

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

РАДЧЕНКО Олексій Володимирович

УДК 342.9:[35.072.1+352.9]:341.383+338.246.8(043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ

**УПРАВЛІННЯ ПОТЕНЦІАЛОМ
АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 281

«Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

О.В. Радченко

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий керівник – Дерун Тетяна Миколаївна, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

КИЇВ–2025

АНОТАЦІЯ

Радченко О. В. Управління потенціалом автономії місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2025.

Дисертаційне дослідження присвячено теоретико-методологічному обґрунтуванню концептуальних засад управління потенціалом автономії місцевого самоврядування. Робота акцентує увагу на дослідженні механізмів, які дозволяють зберегти баланс між незалежністю органів місцевого самоврядування як представницьких органів публічної влади та дотриманням принципів добросовісності, обґрунтованості, неупередженості й пропорційності в їхній діяльності, з урахуванням пріоритетної ролі територіальних громад.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю розпізнання та використання корисного та невиявленого (прихованого) потенціалу автономії місцевого самоврядування, який охоплює як матеріальні, так і нематеріальні ресурси, що є засобом підвищення ефективності управління в системі місцевого самоврядування. В умовах воєнного стану та повоєнного відновлення органи місцевого самоврядування опиняються в центрі процесів, які потребують швидкої адаптації та ефективного управління ресурсами. Повоєнний період вимагає інтеграції внутрішньо переміщених осіб, підтримки ветеранів та ліквідації наслідків руйнувань, що створює нові виклики для управління потенціалом автономії місцевого самоврядування. Важливою є роль земельних ресурсів для відновлення інфраструктури, розміщення переселенців, розмінування територій та запуску нових економічних процесів. Таким чином, управління потенціалом автономії місцевого самоврядування є необхідним інструментом не лише для розвитку, а й для забезпечення життєздатності та

ефективного функціонування територіальних громад в умовах воєнного стану та в період повоєнного відновлення.

У роботі обґрунтовано, що автономія є фундаментальною основою місцевого самоврядування, без якої система втрачає самоврядний характер і стає частиною державного управління. Проте існуюча модель автономії має недоліки, зокрема відсутність ефективних інструментів контролю з боку територіальної громади за прийняттям органами місцевого самоврядування важливих рішень, таких як відчуження комунального майна чи розподіл бюджетних коштів. Дослідження також зосереджується на пошуку шляхів удосконалення управління потенціалом автономії місцевого самоврядування через розробку інституційних і правових механізмів, що забезпечують прозорість, підзвітність і участь мешканців громад у прийнятті рішень.

У дослідженні проведено аналіз сучасного стану розробленості проблеми автономії місцевого самоврядування, зокрема, у сфері правового регулювання, фінансової самостійності, кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування та їх організаційної спроможності. Обґрунтовано, що ефективне управління потенціалом можливе лише за умов інтеграції правових, фінансових, організаційних і соціальних аспектів.

Основна увага акцентується на фінансовій автономії як ключовій передумові належного функціонування системи місцевого самоврядування. Установлено, що недостатній рівень фінансової незалежності територіальних громад суттєво обмежує можливості органів місцевого самоврядування у забезпеченні муніципальних послуг, утриманні інфраструктури та реалізації стратегічних ініціатив. Аналіз показав, що залежність місцевих бюджетів від надходжень з державного бюджету посилює вразливість територіальних громад до зовнішніх викликів та суттєво знижує ефективність управління в системі місцевого самоврядування. Для вирішення цієї проблеми запропоновано вдосконалити місцеві податкові механізми, розширити джерела доходів територіальних громад та впровадити інструменти залучення інвестицій.

Розроблено універсальну модель автономії місцевого самоврядування, яка поєднує правові, організаційні та матеріально-фінансові аспекти автономії. Ця модель базується на принципах субсидіарності, пропорційності, адаптивності, відкритості та прозорості. Запропонована модель враховує потребу в оптимізації ресурсів, активізації громадської участі та створенні умов для розвитку громад. Важливим елементом універсальної моделі автономії місцевого самоврядування є використання кількісних методів оцінки рівня автономії, які дозволяють оцінити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, рівень їхньої фінансової та організаційної спроможності до реагування на зовнішні негативні виклики.

Значна увага звертається на роль громадськості у процесах управління потенціалом автономії місцевого самоврядування. Доведено, що залучення громадян до прийняття рішень сприяє підвищенню прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, посилює соціальну згуртованість і довіру до влади. Запропоновано механізми активізації громадської участі, зокрема через ініціативи «бюджету участі», громадські консультації, громадські слухання та прозорі процедури звітності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед мешканцями відповідних територіальних громад.

Досліджено значення синергетичних і емерджентних процесів у системі місцевого самоврядування. Установлено, що інтеграція зусиль органів місцевого самоврядування, громадських організацій, бізнес-структур та громадськості створює нову якість управлінських рішень. Синергетичний підхід сприяє оптимальному використанню ресурсів територіальних громад, підвищенню соціальної згуртованості та формуванню стійкої системи місцевого самоврядування.

Наукова новизна дослідження полягає у вирішенні актуальної проблеми теоретико-методологічного обґрунтування управління потенціалом автономії місцевого самоврядування. Уперше запропоновано універсальну модель автономії, яка інтегрує адаптивні управлінські механізми, кількісні методи

оцінювання та інструменти моніторингу. Визначено, що запровадження цієї моделі дозволить підвищити ефективність використання ресурсів, забезпечити оптимальне управління потенціалом автономії та сприяти сталому розвитку територіальних громад, зокрема в період повоєнної відбудови країни.

Практичне значення роботи полягає у можливості застосування отриманих результатів для вдосконалення нормативно-правового регулювання, розробки державної політики у сфері децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, а також формування стратегій розвитку територіальних громад. Рекомендації, розроблені у дисертації, можуть бути використані для створення навчальних програм з підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, покращення управління фінансовими ресурсами та залучення громадськості до управлінських процесів.

Аналіз отриманих результатів дослідження дозволив ідентифікувати низку проблем, які обмежують ефективність управління потенціалом автономії місцевого самоврядування, а саме: відсутність чітко визначеної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, правова невизначеність щодо їх самоврядних повноважень, дублювання компетенцій між різними органами публічної влади та відсутність ефективних механізмів захисту прав місцевого самоврядування. Результати дисертації спрямовані на вирішення вказаних проблем через надання рекомендацій з удосконалення правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності управління ресурсами, посилення матеріально-фінансової спроможності територіальних громад, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та активізації участі громадян у прийнятті рішень. Ці результати також відкривають перспективи подальших досліджень, спрямованих на розробку інноваційних моделей управління, впровадження нових фінансових інструментів і аналіз впливу глобальних викликів на розвиток місцевого самоврядування.

