призводити до суперечностей при формуванні та використанні цих фондів.

Процес формування місцевих фінансів в Україні, який розпочався в 90-х роках ХХ століття, спричинив значні інституційні зміни в національній фінансовій системі. Цей процес вимагає впровадження нових підходів до дослідження місцевих фінансів, що зумовлено необхідністю створення інституційних структур.

Формування місцевих фінансових інститутів в Україні є складним та неоднозначним процесом, в якому одні інститути розвиваються швидше, інші – повільніше, що відображає реальні економічні та правові умови країни. Тим не менше, місцеві фінансові інститути взаємодіють між собою, створюючи таким чином систему, яка, однак, ще не має завершеного вигляду

та перебуває на етапі становлення. Відсутність цілісної структури системи місцевих фінансових інститутів обмежує здатність місцевих органів влади ефективно виконувати покладені на них завдання. Отже, успішне становлення місцевих фінансів в Україні неможливе без створення чітко структурованої та інтегрованої системи фінансових інститутів.

Підсистема місцевих фінансових інститутів, що формується в Україні, включає в себе такі елементи, як: самостійні місцеві бюджети, місцеві податки і збори, комунальна форма власності, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств та інститут громадських послуг, який ще перебуває на ранній стадії розвитку.

Ієрархія місцевих фінансових інститутів в Україні наразі не є стабільною, а відсутність добре розвинутих інститутів громадських послуг є однією з основних причин цього. У той же час, зарубіжний досвід демонструє, що інститут громадських послуг відіграє ключову роль у формуванні системи місцевих фінансів. Розмір і форма місцевих фінансів визначаються розподілом відповідальності між державою та місцевою владою за надання громадських послуг, а також кількісними і якісними характеристиками цих послуг.

Однією з основних умов ефективного розвитку місцевих фінансів є формування правової бази, яка б забезпечила реалізацію громадських послуг місцевими органами влади. Зокрема, необхідно чітко законодавчо визначити мету діяльності органів місцевого самоврядування і виконавчої влади в контексті надання громадських послуг.

У цьому контексті важливе значення мають самостійні місцеві бюджети, які становлять основний фінансовий ресурс для забезпечення громадських послуг. Місцеві бюджети повинні бути незалежними у формуванні своїх доходів, що досягається завдяки місцевим податкам і зборам, які забезпечують необхідні фіскальні передумови для їх функціонування. Комунальний кредит також відіграє важливу роль у

забезпеченні інвестиційних потреб місцевих органів влади, сприяючи відновленню інвестиційної активності.

Фінанси комунальних підприємств є важливим елементом системи місцевих фінансів, і їх розвиток відбувається відповідно до змін у фінансовій системі країни. Інші елементи місцевих фінансів, такі як позабюджетні валютні та цільові фонди, а також комунальні платежі, надають системі більшої гнучкості, сприяючи стабілізації фінансів на місцях.

Ключова роль у системі місцевих фінансів належить інституту комунальної форми власності, який є необхідною умовою для автономії місцевих фінансів. Система місцевих фінансових інститутів тісно пов'язана з іншими елементами фінансової системи держави, і її формування передбачає зміни в державних фінансах та механізмах функціонування інших інститутів.

Розвиток місцевих фінансів в Україні є результатом змін у підходах до їх організації та управління, що знаходять своє відображення в нових правових і економічних реаліях.

## **2.2 Матеріальна, фінансова основа та гарантії місцевого самоврядування**

Реальність місцевого самоврядування України значною мірою визначається обсягом та ефективністю використання матеріальних і фінансових ресурсів, якими розпоряджаються територіальні громади. Ці ресурси складають основну матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування і включають різноманітні активи, серед яких важливе місце посідають земельні та природні ресурси, рухоме та нерухоме майно, а також доходи місцевих бюджетів. Конституція України визнає матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування як сукупність елементів, до яких належать рухоме та нерухоме майно, кошти місцевих бюджетів, земля,

природні ресурси, підприємства, установи та об'єкти спільної власності, що знаходяться в управлінні районних та обласних рад.

Зокрема, комунальна власність займає провідну роль у структурі цієї основи. Законодавчо поняття комунальної власності було закріплено Законом України «Про власність» від 7 лютого 1991 року, де її визначено як різновид державної власності, а Конституція 1996 року визнає комунальну власність самостійною формою власності. Суб'єктами цієї власності є територіальні громади, що включають як села, селища, міста, так і райони в містах.

Комунальна власність охоплює широке коло об'єктів: від земель і природних ресурсів до підприємств, установ і організацій, таких як банки, освітні та медичні заклади, громадський транспорт та інші об'єкти. Крім того, вона включає кошти, отримані від відчуження таких об'єктів. Визначення переліку об'єктів комунальної власності належить органам місцевого самоврядування, а до об'єктів виключного права комунальної власності можуть входити землі загального користування, природоохоронні території, річки та інші важливі для громади об'єкти.

Особливе значення має питання відчуження комунальної власності. Такі об'єкти не можуть бути передані іншому власнику без відповідної згоди територіальної громади або рішення органу місцевого самоврядування. Місцеві органи влади також мають можливість формувати спільну власність для задоволення спільних потреб кількох територіальних громад, що може включати як об'єкти права комунальної власності, так і кошти місцевих бюджетів [13].

Органи місцевого самоврядування мають право здійснювати з комунальними об'єктами будь-які господарські операції, що включають продаж, оренду, використання як заставу, або навіть приватизацію. Вони також можуть створювати та ліквідовувати комунальні підприємства, регулювати їх діяльність, встановлювати ціни і тарифи на продукцію і послуги, а також контролювати фінансову діяльність таких підприємств. Це

дозволяє органам місцевого самоврядування забезпечувати належний рівень надання публічних послуг для громади.

Згідно з українським законодавством, місцеві бюджети складаються з коштів місцевих бюджетів, позабюджетних коштів та коштів комунальних підприємств. Розробка, затвердження та виконання місцевих бюджетів здійснюються органами місцевого самоврядування, що включають сільські, селищні, міські ради та відповідні адміністрації. Такі бюджети використовуються для забезпечення потреб громади та розвитку інфраструктури.

Таким чином, матеріальні та фінансові ресурси, зокрема комунальна власність та місцеві бюджети, становлять не лише фундамент місцевого самоврядування, а й ключовий фактор, що впливає на рівень життя населення, можливості розвитку регіонів та реалізацію соціально-економічних програм в умовах сучасних викликів. Зважаючи на важливість ефективного управління такими ресурсами, сучасні реформи в Україні акцентують увагу на посиленні децентралізації, підвищенні відповідальності місцевих органів влади та забезпеченні прозорості у використанні комунальних ресурсів [12].

Місцеві фінанси є невід'ємною частиною фінансової системи держави, і їх функціонування не може бути розглядатися окремо від загальних фінансів. Вони виконують важливі функції в межах економічної політики країни та взаємодіють з іншими складовими фінансової системи. Завдяки своїм суттєвим особливостям місцеві фінанси відіграють значну роль у розвитку місцевих громад, а їхня роль визначається як через функції фінансів загалом, так і через специфіку функціонування місцевого самоврядування.

До основних функцій місцевих фінансів належать розподільча, контрольна та стимулююча. Розподільча функція полягає у формуванні доходів і видатків місцевих бюджетів, а також у створенні цільових фондів, через які здійснюється фінансове забезпечення функціонування місцевих органів влади та виконання ними повноважень. Кошти, акумульовані у

місцевих бюджетах і цільових фондах, спрямовуються на задоволення місцевих потреб, а також через механізм міжбюджетних відносин здійснюється фінансове вирівнювання, що допомагає перерозподіляти фінансові ресурси між адміністративно-територіальними одиницями.

Контрольна функція місцевих фінансів охоплює процеси формування, затвердження та виконання місцевих бюджетів, а також контролю за використанням коштів місцевих бюджетів і інших фондів, що перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Важливим аспектом є контроль за ефективністю і економністю використання ресурсів, що сприяє забезпеченню цільового і пропорційного перерозподілу фінансів між різними рівнями бюджетної системи.