Ключові слова: автономія, управління потенціалом, універсальна модель автономії, територіальна громада, система місцевого самоврядування, децентралізація, правова автономія, матеріально-фінансова автономія, фінансові

ресурси, організаційна автономія, бюджет, громадська участь, сталий розвиток, синергетичні процеси, емерджентність.

ABSTRACT

Radchenko Oleksii. Managing the potential of local self-government autonomy – Qualification scientific work on the rights of a manuscript.

Thesis for a Doctor of Philosophy Degree in Specialty 281 – Public Management and Administration. – Educational and Scientific Institute of Public Management and Public Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2025.

The dissertation study is devoted to the theoretical and methodological substantiation of the conceptual foundations of managing the potential of local self-government autonomy. The work focuses on the study of the mechanisms that allow maintaining a balance between the independence of local governments as representative public authorities and compliance with the principles of good faith, validity, impartiality and proportionality in their activities, taking into account the priority role of territorial communities.

The relevance of the study is due to the need to recognise and use the valuable and undiscovered (hidden) potential of local self-government autonomy, which includes both tangible and intangible resources, and which is a means of improving the efficiency of management in the local self-government system. In the context of martial law and post-war reconstruction, local governments find themselves at the centre of processes that require rapid adaptation and effective resource management. The post-war period requires the integration of internally displaced persons, support for veterans and the elimination of the consequences of destruction, which creates new challenges for managing the potential of local government autonomy. The role of land resources in restoring infrastructure, accommodating IDPs, demining territories, and launching new economic processes is important. Consequently, managing the potential of local self-government autonomy is a pivotal instrument not only for development, but also for ensuring the viability and effective functioning of territorial communities under martial law and during the period of post-war recovery.

The paper substantiates that autonomy is the fundamental basis of local self-government, without which the system loses its self-governing character and becomes part of the state administration. However, the existing model of autonomy has its drawbacks, in particular, the lack of effective tools for control by the territorial community over the adoption of important decisions by local governments, such as the alienation of communal property or the allocation of budget funds. The study also focuses on finding ways to improve the management of the potential of local self-government autonomy through the development of institutional and legal mechanisms that ensure transparency, accountability and participation of community residents in decision-making.

The study analyses the current state of development of the problem of local self-government autonomy, in particular, in the field of legal regulation, financial independence, staffing of local government and their organisational capacity. It is substantiated that effective capacity management is possible only if legal, financial, organisational and social aspects are integrated.

Particular attention is paid to financial autonomy as a key prerequisite for the proper functioning of the local self-government system. It is established that the insufficient level of financial independence of territorial communities significantly limits the ability of local governments to provide municipal services, maintain infrastructure and implement strategic initiatives. The analysis has shown that the dependence of local budgets on revenues from the state budget increases the vulnerability of territorial communities to external challenges and significantly reduces the efficiency of management in the local self-government system. To address this problem, it is proposed to improve local tax mechanisms, expand sources of income of territorial communities and introduce investment attraction tools.

A universal model of local self-government autonomy has been developed that combines legal, organisational, material and financial aspects of autonomy. This model is based on the principles of subsidiarity, proportionality, adaptability, openness and transparency. The proposed model takes into account the need to optimise resources, enhance public participation and create conditions for community development. An

important element of the universal model of local self-government autonomy is the use of quantitative methods for assessing the level of autonomy, which allow evaluating the effectiveness of local government, the level of their financial and organisational capacity to respond to external negative challenges.

Considerable attention is paid to the role of the public in the processes of managing the potential of local self-government autonomy. It is proved that the involvement of citizens in decision-making contributes to increasing the transparency and accountability of local governments and their officials, strengthens social cohesion and trust in the authorities. The author proposes mechanisms for enhancing public participation, in particular through participatory budgeting initiatives, public consultations, public hearings and transparent procedures for reporting by local governments and their officials to the residents of the respective territorial communities.

The importance of synergistic and emergent processes in the local self-government system is investigated. It is established that the integration of efforts of local government, public organisations, business structures and the public creates a new quality of management decisions. The synergistic approach contributes to the optimal use of the resources of territorial communities, increasing social cohesion and forming a sustainable system of local self-government.

The scientific novelty of the study lies in solving the urgent problem of theoretical and methodological substantiation of managing the potential of local self-government autonomy. For the first time, a universal model of autonomy is proposed that integrates adaptive management mechanisms, quantitative evaluation methods and monitoring tools. It is determined that the introduction of this model will increase the efficiency of resource use, ensure optimal management of the autonomy potential and promote sustainable development of territorial communities, especially during the period of post-war recovery.

The practical significance of the work lies in the possibility of applying the obtained results to improve the legal regulation, develop state policy in the field of decentralisation of power and self-local government reform, as well as formulate

strategies for the development of territorial communities. The recommendations developed in the thesis can be used to create training programmes for the training and professional development of local government officials, improve financial management and public involvement in management processes.

The analysis of the research findings has identified a number of problems that limit the effectiveness of managing the potential of local self-government autonomy, in particular: the lack of clearly defined responsibilities of local government and officials, legal uncertainty about the scope of their self-governing powers, overlapping powers between different public authorities and the lack of effective mechanisms for protecting the rights of local self-government. The results of the thesis are aimed to address these problems by providing recommendations for improving the legal framework of local self-government, increasing the efficiency of resource management, strengthening the material and financial capacity of territorial communities, ensuring transparency of local government and enhancing citizen participation in decision-making. These results also open up prospects for further research aimed to develop innovative management models, introducing new financial instruments and analysing the impact of global challenges on the development of local self-government.

Keywords: autonomy, capacity management, universal model of autonomy, territorial community, local self-government system, decentralisation, legal autonomy, material and financial autonomy, financial resources, organisational autonomy, budget, public participation, sustainable development, synergistic processes, emergence.

Список публікацій здобувача за темою дисертації

Основні результати дисертаційного дослідження були оприлюднені з публікацією наукових статей та тез його автором, а саме:

Опубліковано чотири наукові статті:

Колтун В.С., Радченко О.В. Потенціал принципів автономії місцевого самоврядування: підходи до визначення. *Інвестиції: практика та досвід*: Науково-практичний журнал. № 17/21. Київ, 2021, 138 с. [С. 67-70] DOI: 10.32702/2306-6814.2021.17.67. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/17_2021/13.pdf

Радченко О.В. Зарубіжний досвід забезпечення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: Електронний журнал. № 9. Київ, 2022. DOI: 10.32702/2307-2156.2022.9.12. URL: <https://nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/521/528>

Радченко О.В. Моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 34 (73) № 4. Київ, 2023. 86 с. [С. 76-80] DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.4/14>. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/4_2023/14.pdf

Радченко О.В. Визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Видавничий дім «Гельветика», № 38, 2023. 180 с. [С. 157-161] DOI: 10.32782/pma2663-5240-2023.38.28. URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/38-2023/28.pdf>

Опубліковано тринадцять тез виступів:

Колтун В. С., Радченко О. В. Фінансовий потенціал автономії місцевого самоврядування. Проблеми місцевого самоврядування в сучасній Україні: стан та перспективи їх подолання : Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (Переяслав, 16 квітня 2021 р.). Переяслав: Університет Григорія Сковороди в Переяславі, 2021, 74 с. [С. 5-8].

Радченко О. В. Проблемні аспекти реформування місцевого самоврядування. Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні : Матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції за міжнародною участю, 29 квітня 2021 р. Полтава : Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2021. 196 с. [С. 113-115].

Колтун В. С., Радченко О. В. Принцип правової автономії місцевого самоврядування. Актуальні проблеми управління та адміністрування: теоретичні і практичні аспекти: матеріали VI Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції молодих вчених та здобувачів вищої освіти. 4 травня 2021 р. Кам'янець-Подільський, 2021. 417 с. [С. 302-305].

Радченко О. В. Практика судового захисту прав місцевого самоврядування. Публічне управління та інновації. Міжнародний форум 20-21 травня 2021 р. Тези доповідей. Львів: Растр-7, 2021. 100 с. [С. 43-46].

Колтун В. С., Радченко О. В. Проблематика ефективності використання потенціалу автономії місцевого самоврядування та матеріально-фінансових ресурсів територіальних громад. Розвиток територіальних громад: правові, економічні та соціальні аспекти: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 23-24 червня 2021 р., Миколаїв : МНАУ, 2021. 193 с. [С. 127-130].

Радченко О. В. Принцип організаційної автономії місцевого самоврядування. Шевченківська весна – 2022: Публічне управління та державна служба : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 19 квітня 2022 р.) за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 268 с. [С. 251-253].

Радченко О. В. Управління потенціалом територіальних громад. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 7–8 червня 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 467 с. [С. 149-151].

Радченко О. В. Вплив сучасних реалій на місцеве самоврядування в Україні. Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління : матеріали Міжнародного круглого столу до Дня Незалежності України (Київ, 22 серпня 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 272 с. [С. 187-188].

Радченко О. В. Автономія місцевого самоврядування в умовах відновлення України. Місцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи : матеріали Міжнародного круглого столу до Дня

місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 грудня 2022 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. С. Колтун, Ю. Ф. Дехтяренка. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 166 с. [С. 123-125].

Радченко О. В. Управління ресурсом автономії територіальних громад. Шевченківська весна – 2023 : Публічне управління та державна служба : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 29 березня 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. 340 с. [С. 80-81].

Радченко О. В. Універсальна модель автономії місцевого самоврядування. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 26-27 квітня 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. 380 с. [С. 137-138].

Радченко О. В. Проблеми штучного обмеження автономії місцевого самоврядування: матеріали Міжнародного круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 5 груд. 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. С. Колтун, Ю. Ф. Дехтяренка. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. 105 с. [С. 82-84].

Радченко О. В. Обмеження автономії місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали щоріч. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 24 квіт. 2024 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, Т. П. Паламарчук. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. 358 с. [С. 302-303].

ЗМІСТ

Перелік умовних позначень та скорочень	14
ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПОТЕНЦІАЛОМ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	25
1.1. Сучасний стан розробленості проблеми управління автономією місцевого самоврядування	25
1.2. Теоретичні підходи до управління потенціалом у процесах реалізації права місцевого самоврядування.....	41
1.3. Методологічні підходи щодо застосування принципів раціонального управління потенціалом автономії місцевого самоврядування	51
Висновки до розділу 1	65
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ЗБАЛАНСОВАНОГО РІВНЯ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	67
2.1. Нормативно-правові засади управління ресурсом автономії місцевого самоврядування та його практична реалізація в Україні	67
2.2. Аналіз зарубіжного досвіду забезпечення збалансованого рівня автономії у представницьких органів самоврядних територіальних спільнот	90
2.3. Оцінка факторів щодо забезпечення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування	105
Висновки до розділу 2	120
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ УПРАВЛІННЯ ПОТЕНЦІАЛОМ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	123
3.1. Організаційно-правовий механізм реалізації потенціалу автономії місцевого самоврядування	123
3.2. Інституційно-правові умови управління потенціалом автономії місцевого самоврядування на базовому рівні	142
3.3. Залучення громадськості у процесах управління потенціалом автономії місцевого самоврядування	157
3.4. Прогнозна оцінка наслідків запровадження універсальної моделі автономії місцевого самоврядування.....	172
Висновки до розділу 3	185
ВИСНОВКИ.....	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	194
ДОДАТКИ.....	215

Перелік умовних позначень та скорочень

АМС – автономія місцевого самоврядування;

ГО – громадські організації;

ЄХМС – Європейська хартія місцевого самоврядування;

НУО – неурядові організації;

ОМС – органи місцевого самоврядування;

ОПМ – організаційно-правовий механізм;

ОСН – органи самоорганізації населення;

СМС – система місцевого самоврядування;

ТГ – територіальна громада села, селища, міста;

УМА – універсальна модель автономії;

УП – управління потенціалом.

ВСТУП

Актуальність обраної теми. Місцеве самоврядування є одним з найважливіших демократичних принципів самоорганізації та здійснення публічної влади на місцях. Зазначений відокремлений від державного управління інститут публічної влади у сфері публічно-правових відносин може розглядатися під різними вимірами: у контексті прав і свобод людини і громадянина; як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; як один з пріоритетних інститутів громадянського суспільства; як самостійний рівень здійснення народом належної йому влади; як елемент системи інститутів конституційного ладу України [1, с. 182-188].

Невід’ємним елементом системи місцевого самоврядування, без якого існування цього виду публічної влади у сфері публічно-правових відносин було б неможливим, є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами [2]. У галузях публічного управління та муніципального права зазначений принцип самостійності розглядається як автономія місцевого самоврядування.

Іманентною рисою місцевого самоврядування, без якої існування цього виду публічної влади у сфері публічно-правових відносин було б неможливим, є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами. Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну суттєво вплинуло на всі сфери публічного управління, зокрема на систему місцевого самоврядування. Воєнні дії завдали значних збитків інфраструктурі територіальних громад, спричинили вимушене переміщення населення та створили критичне навантаження на органи місцевого самоврядування [3, с. 187-188]. У цьому контексті управління потенціалом автономії місцевого самоврядування набуває нового значення, оскільки забезпечення стійкості громад, їх відновлення та розвиток у післявоєнний період неможливі без ефективного використання ресурсів автономії. Такі виклики

посилюють потребу в дослідженні питань ефективного функціонування місцевого самоврядування, забезпечення належного рівня адміністративних та комунальних послуг, а також створення умов для сталого розвитку територіальних громад.