Стимулююча функція місцевих фінансів спрямована на заохочення органів місцевого самоврядування до збільшення власних доходів, залучення додаткових надходжень, пошуку нових джерел доходів і ефективного використання ресурсів. Це створює сприятливі умови для розвитку місцевих економік і забезпечує ефективну реалізацію соціальних і економічних програм на місцях.

Місцеві фінанси функціонують на підставі конкретних законодавчих норм, які визначають правову базу для діяльності органів місцевого самоврядування. Серед основних нормативно-правових актів, що регламентують фінансові відносини на місцях, слід зазначити Конституцію України, Бюджетний кодекс, Податковий кодекс та інші законодавчі акти, які деталізують питання розподілу доходів і видатків, порядок міжбюджетних трансфертів, а також механізм фінансового вирівнювання [20].

Законодавча база в Україні передбачає кілька ключових принципів організації місцевих фінансів. Перш за все, це обов'язкове розмежування функцій і повноважень між державними органами і місцевим самоврядуванням, чіткий поділ дохідних і видаткових джерел між державним і місцевими бюджетами. Крім того, важливим є надання місцевим органам

влади відповідних дохідних джерел для забезпечення самостійності у формуванні та використанні фінансових ресурсів.

Особливу увагу слід приділяти фінансовій підтримці територіальних громад, що не мають достатніх ресурсів для виконання своїх функцій, через систему дотацій та механізм фінансового вирівнювання. Це забезпечує рівномірний розвиток територій і сприяє покращенню життєвого рівня на місцях.

Фінансове управління місцевими ресурсами включає як контроль за їх ефективним використанням, так і стимулювання до залучення додаткових доходів. У цьому контексті важливими є принципи раціонального використання ресурсів, стимулювання збільшення доходів на рівні місцевих бюджетів, а також забезпечення відкритості і прозорості в процесі формування і використання фінансових ресурсів.

Головним призначенням місцевих фінансів є забезпечення фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування, що дозволяє ефективно виконувати їх функції та надавати громадські послуги, а також сприяти стабільному розвитку територіальних громад шляхом створення стимулів для ефективного використання наявних ресурсів і пошуку нових джерел доходів.

Районні та обласні ради, як основні органи місцевого самоврядування, приймають відповідні бюджети на рівні району та області, які формуються за рахунок коштів державного бюджету. Ці кошти спрямовуються на розподіл між територіальними громадами або для реалізації спільних проектів та ініціатив. Важливим джерелом фінансування є також кошти, залучені на договірних засадах з місцевих бюджетів, для реалізації соціально-економічних та культурних програм, що мають важливе значення для розвитку територій.

Місцевий бюджет має дві основні складові: дохідну та видаткову частини. Доходи місцевих бюджетів повинні бути достатніми для виконання завдань місцевого самоврядування та забезпечення функціонування

інфраструктури, установ і соціальних послуг. Основними джерелами доходів є місцеві податки і збори, що відповідають вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає, що частина коштів місцевих бюджетів повинна надходити саме з цих джерел [11].

Окрім цього, доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок закріплених доходів, тобто податків і зборів, визначених на загальнодержавному рівні. Для вирішення питань соціально-економічного розвитку місцевих громад важливим є також отримання коштів з державного бюджету. Це здійснюється у формі дотацій або субвенцій. Дотації є безповоротними коштами, що надаються для покриття дефіциту коштів місцевих бюджетів, коли власних надходжень не вистачає для забезпечення мінімальних соціальних потреб. Субвенції, на відміну від дотацій, надаються для фінансування конкретних програм або проектів на певний строк.

Державні кошти, що надаються у вигляді дотацій і субвенцій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами та бюджетами міст обласного значення, щоб забезпечити мінімальні потреби місцевих бюджетів. Крім того, кошти можуть спрямовуватися на фінансування спільних проектів територіальних громад. Обласні бюджети, передаючи кошти у вигляді дотацій або субвенцій, гарантують, що ці кошти використовуються для покриття соціальних та економічних потреб громад.

Видаткова частина місцевого бюджету визначається на основі напрямів використання коштів на потреби територіальних громад. Це включає поточні видатки на фінансування установ і закладів, а також видатки на розвиток територій через реалізацію інвестиційних та соціально-економічних програм.

Місцеве самоврядування в Україні функціонує на основі гарантій, які забезпечують повну та ефективну реалізацію повноважень територіальними громадами. Однією з головних правових гарантій є закріплення прав на самостійне вирішення питань місцевого значення та відсутність втручання з боку органів державної влади в діяльність органів місцевого самоврядування. Конституція України та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»

містять норми, які захищають ці гарантії, встановлюючи автономію органів місцевого самоврядування [33].

Окремо слід виділити фінансово-економічні гарантії, які включають захист права на комунальну власність, а також обов'язок держави компенсувати витрати місцевого самоврядування, що виникли через недофінансування або рішення, прийняті на рівні державної влади. Законодавство також гарантує право місцевих органів на позабюджетні доходи, випуск місцевих цінних паперів, а також встановлення місцевих податків і зборів.

Механізм захисту прав місцевого самоврядування включає судові гарантії та можливість звернення до суду у випадку порушення прав органів місцевого самоврядування або територіальних громад. Крім того, органи місцевого самоврядування мають право на публічний контроль з боку громадськості та ЗМІ, що також сприяє підвищенню ефективності управлінських процесів.

Таким чином, система місцевого самоврядування в Україні, яка забезпечується комплексом економічних, політичних та правових гарантій, є важливою частиною державного устрою, що сприяє сталому розвитку територіальних громад через ефективне використання фінансових ресурсів, збереження незалежності місцевих органів влади та підвищення рівня життя громадян.

### **2.3. Актуальність проблеми вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні**

Система державного управління та територіальна організація влади в Україні є надмірно централізованими та суперечливими, що суттєво обмежує ефективність вирішення соціально-економічних проблем регіонів.

Невідповідність між функціями місцевого самоврядування, визначеними Конституцією України та законодавством, і реальними можливостями органів місцевої влади призводить до перенесення цих функцій на місцеві органи виконавчої влади, що не завжди можуть адекватно представляти інтереси територіальних громад.

Незважаючи на численні спроби реформування територіальної організації влади, існуючий адміністративно-територіальний устрій часто не здатен забезпечити формування самодостатніх громад. Багато територіальних одиниць позбавлені необхідних матеріальних та фінансових ресурсів, а також інфраструктури для виконання функцій місцевого самоврядування. Це, в свою чергу, ускладнює вирішення питань розвитку, надання публічних послуг та забезпечення сталого соціально-економічного зростання.

Місцеве самоврядування, безумовно, має великий потенціал для державотворення, оскільки цей інститут сприяє інтеграції інтересів держави, суспільства та особистості, а також вирішує питання гармонізації прав і свобод громадян з інтересами суспільства та держави. Однак, для ефективного функціонування місцевого самоврядування необхідно створити умови для розвитку людського потенціалу, доступу до якісних публічних послуг та сталого розвитку територіальних громад.

Однією з головних причин, що визначають потребу реформування місцевого самоврядування, є надмірна фрагментація територіальних громад. Малі сільські та селищні громади, як правило, мають обмежені можливості для розвитку, що ускладнює надання якісних послуг та забезпечення економічної активності. Водночас, система дотацій, яка забезпечує фінансову підтримку малочисельних громад, також стримує розвиток малих міст, що мають великий потенціал для зростання.

В умовах швидкого процесу урбанізації, зростання чисельності міського населення та розширення меж міст, стають все більш актуальними питання, пов'язані з організацією ефективної інфраструктури та соціальних

послуг для міських мешканців. Це, в свою чергу, вимагає вдосконалення існуючої системи територіальної організації влади, що має бути зорієнтоване на підвищення ефективності управління на місцях і забезпечення сталого розвитку в просторовому вимірі.