Актуальність дослідження також пов'язана з необхідністю ефективного відновлення місцевого самоврядування в умовах післявоєнного періоду, зокрема через раціональне використання потенціалу автономії територіальних громад. Відновлення повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування після війни потребує створення стійких механізмів управління, здатних забезпечити стабільність та ефективне використання наявних ресурсів. Одним із таких викликів стане проблема проведення місцевих виборів на територіях, які тривалий час перебувають під тимчасовою окупацією та зазнають нав'язування антиукраїнської ідеології місцевому населенню.

Зокрема, важливим є питання, як в умовах обмежених ресурсів і високих соціальних та економічних втрат відновити функціонування органів місцевого самоврядування, підвищити їхню здатність до самостійного управління та використання потенціалу автономії. Одним із ключових аспектів цього процесу має стати раціональне використання земельних ресурсів, що є основним фактором розвитку територіальних громад і сприяє не лише економічному відродженню, а й соціальній стабільності. Водночас відновлення демократичних процесів, зокрема проведення місцевих виборів на деокупованих територіях, потребує створення політики-правових та економічних передумов для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування, адже саме стабільні фінансові та ресурсні механізми сприятимуть реальному здійсненню місцевого самоврядування, довірі громадян і консолідації суспільства.

Автономія місцевого самоврядування є основою забезпечення ефективного управління на місцевому рівні, а її правові засади закріплені в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейській хартії місцевого самоврядування. Проте в Україні цей принцип суттєво обмежується внаслідок дії позитивного правового регулювання, що

встановлює жорсткі рамки для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У результаті це призводить до правової невизначеності у вирішенні питань місцевого значення, перелік яких не регламентований законодавством, а також до обмеження правової, організаційної, матеріально-фінансової самостійності територіальних громад та недостатнього залучення населення до процесу прийняття управлінських рішень.

Процеси децентралізації та реформування місцевого самоврядування, окремі аспекти автономії місцевого самоврядування та існуючої проблематики в її реалізації досліджували Олександр Батанов [1], Валерій Бакуменко [61], Ольга Берданова [46], Олена Бобровська [42], Володимир Вакуленко [46], Наталія Гринчук [134], Тетяна Дерун [132], Вікторія Колтун [11, 25, 29, 98], Анжела Лелеченко [126], Сергій Пушкаревський [9], Катерина Сахарова [53], Анатолій Ткачук [44, 64], Людмила Рябушка [133], Роман Титикало [135], Мануела Золлер-Вінклер [12]. Окремі питання управління потенціалом автономії підприємств вивчали дослідники: Яніна Барибіна [34], Ганна Харченко [35] та інші.

Незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених теоретико-правовим засадам місцевого самоврядування, які здебільшого зосереджені на реалізації принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, а також економічних аспектах управління потенціалом автономії підприємств, питання розпізнання та раціонального використання потенціалу автономії місцевого самоврядування (як сукупності матеріальних та нематеріальних ресурсів, можливостей та умов, які дозволяють органам місцевого самоврядування ефективно здійснювати свої повноваження, розвиватися та задовольняти потреби населення територіальних громад) не досліджувалося, що і зумовило вибір теми дисертаційного дослідження

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є розроблення та обґрунтування теоретичних засад та надання практичних рекомендацій щодо ефективного управління потенціалом автономії місцевого самоврядування для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування самостійно

вирішувати місцеві проблеми та сприяти сталому розвитку територіальних громад.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання*:

- дослідити сучасні наукові підходи до визначення сутності та елементів автономії місцевого самоврядування в контексті формування ефективної системи управління, з урахуванням актуальних тенденцій розвитку публічного управління;
- провести аналіз чинного законодавства України, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, з метою виявлення правових норм, які впливають на реалізацію потенціалу автономії місцевого самоврядування;
- узагальнити зарубіжний досвід забезпечення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування з метою його адаптації в Україні;
- визначити підходи до впровадження принципів раціонального управління активами (потенціалом) автономії місцевого самоврядування, заснованих на конституційних засадах, а також охарактеризувати найбільш оптимальні підходи для застосування таких принципів;
- обґрунтувати основні перешкоди та загрози ефективному використанню потенціалу автономії місцевого самоврядування;
- розробити універсальну модель автономії місцевого самоврядування;
- сформулювати практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів управління потенціалом автономії місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є система місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є управління потенціалом автономії місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Методологічне дослідження базується на широкому спектрі наукових методів, що забезпечують об'єктивний аналіз досліджуваного предмета. Системний аналіз дозволив розглядати систему місцевого самоврядування як динамічну структуру з численними взаємозв'язками. Порівняльний аналіз національного та зарубіжного досвіду дав змогу виявити як загальні тенденції, так і специфічні особливості розвитку місцевого

самоврядування. Метод експертних оцінок був використаний для отримання думок провідних фахівців у галузі публічного управління. Статистичний аналіз кількісних даних забезпечив кількісну оцінку ефективності різних моделей управління. Документальний аналіз нормативно-правової бази, наукових публікацій та статистичних звітів дозволив проаналізувати теоретичні засади та практичне застосування управління потенціалом автономії місцевого самоврядування.

Крім того, для дослідження динамічних процесів у системі місцевого самоврядування було застосовано методи синергетики. Це дозволило виявити нелінійні взаємозв'язки між різними елементами (суб'єктами) системи та оцінити вплив зовнішніх факторів на її розвиток. Під час написання дисертації метод моделювання став ключовим інструментом аналізу, дослідження та систематизації складних явищ і процесів у системі місцевого самоврядування, а також їх прогнозування. Цей метод був використаний для розробки теоретичної моделі управління потенціалом автономії місцевого самоврядування (у вигляді формул автономності елемента системи місцевого самоврядування, коефіцієнта та універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування).

Нормативно-правовою та емпіричною базою дослідження є Конституція України, Закони України, Укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, норми міжнародного права, акти місцевого самоврядування та судові рішення.

Застосування комплексу методів дозволило всебічно дослідити проблематику управління потенціалом автономії місцевого самоврядування, виявити ключові фактори, що впливають на ефективність цього процесу, та розробити пропозиції щодо його вдосконалення.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що в дисертації розроблено наукові положення та сформульовано практичні рекомендації, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання з теоретичного та науково-практичного обґрунтування шляхів ефективного управління потенціалом автономії місцевого самоврядування задля посилення спроможності органів

місцевого самоврядування до самостійного вирішення місцевих проблем та забезпечення сталого розвитку територіальних громад. У результаті дослідження:

уперше:

– розроблено універсальну модель автономії місцевого самоврядування, яка базується на принципах субсидіарності, адаптивності, прозорості та підзвітності, синергетично поєднує в собі ефективне використання ресурсів, збалансоване управління в умовах невизначеності і спрямована на забезпечення ефективності управління потенціалом автономії місцевого самоврядування, що досягається через правове регулювання, зміцнення інституційної спроможності, фінансову децентралізацію, впровадження механізмів громадського контролю та підвищення професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування;

удосконалено:

– організаційно-правовий механізм реалізації потенціалу автономії місцевого самоврядування, який містить комплекс заходів та правових норм, спрямованих на збалансування повноважень органів публічної влади, їх пропорційний розподіл між суб'єктами системи місцевого самоврядування, із покладенням на посадових осіб місцевого самоврядування персональної відповідальності при виконанні ними організаційно-розпорядчих функцій та забезпеченням їхньої ефективної роботи;

– підходи до формування фінансової автономії місцевого самоврядування шляхом розроблення пропозицій щодо удосконалення місцевого оподаткування, розширення джерел доходів місцевих бюджетів і впровадження інструментів фінансового планування, що сприятиме зниженню залежності системи місцевого самоврядування від впливу органів державної влади, забезпечуючи гнучкість у прийнятті управлінських рішень;

набули подальшого розвитку:

– понятійно-категоріальний апарат, зокрема термінологія, пов'язана з автономією місцевого самоврядування; уточнено поняття «управління

потенціалом автономії місцевого самоврядування» як системного процесу, що охоплює виявлення, розпізнання, аналіз та використання матеріальних і нематеріальних ресурсів, необхідних для реалізації правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного управління в його системі;

– методологічні підходи до інтеграції синергетичних і емерджентних процесів у системі місцевого самоврядування через впровадження механізмів взаємодії владних суб'єктів із громадськістю, бізнесом і громадськими організаціями, що сприяє підвищенню якості управлінських рішень і зміцненню стійкості громад до зовнішніх викликів;

– інструменти оцінювання ефективності управління потенціалом автономії місцевого самоврядування, а саме алгоритми моніторингу, які базуються на кількісних та якісних показниках, зокрема, індикаторах прозорості, фінансової стійкості та участі громадськості у прийнятті рішень;

– підходи до активізації громадської участі в управлінні потенціалом автономії місцевого самоврядування через розширення використання форм громадського контролю, зокрема, громадських рад, стратегічного планування розвитку територіальних громад, соціального моніторингу, а також механізми «бюджету участі», громадських консультацій, публічних слухань, що сприяє підвищенню підзвітності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед мешканцями територіальних громад.

Запропоновані результати створюють основу для подальших досліджень у напрямку розробки інноваційних моделей управління потенціалом автономії місцевого самоврядування, удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування та розробки стратегій розвитку територіальних громад з урахуванням глобальних викликів і загроз.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені й науково обґрунтовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації можуть бути використані в процесі удосконалення концепції реформування місцевого самоврядування, а також в діяльності суб'єктів

місцевого самоврядування, спрямованої на збалансоване використання ресурсів автономії місцевого самоврядування для ефективного управління в системі місцевого самоврядування.

Дисертаційне дослідження виконувалося згідно з комплексним науковим проєктом Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування» (номер державної реєстрації 0199U002827) науково-дослідної роботи з теми «Інноваційні інструменти публічного управління розвитком регіонів і міст України» (державний реєстраційний номер 0120U101661), що підтверджується довідкою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка про участь у науково-дослідних роботах від 25 березня 2025 р. № 074-16-07-40.

Наукові рекомендації, висновки, пропозиції дисертації були впроваджені:

Білогородською сільською радою Бучанського району Київської області (довідка від 09.09.2024 № 2513/02-26), де на основі наукових висновків було проведено реорганізацію структури виконавчих органів місцевого самоврядування – створено відділ контролю за надходженням місцевих податків, що сприяло збільшенню дохідної частини місцевого бюджету та покращенню управління потенціалом автономії місцевого самоврядування;

Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (довідка від 11.09.2024 № 6-16/24), яка використала результати дослідження для підготовки методичних матеріалів, спрямованих на вдосконалення управлінських практик, розвиток інституційної спроможності територіальних громад та підвищення ефективності використання ресурсів на місцевому рівні. Крім того, на основі дисертаційних матеріалів організовано навчальні заходи для представників органів місцевого самоврядування, що сприяло підвищенню їхньої кваліфікації;

Київською обласною радою (довідка від 24.02.2025 б/н), яка врахувала наукові розробки та рекомендації дисертації при формуванні стратегічних підходів до розвитку місцевого самоврядування в регіоні та змогла підвищити

ефективність управління об'єктами спільної власності територіальних громад, удосконалити систему контролю за використанням цих об'єктів та покращити координацію між органами місцевого самоврядування базового рівня. Висновки дослідження були використані під час оновлення стратегічного плану розвитку Київської області.

Особистий внесок здобувача. Основні ідеї дисертаційного дослідження і розробки, виконані в його межах, належать особисто здобувачу. У науковій статті та тезах, опублікованих спільно зі співавтором, внесок здобувача був найбільшим. Так, у науковій статті «Потенціал принципів автономії місцевого самоврядування: підходи до визначення» особистий внесок здобувача полягає в аналізі методологічних наслідків використання терміну «потенціал» як темпоральної характеристики розгортання властивостей системи місцевого самоврядування; у тезах «Фінансовий потенціал автономії місцевого самоврядування» особистий внесок здобувача полягає у визначенні причин наявного невикористаного фінансового потенціалу автономії місцевого самоврядування внаслідок недонадходження до місцевих бюджетів грошових коштів від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та транспортного податку; у тезах «Принцип правової автономії місцевого самоврядування» особистий внесок здобувача полягає у аналізі використання органами місцевого самоврядування різних правових інструментів при вирішенні питань місцевого значення (нормотворча діяльність, особливий статус актів, право на судовий захист); у тезах «Проблематика ефективності використання потенціалу автономії місцевого самоврядування та матеріально-фінансових ресурсів територіальних громад» внесок здобувача полягає у аналізі причин неефективного використання потенціалу автономії місцевого самоврядування через бюрократизацію, закритість й непрозорість діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Апробація матеріалів дисертації. Основні ідеї, висновки, пропозиції, отримані в дисертації, оприлюднені на наукових та науково-практичних конференціях, міжнародних форумах та круглих столах: «Проблеми місцевого

самоврядування в сучасній Україні: стан та перспективи їх подолання» (Переяслав, 2021), «Проблеми розвитку та перспективи реформування системи місцевого самоврядування» (Полтава, 2021), «Актуальні проблеми управління та адміністрування: теоретичні і практичні аспекти» (Кам'янець-Подільський, 2021), «Публічне управління та інновації» (Львів, 2021), «Розвиток територіальних громад: правові, економічні та соціальні аспекти» (Миколаїв, 2021), «Шевченківська весна – 2022: Публічне управління та державна служба» (Київ, 2022), «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» (Київ, 2022, 2023, 2024), «Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління» (Київ, 2022), «Місьцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи» (Київ, 2022), «Шевченківська весна – 2023: Публічне управління та державна служба» (Київ, 2023), «Відкритий діалог «Добре багаторівневе демократичне врядування в Україні» (Київ, 2023).