Нинішня система територіальної організації влади є громіздкою, вимагає значних фінансових витрат і є надмірно централізованою, що веде до дублювання функцій місцевого самоврядування. Крім того, вона не відповідає сучасним вимогам у наданні адміністративних послуг, зокрема через відсутність ефективного використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Тому вирішення існуючих проблем потребує глибокої реорганізації, метою якої має бути створення самодостатніх територіальних громад. Це дозволить не тільки поліпшити якість життя населення, але й забезпечить належні умови для ефективного вирішення місцевих питань через участь громадян у процесі управління.

Однією з основних причин дисфункції адміністративно-територіального устрою є відсутність єдиного підходу до формування меж територіальних громад, що призводить до проблем з розмежуванням повноважень між органами місцевого самоврядування, особливо у випадках, коли різні адміністративно-територіальні одиниці перетинаються в межах одних територіальних одиниць. Це веде до значних юридичних конфліктів і проблем у сфері власності, земельних відносин та податків, що потребує вирішення через системні зміни в законодавстві та адміністративно-територіальній організації країни [33].

Таким чином, для ефективного розвитку місцевого самоврядування необхідне реформування адміністративно-територіального устрою, що забезпечить оптимальне поєднання функцій і повноважень на різних рівнях влади, підвищить ефективність управлінських процесів і сприятиме сталому розвитку регіонів.

Проблеми ефективного розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування особливо гостро постають у містах з районним поділом, зокрема на рівні районів у містах. З одного боку, такі міста є містами обласного значення, що позбавляє їх адміністративного контролю з боку місцевих державних адміністрацій, які чітко визначені у відповідних нормативно-правових актах. З іншого боку, поділ на райони вимагає делегування повноважень від міських органів влади до районних, однак це питання не врегульовано на законодавчому рівні. Всі інші органи територіальної влади мають законодавче визначення своїх функцій, хоча й недосконале, але, принаймні, воно існує. На відміну від них, районні ради в містах не мають нормативно-правової бази, що обмежує їх здатність ефективно виконувати свої функції. Це ставить перед державою завдання з формалізації розподілу повноважень між органами місцевої влади, яке досі є недостатньо регламентованим.

Згідно з Конституцією України (частина 5 Статті 140), питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад. Однак, як вказує Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26, частина 2), визначення обсягу та меж повноважень районних рад в містах залишається у виключній компетенції міських рад. Проте на практиці міські ради не завжди ефективно виконують свій обов'язок формалізувати систему управління районами міст, що створює значні труднощі в управлінні.

Це питання є особливо актуальним для міста Харкова, другого за чисельністю населення міста в Україні. Харків, позбавлений адміністративного контролю з боку держави (як, наприклад, у Києві, де існують місцеві державні адміністрації в районах), одночасно не має чітко визначеної нормативно-правової основи діяльності районних рад. Управління районами Харкова здійснюється через програмний метод: щорічно міська рада затверджує програми соціально-економічного та гуманітарного розвитку, в рамках яких визначаються повноваження районних рад і їх виконавчих органів. Однак ці програми є лише інструментом реалізації

загальнодержавних програм, що має свої недоліки. Основні проблеми полягають у тому, що реалізація таких програм покладається на нижчі адміністративні рівні, а вищі органи лише здійснюють контроль за їх виконанням, не враховуючи реальні обсяги необхідних ресурсів.

Незадовільне фінансування програм зазвичай не відповідає обсягу завдань, що покладаються на органи місцевої влади, що, в свою чергу, створює політичні труднощі в бюджетному процесі. Окрім того, вирішення інших питань, що не включені до програм, часто здійснюється на основі усталених традицій або на основі суб'єктивного підходу до делегування повноважень. Районні ради, хоча й сприймаються як найближчі до населення органи влади, фактично часто не мають чітко визначених функцій і можуть діяти лише в межах традиційних повноважень, при цьому розподіл повноважень між міською радою та районними органами влади є неузгодженим.

Інший варіант розв'язання цієї проблеми було запропоновано в ряді міст України, таких як Львів, Одеса, Запоріжжя, Горлівка, Макіївка, Маріуполь, Миколаїв та Луганськ. У цих містах було прийнято рішення про ліквідацію районних рад та створення районних адміністрацій як виконавчих органів міських рад. Такий підхід дозволяв зняти питання розподілу повноважень, оскільки представницькі органи на районному рівні були скасовані. Проте ця практика не довела свою ефективність у всіх випадках. Особливо це стосувалося західних регіонів України, де процес не отримав широкого поширення. У той же час, на сході країни в містах, таких як Луганськ і Маріуполь, районні ради частково збереглися, що ускладнило процес децентралізації.

Загалом, проблема розподілу повноважень між міськими та районними органами влади вимагає комплексного підходу, включаючи нормативно-правову регламентацію та уточнення принципів функціонування місцевих органів самоврядування. Тільки в такому разі можна досягти ефективного

управління в містах з районним поділом і забезпечити належний рівень надання послуг місцевим громадам.

Незважаючи на основні положення Конституції України, система адміністративно-територіального устрою країни все ще містить ряд невідповідностей, зокрема щодо існування таких адміністративно-територіальних одиниць, як сільські, селищні, міські ради та селища міського типу. Така ситуація призводить до диспропорцій у районному поділі, що суттєво впливає на ефективність управління на місцях і не відповідає сучасним вимогам до організації територіального управління.

Однією з основних проблем є відсутність чітко визначеної процедури та застарілі критерії для формування районів і класифікації населених пунктів, таких як села, селища та міста. Це ускладнює реалізацію адміністративно-територіальних реформ, оскільки не існує уніфікованих і актуальних підходів до цієї сфери, що перешкоджає адаптації територіального устрою до змінних соціально-економічних умов.

Для подолання цих проблем, реформування системи територіальної організації влади має ґрунтуватися на кількох ключових вимогах. По-перше, місцеві державні адміністрації повинні зберігати функції контролю за законністю актів місцевого самоврядування та координувати діяльність територіальних органів центральних виконавчих органів влади. Їх повноваження мають визначатися за принципом субсидіарності, тобто таким чином, щоб вирішення питань здійснювалося на найближчому рівні управління.

По-друге, територіальні органи центральних органів виконавчої влади мають виконувати контрольні функції, забезпечувати виконання законодавства та надавати адміністративні послуги громадянам і юридичним особам, виходячи з принципів доступності та зручності надання цих послуг. Водночас, здійснення постійного моніторингу та зменшення диспропорцій у доступі до послуг повинно бути основною стратегією.

Структура і функціонування територіальних органів виконавчої влади має враховувати максимальну доступність для громадян та юридичних осіб до послуг, що надаються, а також підвищення ефективності організації адміністративних процесів.

Основними результатами реформування повинні стати: формування самодостатніх територіальних громад, здатних ефективно вирішувати питання місцевого значення; чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування, місцевими виконавчими органами та територіальними органами центральних органів влади; організаційна та матеріальна автономія територіальних громад, наближення якості їх діяльності до стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Також важливими результатами мають стати: удосконалення системи надання адміністративних послуг, підвищення їх якості та доступності для мешканців територіальних громад, створення ефективної системи контролю з боку держави та громадян за наданням цих послуг, а також зменшення територіальних диспропорцій у доступі до державних послуг.

Таким чином, місцеве самоврядування в Україні має значний потенціал для ефективного функціонування, завдяки розвиненій організаційно-правовій базі, яка включає нормативно-правові акти від Конституції України до статутів територіальних громад. Однак для реалізації цього потенціалу необхідно провести глибоке реформування територіального устрою, що забезпечить належне функціонування органів місцевого самоврядування і підвищить ефективність управління на місцях.