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 219 сторінок, із них 180 сторінок основного тексту. Список використаних джерел містить 173 найменування.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПОТЕНЦІАЛОМ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сучасний стан розробленості проблеми управління автономією місцевого самоврядування

Проблематика автономії місцевого самоврядування (АМС) займає важливе місце в наукових дослідженнях, що стосуються децентралізації влади, управління територіями та ефективності функціонування органів місцевого самоврядування (ОМС). Визначення та рівень автономії ОМС значною мірою залежать від політичних, економічних і соціальних умов кожної окремої країни, що відображається в численних наукових підходах до вивчення цього явища.

Наукове дослідження сучасного стану розробленості проблеми управління АМС вимагає аналізу теоретико-методологічних засад, які охоплюють різні аспекти управління потенціалом (УП) цієї автономії. Сучасні підходи до управління АМС ґрунтуються на концепціях децентралізації, субсидіарності, а також доступності публічних послуг, які стали ключовими в процесі реформи місцевого самоврядування [4].

Аналіз наукових підходів до управління АМС свідчить про багатовимірність цього явища, що формується як через загальновизнані нормативно-правові рамки, так і через практичний досвід організації ОМС. Сучасна концепція автономії ґрунтується на інтеграції кількох підходів, серед яких виділяються як правовий, так і ресурсний компоненти, а також підходи, орієнтовані на системність управлінських процесів і принципи децентралізації з урахуванням субсидіарності.

Правовий, або інституційний, підхід визначає автономію через нормативно-правові акти, зокрема Конституцію України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейську хартію місцевого самоврядування.

Цей підхід встановлює формальні рамки функціонування ОМС, акцентуючи увагу на правовій, організаційній та матеріально-фінансовій самостійності. Загальновизнані норми дозволяють створити стійку основу для функціонування місцевої влади, однак жорсткість нормативної бази іноді стримує можливості адаптації до швидкоплинних соціально-економічних умов.

Ресурсний підхід розглядає автономію з точки зору здатності ОМС ефективно управляти своїми матеріально-фінансовими ресурсами. Він підкреслює важливість фінансової незалежності для оперативного реагування на місцеві потреби, що підтверджується як практичними дослідженнями, так і аналізом нормативно-правових документів. Водночас, існує залежність від державного бюджетного і податкового регулювання та певних проблем в управлінні ресурсами, які обмежують повну реалізацію потенціалу автономії.

Системний підхід дозволяє усвідомити автономію як результат взаємодії різних суб'єктів – територіальних громад (ТГ), інших елементів системи місцевого самоврядування (СМС), органів виконавчої влади та представницьких структур. Така інтеграція базується на принципах синергії та взаємозалежності, що сприяє формуванню комплексної моделі управління. Водночас, практична імплементація системних рішень ускладнюється через високий рівень взаємозв'язків між суб'єктами та необхідність координації їх діяльності.

Паралельно з цими підходами, концепція публічного управління пропонує розгляд автономії як ключового елемента демократичного процесу, де держава делегує частину своїх функцій на місцевий рівень для забезпечення ефективності, прозорості та відповідальності у прийнятті рішень. Аналогічно, принцип децентралізації та субсидіарності встановлює, що вирішення місцевих завдань має відбуватися на найнижчому можливому рівні, що відповідає місцевим потребам і сприяє зниженню бюрократичного навантаження. Обидва підходи підкреслюють необхідність делегування повноважень і оптимізації розподілу ресурсів між органами державної влади та ОМС.

Проблеми управління АМС полягають у декількох ключових аспектах, що виникають внаслідок недостатньої розвиненості правових, організаційних і управлінських механізмів, а також через існуючі виклики децентралізації.

Однією з основних проблем є відсутність чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та ОМС, що часто призводить до дублювання функцій або конфліктів щодо компетенцій. Це ускладнює ефективне використання потенціалу АМС та ресурсів ТГ.

Багато ОМС не мають достатнього рівня фінансової незалежності, що стримує їхню спроможність вирішувати місцеві проблеми. Незважаючи на реформи децентралізації, проблема нерівномірного розподілу фінансових ресурсів залишається актуальною, що впливає на здатність ОМС реалізовувати свої повноваження. У багатьох ТГ не вистачає кваліфікованих кадрів та ефективних управлінських структур, що ускладнює належне виконання функцій ОМС. Відсутність сучасних підходів до управління часто призводить до зниження якості надання послуг і здійснення контролю за ресурсами.

Недостатня інтеграція громадян у процеси прийняття рішень на місцевому рівні посилює проблему прозорості та підзвітності ОМС, що є фактором зниження довіри до влади та перешкодою для розвитку демократичних процесів на місцях. Чинне законодавство не повністю відповідає потребам місцевого самоврядування, що ускладнює його адаптацію до нових умов і викликів. Застарілі нормативно-правові акти можуть стримувати інновації та модернізацію управлінських процесів.

Сучасний стан дослідження цієї проблеми демонструє певний прогрес, проте залишається багато питань, які потребують подальшого вивчення. Зокрема, у наукових дослідженнях приділяється увага теоретичним та практичним аспектам АМС, а також синергетичним процесам.

Науковці досліджують питання теоретичного обґрунтування місцевого самоврядування, зокрема принцип субсидіарності, децентралізацію та інституційну АМС. Вчені найчастіше аналізують приклади зарубіжного досвіду та моделі місцевого самоврядування в різних країнах, щоб визначити

найоптимальніші підходи до управління. Питання ж ефективного управління ресурсами (активами) місцевого самоврядування залишається мало дослідженим.

Взаємодія між органами державної влади, ОМС, ТГ та громадянським суспільством є важливим елементом сучасних досліджень. Хоча існують теоретичні концепції про синергію між цими суб'єктами, практичні інструменти реалізації таких взаємодій все ще потребують детальної розробки.