### **РОЗДІЛ 3**

## **ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

### **3.1 Основні завдання удосконалення територіальної організації влади в Україні**

Сучасне становище України вимагає вирішення ключових завдань, пов'язаних із розвитком місцевого самоврядування та організації територіальної влади, що відповідала б новітнім викликам та вимогам соціально-економічного розвитку. У цьому контексті важливим є створення системи місцевого управління, яка б максимально використовувала світовий досвід, зберігаючи при цьому національні традиції та забезпечуючи належний контроль громадян за діяльністю влади. В умовах глобалізації та глибоких внутрішніх трансформацій країни, зокрема після подій 2014 року, постає завдання побудови децентралізованої системи, що ефективно реагує на актуальні потреби територіальних громад і підвищує рівень державної влади.

Успішна реалізація концепції місцевого самоврядування потребує чіткого визначення завдань і повноважень органів місцевої влади. Важливо розв'язати проблему того, чи мають місцеві органи влади виконувати як загальнодержавні функції, так і свої специфічні місцеві обов'язки, чи обмежуватися лише останніми. Це питання, що залишається предметом дискусій серед українських науковців, політиків та громадськості, визначає подальший напрямок розвитку адміністративно-територіальної реформи. Більшість експертів сходяться на тому, що для зміцнення централізованої державної влади важливо здійснити децентралізацію, що передбачає

передачу значних повноважень місцевим органам влади, обраним громадянами через систему загальних виборів.

Проблема чіткого розмежування повноважень між державними і місцевими органами є однією з найбільш складних і дискусійних у теорії державного управління. Ця проблема значною мірою залежить від політичних, історичних, культурних особливостей розвитку країни, що зумовлює варіативність підходів до розмежування цих функцій. В деяких країнах одна й та ж функція належить як органам виконавчої влади, так і місцевому самоврядуванню, що вказує на відсутність єдиного підходу до цього питання на міжнародному рівні.

Аналіз сучасного розвитку адміністративно-територіального устрою України вказує на недосконалість існуючої моделі територіальної організації влади. Конституційні норми, які регулюють ці питання, потребують адаптації до умов ринкової економіки і нових соціальних викликів. Сучасна система не забезпечує належного рівня інтеграції місцевих органів влади в загальний процес соціально-економічного розвитку територій, не відповідає сучасним вимогам забезпечення ефективного надання публічних послуг.

Практика розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням в Україні також характеризується певною непослідовністю та відсутністю чіткої правової узгодженості. Законодавчі акти, прийняті на різних етапах розвитку країни, не завжди відповідають вимогам часу і не дозволяють досягти необхідної гармонії між державними та місцевими інтересами. Це підтверджує необхідність подальшого вдосконалення нормативно-правової бази та законодавчого врегулювання питань, пов'язаних із реформуванням адміністративно-територіального устрою.

Одним із найбільш пріоритетних завдань залишається подальша реформа місцевого самоврядування, що включає визначення чітких меж повноважень органів місцевої влади, посилення їхньої автономії та ефективності. Ключову роль у цьому процесі відіграють міжнародні

стандарти, серед яких важливим є Європейська хартія місцевого самоврядування. Цей міжнародний документ, ратифікований Україною у 1997 році, визначає основні принципи, за якими має розвиватися місцеве самоврядування в Україні. Хартія, зокрема, підкреслює важливість місцевих органів як основи демократичного устрою та надає громадянам право безпосередньо брати участь в управлінні місцевими справами.

Принципи, визначені в Європейській хартії, вимагають від України забезпечення реальних повноважень для місцевих органів влади, а також значної автономії в межах їхніх компетенцій. Місцеве самоврядування повинно бути побудоване на демократичних засадах, забезпечуючи вибори представницьких органів на основі загального, рівного і таємного голосування. Крім того, органи місцевого самоврядування мають бути незалежними в межах своєї компетенції, що дозволить їм ефективно вирішувати місцеві питання, наближаючи органи влади до громадян [44].

Таким чином, основні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні повинні ґрунтуватися на принципах децентралізації, підвищенні ефективності управління та посиленні демократичної участі громадян у процесах прийняття рішень. Необхідно активно працювати над законодавчими змінами, що дозволять удосконалити адміністративно-територіальний устрій і забезпечити злагоджену взаємодію між органами місцевого самоврядування і виконавчої влади.

Процес імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні наразі залишається актуальним і важливим напрямком розвитку національної політики децентралізації. Проте сьогодні існує значна суперечність між делегованими повноваженнями органів виконавчої влади та власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, що порушує основні принципи місцевого самоврядування, як вони визначені в міжнародних актах, зокрема в Європейській хартії місцевого самоврядування. Зокрема, в документі підкреслюється, що функції місцевого

самоврядування повинні здійснюватися органами влади, які знаходяться в найближчому контакті з громадянами.

Наразі в Україні більшість повноважень місцевих органів влади є делегованими, що значно обмежує їхню автономію та можливість ефективно вирішувати питання місцевого значення. Враховуючи це, одним із найбільш доцільних напрямів реформи є передання органам місцевого самоврядування більш широких повноважень для управління територіями та вирішення питань місцевого значення, залишаючи за місцевими державними адміністраціями лише контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Така практика відповідатиме принципам, закріпленим у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема її частині 2 статті 8, де наголошується, що адміністративний нагляд має за мету лише забезпечення дотримання закону та Конституційних принципів.

Таким чином, оптимізація моделі територіальної організації влади в Україні невід'ємно пов'язана з процесом децентралізації, який передбачає деконцентрацію повноважень від центральних органів виконавчої влади та сприяє розмежуванню, збалансуванню і уникненню дублювання функцій місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Це дозволить підвищити ефективність управління на місцях, зробивши органи місцевого самоврядування більш автономними і наближеними до інтересів громадян.

Основними засадами трансформації системи територіальної організації влади в Україні мають бути:

- забезпечення повсюдності місцевого самоврядування. Місьцеве самоврядування має охоплювати всю територію України без винятків, зокрема, включаючи не лише населені пункти, а й прилеглі до них території. Це дозволить здійснювати більш ефективне управління на місцях, враховуючи місцеві особливості та потреби громад.

- принцип субсидіарності. Повноваження, які можуть бути найбільш ефективно виконані на місцях, повинні передаватися органам місцевого

самоврядування, що дозволить уникнути надмірної централізації і сприятиме розвитку територіальних громад.

- реформування адміністративно-територіального устрою країни. Це передбачає створення правових, економічних та організаційних умов для формування ефективних територіальних громад, які б мали достатні матеріальні та фінансові ресурси для реалізації функцій місцевого самоврядування.

Трансформація місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації повинні стати контрольно-наглядовими органами, які лише контролюють законність рішень органів місцевого самоврядування, залишаючи за ними тільки ті функції, які не можуть бути передані на рівень місцевого самоврядування, наприклад, забезпечення громадської безпеки або ліквідація наслідків стихійних лих.

Передача функцій організаційно-господарського характеру органам місцевого самоврядування. Це дозволить місцевим органам влади більш ефективно управляти економічними ресурсами, здійснювати інфраструктурні проекти та забезпечувати місцеві громади необхідними послугами.

Ураховуючи ці принципи, вкрай важливо законодавчо визначити чіткі межі повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Доцільно встановити, що органи виконавчої влади повинні мати повноваження, які сприяють забезпеченню загальнодержавних інтересів і мають широкий правовий, організаційний і соціально-економічний вплив на всі регіони України. У свою чергу, місцеві органи самоврядування повинні мати можливість безпосередньо забезпечувати життєдіяльність територіальних громад і надавати управлінські послуги їхнім членам, що дозволить ефективно реалізувати місцеві стратегії розвитку [41].

Крім того, необхідно переглянути статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування первинного рівня. Законодавство має чітко визначити предмет відання та повноваження територіальних громад, зокрема їх виключні повноваження. Для цього необхідно наділити органи

місцевого самоврядування первинного рівня функціями, які нині охоплюються поняттям «державне управління», що дозволить їм стати повноцінними органами публічної влади з відповідними повноваженнями на надання всього спектра управлінських послуг громадянам і юридичним особам.

В результаті цих змін місцеве самоврядування стане більш ефективним, гнучким та орієнтованим на потреби громад, що є важливим кроком у напрямку забезпечення стабільного розвитку держави та покращення якості життя населення.

Чітко окреслити та розмежувати за рівнями управління повноваження (як загальні, так і виключні) представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. Обсяг власних повноважень повинен значно перевищувати обсяг делегованих повноважень.

До повноважень районних і обласних рад та їх виконавчих органів слід віднести лише ті питання, які зачіпають інтереси жителів усього району й області або не можуть бути вирішені на рівні громади. Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого – забезпечити ці органи організаційними, матеріальними і фінансовими ресурсами для надання населенню достатніх за обсягом та якістю соціальних послуг, відповідно до загальнодержавних стандартів.

За підсумками довготривалих пошуків оптимальної моделі регіонального управління було визнано за необхідне внесення змін до Конституції України, які б у контексті трансформації територіальної організації влади мали відкрити реальний шлях до прийняття пакету Законів, спрямованих на удосконалення системи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні.

До Верховної Ради України було подано декілька законопроектів про внесення змін до Конституції України стосовно реалізації реформи державного управління.

Особливу увагу слід звернути на законопроект із реєстраційним номером 3207-1. Спочатку зазначений документ містив положення, пов'язані з проведенням в Україні політичної реформи в цілому. Сьогодні в цьому законопроекті залишилися тільки положення, щодо проведення реформи адміністративно-територіального устрою та реформи місцевого самоврядування.

Як відомо, 2004 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін і доповнень до Конституції України», що започаткував перехід до парламентсько-президентської форми державного управління. Зміни в Конституції призвели до перерозподілу повноважень між Президентом, Верховною Радою та Урядом України, а також до зміни механізму формування Уряду. Водночас, очевидним є те, що для ефективного функціонування такої форми державного управління необхідним є вдосконалення і розвитку системи місцевого самоврядування, що є одним із основних елементів європейських політичних традицій.

Враховуючи це, прикінцевими та перехідними положеннями згаданого Закону передбачено розробку та прийняття окремого Закону щодо вдосконалення місцевого самоврядування. Це законодавче рішення було оформлено проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування» (№ 3207-1), який був зареєстрований 22 травня 2006 року. Проект закону був попередньо схвалений Верховною Радою 8 грудня 2004 року та направлений до Конституційного Суду для отримання висновку щодо його відповідності Основному Закону України.

За результатами висновку Конституційного Суду України від 7 вересня 2005 року (№ 1-в/2005), проект закону був визнаний таким, що відповідає вимогам Конституції. Проте, після доопрацювання проекту в грудні 2005

року, він знову був переданий до Конституційного Суду для отримання повторного висновку.

Основною метою запропонованого законопроекту було вдосконалення механізму територіальної організації влади, перерозподіл повноважень між місцевими органами влади та створення збалансованої системи, що забезпечує належне співвідношення між гілками влади. Також акцентувалася важливість закріплення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в національному законодавстві.

Проект передбачав кілька важливих змін в організації державної влади на місцях, зокрема:

Перерозподіл функцій між обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування: виведення контрольно-наглядових функцій до компетенції обласних адміністрацій.

Утворення нових адміністративно-територіальних одиниць – округів, що об'єднують декілька населених пунктів.

Ліквідація районних державних адміністрацій, що створювало передумови для більш децентралізованої і ефективної системи управління на місцях.

Формування виконавчих органів районних та обласних рад, що дозволяло зберегти і розвивати управлінські функції на рівні місцевих рад.

Розширення повноважень місцевих органів самоврядування, зокрема в частині виконання функцій органів виконавчої влади.

На сьогодні проект Закону перебуває на розгляді в Конституційному Суді України, і після отримання висновку, очевидно, буде потребувати подальшого доопрацювання, в тому числі визначення реальних термінів набрання чинності змінами.

Водночас, для реалізації зазначених змін необхідно розробити і прийняти нові законопроекти, які конкретизують напрямки вдосконалення системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального

устрою. Найбільш важливими з них є нові редакції Законів про місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації та територіальний устрій.

Невід'ємною частиною цього процесу стало ухвалення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» 21 грудня 2006 року, який визначив основні завдання, принципи та організацію діяльності Уряду, його склад, порядок формування та повноваження щодо здійснення виконавчої влади. Цей документ створив необхідні умови для системного формування місцевих органів виконавчої влади та допоміг визначити межі розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Загалом, запровадження парламентсько-президентської форми державного управління в Україні є важливим кроком у напрямку забезпечення більшої політичної стабільності і ефективності управління, проте для досягнення цієї мети необхідно провести глибоку реформу місцевого самоврядування, що буде відповідати європейським стандартам і принципам демократичного управління.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначу, що трансформація системи територіальної організації влади, удосконалення управління місцевим і регіональним розвитком – це довготривалий процес. Він охоплює напрями державної діяльності та передбачає координацію зусиль глави держави, органів законодавчої і виконавчої гілок влади. Цей процес має здійснюватися поетапно та супроводжуватися формуванням нової нормативно-правової бази місцевого і регіонального розвитку на всіх рівнях нормативно-правового регулювання – Конституційному, законодавчому та підзаконному, базуватися на засадах єдиної законодавчої ідеології, незмінних концептуальних засадах і принципах.

### **3.2 Шляхи та напрямки удосконалення територіальної організації влади в Україні**

Система місцевого самоврядування в Україні, без сумніву, потребує радикальних змін, щоб відповідати сучасним вимогам і забезпечити ефективне управління на місцях. Реформа місцевого самоврядування є однією з найважливіших складових комплексної децентралізації в Україні, і її успіх багато в чому залежить від створення самодостатніх територіальних громад, які мають необхідні матеріальні, фінансові та інші ресурси для ефективного виконання своїх функцій.

Створення самодостатніх громад, здатних ефективно виконувати управлінські функції та надавати високоякісні соціальні послуги, є основною метою цієї реформи. Це має відповідати нормам Європейської хартії місцевого самоврядування, яка підкреслює, що місцеве самоврядування означає здатність місцевих органів влади здійснювати регулювання та управління питаннями, що належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевих громад. Тому забезпечення територіальних громад необхідними фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами є ключовим завданням для розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Проте сучасний стан місцевого самоврядування свідчить про серйозні проблеми, зокрема:

- криза в житлово-комунальному господарстві та інших сферах інфраструктури;
- диспропорції в соціально-економічному розвитку різних регіонів і територіальних громад.

Ці проблеми ускладнюються недостатнім фінансуванням, а також бюджетною політикою, яка більше спрямована на підтримку дотаційних громад, а не на створення самодостатніх. Наприклад, існуюча система передбачає, що чим більше місцева громада генерує власних доходів, тим

більші вилучення вона повинна здійснювати до державного бюджету, що зменшує її фінансові можливості для розвитку. Натомість громади з низькими доходами отримують більше трансфертів із державного бюджету.

Щоб вирішити ці проблеми, Верховною Радою було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який закладає нову концептуальну основу для територіальної організації місцевого самоврядування в Україні. Згідно з цим законом, процес об'єднання територіальних громад має здійснюватися на добровільній основі, при цьому держава, зокрема виконавча гілка влади, є головним ініціатором і мотиватором для громад до об'єднання.

Закон також передбачає важливі елементи для забезпечення ефективності об'єднання, такі як:

- формування спроможних громад через об'єднання менших адміністративних одиниць;
- урахування інтересів як місцевих громад, так і держави в цілому;
- залучення громадськості до процесу об'єднання, що дозволяє забезпечити прозорість і легітимність цих змін.

Проте, як показала практика, деякі положення цього Закону є суперечливими і мають високий ступінь конфліктогенності. Це було відзначено у висновках Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління під час проходження законопроекту через Верховну Раду.