На теоретичному рівні дослідники вивчають, наскільки ТГ можуть бути автономними у прийнятті рішень, організації своєї діяльності та реалізації своїх повноважень. У контексті сучасного дослідження це питання стосується пошуку оптимальної рівноваги між централізацією та децентралізацією влади.

Так, науковиця Наталія Глевацька зазначає, що теорія місцевого самоврядування зосереджувалася на визначенні правових взаємовідносин громади та держави. Вона підкреслює, що ключове питання цієї науки полягає в тому, чи володіє громада самостійною владою, відмінною від державної, чи вона є незалежним публічно-правовим утворенням, або ж виступає частиною державного механізму, виконуючи лише його функції [5, с. 114-122].

У центрі уваги зазначеного дослідження постає питання, чи є ТГ автономним суб'єктом влади або вона діє лише в межах делегованих повноважень держави. Ця проблема виникає в межах ширшої наукової дискусії про роль і місце місцевого самоврядування у загальній системі публічного управління.

Місцеве самоврядування, як гарантований Конституцією України окремий вид публічної влади у сфері публічно-правових відносин, має свою систему, яка складається із елементів (суб'єктів), визначених статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Функції і повноваження місцевого самоврядування реалізуються наступними елементами або суб'єктами системи місцевого самоврядування (СМС): ТГ, органи та посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення (ОСН).

Зазначеним спеціальним Законом [2] визначаються основні принципи місцевого самоврядування, одним з яких є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності. У науці публічного управління зазначений принцип самостійності розглядається як АМС.

Проблема управління АМС залишається недостатньо вивченою, особливо в контексті синергетичних процесів взаємодії ТГ, органів державної влади й ОМС та громадянського суспільства. Водночас питання інтеграції як матеріальних, так і нематеріальних активів та розвитку управлінських інновацій, що сприяють підвищенню ефективності автономії, потребують подальших досліджень.

Визначення поняття «автономія» дається у декількох вітчизняних джерелах. Так, Микола Воронов у Юридичній енциклопедії це поняття розкриває як «відносно самостійні у здійсненні державної влади або місцевого самоврядування територіальні утворення у межах певної держави» [6]. У Сучасному словнику з етики Михайла Тофтула автономія розглядається як «наявна міра незалежності будь-якого явища від зовнішньої причини його зумовленості» [7]. Як одну з форм внутрішнього управління етнічних та регіональних спільнот у рамках єдиної держави характеризує автономію Юрій Римаренко [8].

На думку Сергія Пушкаревського, автономія є можливістю або правом суб'єкта самостійно діяти на основі встановлених чи загальноприйнятих правил на користь власних інтересів. Дослідник вважає, що АМС проявляється в територіальному, правовому (нормативному), організаційному та фінансовому аспектах, а первинна АМС є територіальною автономією [9, с. 108-112].

Погоджуючись загалом із термінологічними визначеннями науковців, вважаємо не зовсім коректним застосування до місцевого самоврядування терміну «територіальна автономія», оскільки відповідно до Закону [2, ст. 4] правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність (автономія) є одним з основних принципів місцевого самоврядування. Територіальний формат СМС визначається не за ознакою наявності автономії, а від належності до

первинного суб'єкта місцевого самоврядування – відповідної ТГ, нерозривна територія якої є самостійною адміністративно-територіальною одиницею.

На сучасному етапі формування нової моделі місцевого самоврядування в Україні важливим чинником розвитку ТГ є ефективне управління АМС.

Спроможність ТГ, рівень реальної самостійності представницьких ОМС та можливість використання АМС безпосередньо залежать від фінансової основи місцевого самоврядування. Фінансова автономія полягає у праві ОМС в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів ОМС має відповідати повноваженням, передбаченим Конституцією або законом [10].

Водночас, навіть за наявності закріпленої фінансової автономії, ефективність реалізації місцевого самоврядування значною мірою залежить від раціонального управління матеріальними ресурсами. Однак, як показують дослідження, значною проблемою залишається неефективне управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні, що призводить до втрати матеріально-фінансового потенціалу територіальних громад [11, с. 127-130].

На думку Мануели Золлер-Вінклер, фінансова автономія є ключовим принципом і невід'ємною частиною місцевого самоврядування у розумінні ЄХМС. Вона складається з різних блоків, цілісність яких має бути гарантованою. Без фінансової автономії не існує автономії повноважень, і місцеве самоврядування у розумінні ЄХМС не гарантується [12].

Втручання органів державної влади у самоврядні повноваження місцевого самоврядування має негативний вплив на АМС, що може проявлятися у кількох ключових аспектах. Коли державні органи контролюють або впливають на діяльність ОМС, це обмежує здатність останніх самостійно приймати рішення відповідно до місцевих потреб і пріоритетів ТГ. Внаслідок цього ОМС стають менш ефективними в управлінні, оскільки їхні рішення приймаються з урахуванням негласних узгоджень, а тому часто підлягають перегляду або скасуванню. Це також може призвести до зниження довіри громадян до ОМС,

оскільки вони можуть відчувати, що їхні інтереси не повністю враховуються або ж ОМС не мають реальної влади. Підвищена централізація влади через втручання також може спровокувати конфлікти між ОМС і органами державної влади, ускладнюючи процеси прийняття рішень і управління на місцевому рівні.

На жаль, протягом існування місцевого самоврядування як відокремленої від державного управління форми публічної влади у сфері публічно-правових відносин неодноразово фіксувалися ситуації, коли державні органи втручалися у сферу власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування.

Норми Конституції України регламентують, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та ОМС. Місцеве самоврядування здійснюється ТГ в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через ОМС: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [13].

Однак єдина передбачена законом форма безпосередньої участі громадян у прийнятті імперативних рішень у місцевому самоврядуванні – місцевий референдум – була знівельована вже понад 12 років тому, з дня втрати чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та відсутністю іншого законодавчого акта про місцеві референдуми. Втрата чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» відбулася у день офіційного оприлюднення Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06 листопада 2012 р. № 5475-VI. Незважаючи на визнання останнього закону таким, що не відповідає Конституції України [14], правові наслідки від рішення Конституційного Суду України не відновили дію законодавчого акта, регламентуючого порядок призначення та проведення місцевих референдумів, а навпаки, повністю позбавили український народ правової процедури безпосереднього здійснення влади на місцевому рівні. Отже, понад 12 років в Україні відсутня можливість безпосереднього прийняття ТГ рішень, які є обов'язковими для виконання на відповідній території.