З огляду на ці проблеми, важливо продовжувати наукові дослідження процесів об'єднання територіальних громад в Україні, аби розробити методичні рекомендації для органів публічної влади та громадських організацій щодо ефективної імплементації змін. Також потрібно враховувати досвід практичного впровадження реформи та вносити корективи до Закону з урахуванням цих реалій.

Законодавча ініціатива щодо об'єднання територіальних громад поки що залишається не до кінця реалізованою, що пов'язано з недостатнім

ресурсним забезпеченням, відсутністю чітких механізмів підтримки для новостворених громад, а також з труднощами у координації між різними рівнями влади.

Удосконалення законодавства – необхідно вдосконалити Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», щоб усунути наявні суперечності і забезпечити більш чіткі механізми підтримки громад на всіх етапах об'єднання.

Фінансове забезпечення – розробити більш ефективну систему фінансового забезпечення для самодостатніх територіальних громад, яка б стимулювала розвиток місцевої економіки і дозволяла зберігати доходи на місцях.

Підтримка держави – держава має виконати свою роль у забезпеченні ресурсами та інфраструктурою для новоутворених громад, а також у наданні консультаційної та методичної допомоги місцевим органам самоврядування.

Підвищення ефективності місцевого самоврядування – посилення навчання і підвищення кваліфікації місцевих кадрів, а також створення сприятливих умов для розвитку місцевого бізнесу та залучення інвестицій.

Успішне впровадження цих змін створить передумови для становлення ефективних, самодостатніх громад, що відповідатимуть європейським стандартам управління та сприятимуть сталому розвитку України в цілому.

У статті 9 Закону України, який регулює добровільне об'єднання територіальних громад, зазначено, що держава повинна здійснювати комплексну підтримку цього процесу, що включає інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову складові. Особливе значення має роль органів державної влади, зокрема Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих державних адміністрацій, які здійснюють організаційне та інформаційно-просвітницьке сприяння об'єднанню громад. Водночас, методичне забезпечення, а також визначення обсягів та форм підтримки реалізуються центральним органом виконавчої влади, відповідальним за політику в сфері територіальної організації влади —

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Підхід, визначений міністром регіонального розвитку, зокрема, вказує на чіткі етапи реалізації цього законодавчого процесу. Зокрема, передбачається:

- затвердження методики формування спроможних територіальних громад;
- розробка та затвердження Перспективного плану формування територій громад на рівні області;
- об'єднання територіальних громад відповідно до цього плану;
- формування органів місцевого самоврядування об'єднаних громад.

Така послідовність етапів передбачає, що добровільне об'єднання громад має здійснюватися після того, як Кабінет Міністрів України затвердить Перспективний план формування громад в межах відповідної області або Автономної Республіки Крим. Цей план розробляється місцевими органами виконавчої влади, схвалюється місцевими радами і затверджується центральним органом виконавчої влади. Однак важливо зазначити, що на етапі розробки плану необхідно передбачити активне громадське обговорення, вивчення думок місцевих громад, а також врахування потенційних конфліктів. Для цього є доцільним публікувати проект Перспективного плану та лише після його доопрацювання з урахуванням зауважень і пропозицій затверджувати кінцевий варіант.

Особливу увагу слід приділити ініціативі громад щодо об'єднання. На наш погляд, таке обговорення має ініціювати самі громади. В цьому контексті цікавим є досвід Латвії, де адміністративно-територіальна реформа відбувалася через два етапи: добровільне об'єднання та примусове злиття муніципалітетів. Перед об'єднанням здійснювалося детальне планування адміністративно-територіального устрою з урахуванням чисельності населення, стану інфраструктури та відстаней між населеними пунктами. У підсумку, за висновками А. Матвієнка, найбільш оптимальним для

пострадянських країн є латвійський підхід, що поєднує добровільність на початковому етапі та примусове об'єднання на завершальному.

Цей підхід в Україні також може бути корисним, оскільки на початковому етапі громади можуть здійснювати об'єднання на основі добровільних рішень, але в разі недостатньої самодостатності чи неефективності громад, може бути необхідним застосування примусових механізмів.

У процесі ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад суб'єкти ініціативи повинні ретельно вивчати ситуацію, надавати обґрунтовані аргументи для своїх пропозицій, орієнтуючись не лише на Перспективний план, але й на економічну ефективність та самодостатність майбутніх громад. Важливо також врахувати принципи досягнення економічної ефективності та самодостатності громад, адже ці критерії є основою для визначення доцільності об'єднання.

Крім того, слід зазначити, що Закон потребує уточнень щодо оцінки якості публічних послуг, які мають надаватися в об'єднаних громадах. Закон чітко передбачає, що рівень цих послуг не може бути гіршим за ті, що надавалися до об'єднання, але критерії оцінки таких послуг, методики та інструменти їх вимірювання в законодавстві не визначені. Тому важливо на найближчий час розробити відповідні нормативні документи, які чітко визначатимуть механізми оцінки якості публічних послуг на рівні об'єднаних громад.

Ще однією проблемою є нечітко прописаний порядок подання ініціатив щодо добровільного об'єднання громад. Закон не визначає, який саме орган або посадова особа місцевого самоврядування має приймати ініціативу на розгляд, а також не зазначено, як має бути організоване представництво ініціаторів, що може призвести до правових колізій. Наприклад, для органів самоорганізації населення норма передбачає представлення інтересів не менш як третини членів громади, але не уточнюється, чи має це бути ініціатива одного органу самоорганізації або чи можуть бути проведені збори

кількома органами. Тому це питання потребує уточнення для забезпечення прозорості та правової визначеності.

У цілому, процес добровільного об'єднання територіальних громад потребує вдосконалення механізмів ініціативи, уточнення критеріїв оцінки якості публічних послуг та чіткої організаційної структури для ефективної реалізації цих ініціатив.

Процедура ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад в Україні потребує чіткого нормативного регулювання, зокрема визначення процедури вивчення пропозицій щодо об'єднання, що повинна забезпечувати місцева влада, зокрема сільські, селищні та міські голови. Наразі наявна потреба в розробці методики ініціювання, подання та попереднього розгляду пропозицій щодо добровільного об'єднання територіальних громад, що дозволить забезпечити прозорість, легітимність та ефективність цього процесу.

На етапі громадського обговорення важливим є визначення порядку проведення громадських обговорень з питань, що передбачені законодавством. Відповідно до чинного законодавства, порядок проведення таких обговорень має затверджувати місцева рада (сільська, селищна чи міська). Якщо до цього часу місцева рада не ухвалила відповідного Порядку, необхідно розробити та прийняти його саме на цьому етапі. Громадське обговорення може проводитися у різних формах, зокрема у вигляді загальних зборів громадян або громадських слухань. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок проведення зборів та слухань визначається статутом територіальної громади. Це забезпечить легітимність процесу та максимальну залученість громадян до прийняття рішень, що стосуються їхніх інтересів.

На етапі узгодження пропозицій щодо об'єднання ключовим є узгодження пропозицій щодо об'єднання між зацікавленими територіальними громадами. Згідно з ч. 1-3 ст. 6 Закону, ініціатором об'єднання є сільський, селищний або міський голова територіальної громади, що пропонує

об'єднання, а також сільський, селищний або міський голова та органи місцевого самоврядування суміжної громади. Цей етап передбачає вивчення пропозиції та її громадське обговорення, яке повинно проходити протягом 30 днів з моменту надходження пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція повинна бути подана на розгляд відповідної ради для ухвалення рішення на наступній сесії.

Цей процес потребує вдосконалення, оскільки він має велике значення для формування ефективних місцевих органів влади та розвитку територіальних громад.

Невід'ємною частиною державної політики у галузі реформи місцевого самоврядування є Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Вона визначає основні проблеми, що потребують вирішення, зокрема неефективність системи місцевого самоврядування, її несумісність з сучасними вимогами та ресурсну неспроможність органів місцевого самоврядування, спричинену подрібненістю територіальних громад.

Основною метою цієї реформи є підвищення якості життя громадян шляхом підвищення спроможності органів місцевого самоврядування та забезпечення доступу населення до адміністративних послуг. Для досягнення цієї мети Концепція передбачає двоетапну реалізацію реформ, кожен з яких включає низку важливих заходів.

Перший етап полягає в розробці нормативно-правових актів, що регламентують об'єднання територіальних громад, стандартизацію адміністративних послуг, визначення повноважень органів місцевого самоврядування та ефективний розподіл повноважень між різними рівнями влади.

Другий етап охоплює проведення роз'яснювальної роботи серед громадян, прийняття законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи, а також проведення місцевих виборів для забезпечення демократичного представництва на всіх рівнях місцевого самоврядування.

Концепція передбачає створення ефективної та самостійної системи місцевого самоврядування, що здатна забезпечити підвищення якості публічних послуг, наближення адміністративних послуг до їх споживачів, а також оптимізацію державного контролю над їх якістю та доступністю. У реалізації цієї концепції важливу роль відіграє забезпечення необхідними фінансовими ресурсами, як з державного, так і з місцевих бюджетів, а також залучення міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Водночас, Концепція чітко вказує на необхідність реформування органів місцевого самоврядування шляхом об'єднання громад, що дозволить подолати подрібненість територіальних одиниць, підвищити ефективність управління та надавати більш якісні послуги на місцях. На основі цього, територіальні громади повинні стати самодостатніми суб'єктами, здатними здійснювати ефективне управління в рамках адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, Концепція є важливим стратегічним документом, що визначає основні напрямки реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Вона дає чіткі орієнтири щодо розвитку ефективної системи місцевого управління, орієнтуючись на покращення якості життя громадян через підвищення спроможності місцевих органів влади.

Проект Концепції місцевого самоврядування має деякі недоліки і суперечливі моменти. Зокрема, в ньому зазначено, що метою реформування є «підвищення якості життя громадян у містах, селищах та селах шляхом забезпечення здатності органів місцевого самоврядування створювати умови для економічного та соціального розвитку». Однак, у Концепції не описано конкретних методів, за допомогою яких можна оцінити досягнення цієї мети. Не вказано, які саме критерії будуть використовуватися для вимірювання якості життя та що саме означає «спроможність органів місцевого самоврядування». Така нечіткість у визначенні завдання ускладнює прогнозування результатів реформи.

Крім того, етапи реформування також мають певні недоліки. Зокрема, підготовчий етап, що планується на один рік, виявляється занадто коротким для виконання всіх запланованих заходів. Згідно з Концепцією, цей етап мав завершитись у 2014 році, але більшість заходів, передбачених документом, навіть не була розпочата. Тому скорочений термін підготовки викликає сумніви щодо успіху цієї реформи.

В цілому, проект Концепції реформи місцевого самоврядування в Україні демонструє прагнення влади здійснити давно очікувану реформу органів місцевого управління. Содержание документа свідчить, що реформатори мають чітке уявлення про проблеми в місцевому самоврядуванні країни. Формулювання завдань і шляхів їх реалізації дають надію на успіх реформ, хоча деякі технічні моменти все ж потребують доопрацювання.

Крім того, в Україні не до кінця визначено поняття адміністративно-територіальної одиниці, оскільки це не лише населений пункт, а й частина території, на яку поширюється юрисдикція місцевих органів влади. У більшості європейських країн адміністративно-територіальні одиниці на первинному рівні є безперервними, тоді як в Україні області межують з іншими областями, райони з громадами, але громади між собою не мають спільних кордонів. Це підкреслює необхідність створення ефективної системи місцевого самоврядування по всій території України.

Обмеження прав громадян на місцеве самоврядування можливе лише в особливих випадках (наприклад, під час екологічної катастрофи або захисту конституційного ладу), але й тоді тільки на основі закону. Реалізація цього принципу потребує змін у територіальній організації місцевого самоврядування, яке має охоплювати не тільки населені пункти, а й прилеглі території.

Загалом, існуюча система місцевого самоврядування в Україні не є достатньо ефективною. Це викликає незадоволення як серед населення, так і серед урядових структур. Причинами цього є:

- неспроможність місцевої влади забезпечити належний рівень життя для громадян на місцях;
- політика уряду, що передає більше повноважень місцевим органам без достатнього фінансування;
- невизначеність джерел фінансування місцевих програм;
- відсутність чіткої системи податкового розподілу між різними рівнями влади;
- недооцінка економічних і соціальних відмінностей між регіонами, що призводить до нерівності в забезпеченні соціальних стандартів.

Успішна модель місцевого управління, яка б відповідала стандартам ЄС, в Україні ще не створена, і однією з основних причин є слабе місцеве самоврядування та незривне громадянське суспільство.

Система адміністративно-територіального устрою в Україні є застарілою. Вона була сформована за принципами централізованої адміністративної системи, що не відповідає сучасним вимогам ефективного управління. В результаті цього місцеві органи не завжди здатні виконувати функції самоврядування згідно з чинним законодавством.

З метою покращення територіальної організації місцевого самоврядування в Україні важливо застосовувати два основні підходи:

- політичний підхід, коли території муніципальних утворень визначаються через боротьбу за ресурси між різними групами інтересів;
- функціональний підхід, коли території створюються на основі здатності виконувати визначені функції місцевого самоврядування.

Для вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування необхідно розробити ефективну правову базу та поліпшити територіальну основу самоврядування. В умовах відсутності такої бази потрібно діяти в рамках існуючого законодавства, але з урахуванням наукових рекомендацій щодо трансформації муніципальних утворень [25].

Проте, законодавчо не визначено важливі процедури, як-от врахування думки громадян щодо формування та об'єднання муніципальних утворень.

Крім того, науково-методична база для вирішення проблем територіальної організації самоврядування ще не розроблена.

Для успішного розвитку територіальної організації місцевого самоврядування важливо спиратись на принципи:

- конституційності та законності;
- гарантування прав людини;
- територіальності (локалізація інтересів громади на рівні конкретного населеного пункту);
- самодостатності адміністративно-територіальних одиниць.

Такий підхід дозволить створити систему місцевого самоврядування, здатну ефективно вирішувати питання місцевого значення та підвищувати якість життя громадян на місцях.

Тому важливо розробити концепцію реформування системи територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, що дозволить визначити чіткі пріоритети розвитку та механізми їх реалізації.

## ВИСНОВКИ

Реформа адміністративно-територіального устрою в Україні повинна ґрунтуватися на принципах, які сприятимуть покращенню життєвих стандартів, забезпеченню більш доступних і ефективних послуг для населення, а також активізації розвитку місцевого самоврядування. Це в кінцевому підсумку має зробити країну зручнішою для проживання, сприяти її збалансованому розвитку та зменшенню надмірного контролю з боку центральної влади. У процесі подальших досліджень важливо зосередитись на аналізі успішного досвіду адміністративно-територіальних реформ у інших країнах, а також розглянути соціально-економічні, організаційні та географічні аспекти, які є передумовами реформ.

В Україні вже існує досить розвинена правова база для місцевого самоврядування, що включає Конституцію України, Закон про місцеве самоврядування та низку підзаконних актів. На місцевому рівні є чітко визначена організація влади, зокрема місцеві ради, що виконують представницькі функції, а також мають відповідні виконавчі органи для реалізації місцевих завдань. Система самоврядування в Україні значною мірою залежить від ефективної децентралізації, підвищення активності громад у процесах місцевого управління та зростання довіри до органів місцевої влади.

Реформа децентралізації має на меті завершити процес формування нового формату територіальної організації влади, чітко визначити межі повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування, створити законодавчу основу для забезпечення реальної місцевої демократії, а також розвинути механізми громадської участі у прийнятті рішень на місцях. Також важливо запровадити систему відповідальності як на місцевому, так і на державному рівнях, щоб покращити контроль за ефективністю місцевої влади.

Останнім часом спостерігаються позитивні зміни, оскільки українська влада демонструє готовність до здійснення радикальних реформ, спрямованих на вдосконалення територіальної організації влади в країні. Такі кроки дозволять підвищити ефективність органів місцевого самоврядування і, в перспективі, поліпшити якість адміністративних послуг. Однак, на жаль, не всі норми законодавчих актів є ідеальними та позбавленими внутрішніх суперечностей. Тому подальші наукові дослідження і експертні оцінки, що тривають в Україні, повинні допомогти виправити ці проблеми, а також вдосконалити процес реформування.

Серед головних викликів сьогодення, з якими стикаються органи місцевого самоврядування, можна виділити проблему недостатньої фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, що не дозволяє ефективно виконувати всі делеговані функції. Це часто призводить до соціальної нерівності в різних регіонах, де рівень забезпечення основними послугами значно варіюється. Крім того, продовжується процес децентралізації, і деякі місцеві органи ще не готові до повної самостійності через відсутність необхідних управлінських та фінансових ресурсів.

Не менш важливою є проблема створення дієвої системи місцевих реформ, яка б сприяла зменшенню регіональних диспропорцій у доступі до соціальних та адміністративних послуг. Це вимагає суттєвих змін у підходах до планування територіальних громад, розвитку інфраструктури та забезпечення рівних можливостей для всіх громадян, незалежно від місця їх проживання.

## ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. К. : Логос, 2009. 480 с.
2. Амосов О. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку / О. Амосов, Н. Гавкалова / збірник наукових праць «Публічне управління: теорія та практика» No 2 (18) , Харків: вид-во «ДокНаукаДержУпр» , 2014, С.7-13.
5. Бречко О. Теоретичні аспекти фінансового механізму державного регулювання економіки регіону. Наука молода. 2004. № 2. URL: [http :  
www.library.tane.edu.ua/images/ nauk\\_vydannya/9Cr4HW.pdf](http://www.library.tane.edu.ua/images/nauk_vydannya/9Cr4HW.pdf). (Дата звернення: 25.10.2024)
6. Гайдученко С.О. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку організаційної культури публічного управління: дис. докт. держ. упр.: 25.00.01. Харків, 2016. 437с.
9. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : [Монографія] / Кол. авт. ; Відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. К.: УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.
10. Державне управління регіональним розвитком України : [Монографія] /за ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. К.: НІСД, 2010. 288 с.
11. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К. : ТОВ «Софія». 2012. 128 с., с. 61.
12. Європейська Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. URL : <http://irgo.org.ua/politika-i-vlast/evropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni> (Дата звернення: 25.10.2024)

13. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036) (Дата звернення: 25.10.2024)

14. Закон України «Про державний бюджет України на 2024 рік» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20> (Дата звернення: 25.10.2024)

15. Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (Дата звернення: 25.10.2024)

16. Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Дата звернення: 25.10.2024)

17. Закон України Про співробітництво територіальних громад (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 34, ст.1167) р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (Дата звернення: 25.10.2024)

18. Коаліційна угода. URL: [http://www.afo.com.ua/doc/Coalition\\_Agreement\\_2014.pdf](http://www.afo.com.ua/doc/Coalition_Agreement_2014.pdf) (Дата звернення: 25.10.2024)

20. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі // Право України. 1997. № 2. С. 3–5

Коваленко Є. О. Методологія оцінювання ефективності державного управління якістю життя населення //Право на державне управління, No1 (22) – URL: [file:///C:/Users/%D0%AE%D0%BB%D1%8F/Downloads/Ptdu\\_2022\\_1\\_13.pdf](file:///C:/Users/%D0%AE%D0%BB%D1%8F/Downloads/Ptdu_2022_1_13.pdf) (Дата звернення: 25.10.2024)

21. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку // Вісник КНТ. 2003. Вип. 27. с. 198 – 204.

22. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України 31 від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Дата звернення: 25.10.2024)

24. Кузьменко Л. М. Методологічні основи управління розвитком

економіки регіону. Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економіки». НАН України. Інститут економіки і промисловості. К., 2004. 381 с.

25. Лесечко М. Методичні підходи до оцінки державного врядування в Україні // Науковий вісник. 2020. Вип. 5. «Демократичне врядування» – URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2020\\_5/fail/Lesech.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2020_5/fail/Lesech.pdf) (Дата звернення: 25.10.2024)

26. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Офісу реформ». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-p> (Дата звернення: 25.10.2024)

29. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О., 2016. 35 с. URL : <https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2016/12.pdf> (Дата звернення: 25.10.2024)

30. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

31. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2013. 120 с.,

32. Набатова Ю.О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка», 2021. No 5. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4100> (Дата звернення: 25.10.2024)

33. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : [Навч. посібник] / Н. Р. Нижник, О. А. Машков; За заг. ред. Н. Р. Нижник. К.: УАДУ, 1998. 160 с.

35. Оболенський О. Ю. Розвиток суспільства та публічне управління // Вісн. нац. академії державного управління при Президентіві України. 2013.

37. Позиція України в рейтингу країн світу за Індексом глобальної конкурентоспроможності URL: <http://edclub.com.ua/analitika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-2> (Дата звернення: 25.10.2024)

38. Попова М.Ф. Децентралізація влади як механізм розвитку громад // Актуальні проблеми політики. 2021. – Вип. 54. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/appol\\_2015\\_54\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/appol_2015_54_31) (Дата звернення: 25.10.2024)

39. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [монографія]; Нац. акад. укрп. При Президентіві країни Одес. Регіон ін-т. держ. упр. Одеса: Оптимум, 209-299с.

40. Приходченко Л.Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика // Державне будівництво. 2019. No1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf> (Дата звернення: 25.10.2024)

41. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157- VIII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20150205> (Дата звернення: 25.10.2024)

43. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 688-р/ URL : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>  
[http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11520/1/Steshenko\\_CNpak.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11520/1/Steshenko_CNpak.pdf)  
 (Дата звернення: 25.10.2024)

44. Соколов М. О. Вдосконалення управління регіональним соціально-економічним розвитком в умовах транзитивної економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. екон. наук: 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економіки» ; Харк. нац. ун-т ім. В.Н.Каразіна. —

Х., 2016. 26 с.

46. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні № 227-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80/paran9#n9> (Дата звернення: 25.10.2024)

47. Стратегія реформування державного управління України на 2023 – 2024 роки № 474-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (Дата звернення: 25.10.2024)

48. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p_) (Дата звернення: 25.10.2024)

49. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2020-2024 роки № 142-р. URL : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2020-%D1%80\\_](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2020-%D1%80_) (Дата звернення: 25.10.2024)

50. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України № 774 (Офіційний вісник України, 2020 р., № 82, ст. 3052). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80/paran12#n12> (Дата звернення: 25.10.2024)

51. Проект «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2030» від 07.08.2018 № 9015. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/JH6YF00A?an=332> (Дата звернення: 25.10.2024)

52. Сурмін Ю. П. Аспекти реформування державного управління в Україні URL : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10sypduu.pdf> (Дата звернення: 25.10.2024)

53. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (Дата звернення: 25.10.2024)

54. Фомін В. В. Теоретичні підходи до трактування поняття «Ефективність державного управління». Державне управління: удосконалення та розвиток No 11, 2021 URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=615> (Дата звернення: 25.10.2024)

55. Чернобай А. Децентралізація як шлях оновлення системи територіальної організації влади в Україні // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2019. No 2. С.103-109. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/6-2019/chernobaj.pdf> (Дата звернення: 25.10.2024)

56. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO «Децентралізація і місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад»/

59. A European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level URL: <http://irgo.org.ua/politika-i-vlast/evropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni> (Last accessed: 20.10.2023)

60. Obolensky O. Yu. Society Development and Public Management // Visn. nat. the Academy of Public Administration under the President of Ukraine. 2013

61. State Administration of Regional Development of Ukraine: [Monograph] / ed. VE Vorotina, Ya. A. Zhalil. - K .: NISD, 2010. - 288 p.