За регламентацією статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування. Сутність цієї норми

полягає в тому, що засади організації та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування мають визначатися тільки законом. Проте – всупереч принципу організаційної самостійності місцевого самоврядування та за межами своїх повноважень Кабінетом Міністрів України були видані нормативні акти, якими регламентується фінансове забезпечення діяльності ОМС та кількість штатних одиниць в них (за посадами). Такими актами є постанова КМУ від 3 грудня 1997 р. № 1349 «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» та постанова КМУ від 7 лютого 2007 р. № 174 «Про затвердження типових штатів працівників органів місцевого самоврядування». Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [15] були внесені зміни, зокрема, до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими виключне право представницького ОМС на затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, а також витрат на їх утримання, було обмежено зобов'язанням сільських, селищних, міських рад дотримуватися структури типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України. Проте згодом ця норма Закону була визнана неконструкційною [16].

Ще одним прикладом грубого порушення принципу організаційної самостійності місцевого самоврядування є видання Президентом України Указу «Про забезпечення керованості місцевими органами влади у м. Ялті та нормалізації життєдіяльності міста» від 30 січня 1998 р. № 70/98, яким було здійснено призначення виконуючого обов'язки Ялтинського міського голови на період до обрання міського голови в установленому законом порядку [17].

Визначений бюджетним законодавством України обов'язок здійснювати всі фінансові операції тільки через систему казначейського обслуговування бюджетних коштів робить ОМС залежними від державних фінансових органів. З 2010 р. по 2013 р. за рахунок акумуляції коштів місцевих бюджетів в нашій державі покривався дефіцит державного бюджету. У 2013 році майже в усіх регіонах України здійснювалися тривалі затримки виконання платіжних

доручень ОМС. Внаслідок цього призупинялося виконання місцевих соціально-економічних програм, будівництва соціальних об'єктів, утримання об'єктів благоустрою тощо, а з боку контрагентів на ОМС покладался обов'язок компенсації фінансових неустойок за договірними зобов'язаннями. Хоча наведений приклад стосується періоду дванадцятирічної давнини, він заслуговує на увагу, адже цей випадок обмеження фінансової АМС був унікальним для нашої держави.

Оскільки обсяг існуючої автономії не є універсальним як для держави, так і для ТГ, виникає потреба у розробці концепції щодо регулювання процесів АМС. Послідовність управлінських дій має бути насамперед пов'язана з визначенням джерел ризиків існування АМС, з об'єктивною оцінкою незворотних втрат матеріальних ресурсів ТГ, заподіяних непрофесійними діями посадових осіб місцевого самоврядування, а також фінансових втрат місцевих бюджетів від неналежного адміністрування та контролю за надходженням місцевих податків і зборів, інших обов'язкових платежів. У цих процесах простежується залежність фінансової основи ТГ як від управлінських рішень владних суб'єктів місцевого самоврядування, так і від ефективності діяльності органів державної податкової служби – контролюючих фіскальних органів, а також від рівня лояльності до ОМС державних органів, що здійснюють казначейське обслуговування коштів місцевих бюджетів.

Забезпечення належного адміністрування за надходженням місцевих податків вимагає від контролюючих органів реалізації превентивних заходів, спрямованих на запобігання ухиленню від сплати податків і зборів, яке має спиратися на критеріальну базу проведення перевірок, моніторинг результатів податкового аудиту [18, с. 45].

Однією з ключових проблем у процесі реалізації АМС є недостатній рівень фахової підготовки посадових осіб місцевого самоврядування, що безпосередньо впливає на якість управлінських рішень.

Результати дослідження Національного агентства України з питань державної служби підтверджують наявність значного дефіциту професійної

кваліфікації: понад 45 тисяч посадових осіб місцевого самоврядування потребують підвищення кваліфікації, а лише незначна частка проходить навчання за загальними та професійними програмами. Найбільший попит має підготовка у сферах державної мови, антикорупційної політики, кібербезпеки, післявоєнного відновлення та загальних питань місцевого самоврядування [19].

Відсутність системного підходу до підготовки кадрів створює ризики неефективного управління ресурсами, зниження рівня прозорості та підзвітності, що в перспективі може ускладнювати розвиток ТГ. Водночас ухвалення Урядом України Національної стратегії розвитку інклюзивного навчання на період до 2029 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації на 2024-2026 роки свідчить про поступове усвідомлення цієї проблеми на державному рівні [20]. Однак для досягнення реального підвищення компетентності необхідне запровадження цільових програм підготовки та регулярного оцінювання професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, що сприятиме підвищенню ефективності реалізації АМС.

Нераціональне використання ресурсів та низька прозорість діяльності ОМС суттєво обмежують можливості ТГ у досягненні своїх стратегічних цілей. Відсутність ефективного контролю за комунальним майном, проблеми з фінансовим плануванням та обмежений доступ до інвестицій знижують фінансову самостійність громад, що ускладнює їхній розвиток. Згідно з даними дослідження, проведеного Національним агентством України з питань державної служби, 45,6% ОМС стикаються з проблемами розподілу фінансів, що підтверджує їхню недостатню фінансову спроможність. Низький рівень прозорості в діяльності ОМС посилює соціальну напругу, спричиняючи недовіру громадян до місцевої влади. Недостатнє звітування перед населенням, слабка цифровізація управлінських процесів та вибіркове застосування механізмів громадської участі стримують ефективне управління та прийняття стратегічних рішень [21].

Місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства, якому притаманні синергетичні процеси самостійного здійснення народом належної

йому влади. Невід'ємною особливістю місцевого самоврядування є територіальний формат, який останнім часом виникає не в процесі добровільного об'єднання місцевих співтовариств, а внаслідок адміністративно-територіального поділу, що проводиться «зверху». За таким принципом у 2020 році в Україні була проведена реформа територіальної організації влади.

Так, на виконання повноваження, встановленого Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» [22], 12 червня 2020 р. Кабінет Міністрів України видав 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад в областях. У результаті в країні було створено 1469 ТГ, у т.ч. 31 ТГ на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей. А 25 жовтня 2020 р. пройшли перші місцеві вибори з обрання депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 1420 з 1469 новостворених ТГ [23]. Таким чином, фактично Уряд сформував нову територіальну основу місцевого самоврядування на всій території України (крім Автономної Республіки Крим та міста Севастополя). Примітно, що під формування нових первинних адміністративно-територіальних одиниць потрапили не тільки території неспроможних громад, але й тих ТГ, які раніше добровільно об'єдналися в порядку, передбаченому Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [24] та відповідно до затверджених Кабінетом Міністрів України перспективних планів формування територій громад. Оскільки зміни територій всіх первинних суб'єктів місцевого самоврядування в Україні відбулися без попереднього з'ясування думки ТГ та представницьких ОМС, що порушує європейський принцип охорони територіальних кордонів ОМС [10], питання доцільності впровадження таких змін є досить дискусійним та потребує окремого наукового дослідження.

Сучасний стан розробленості проблеми управління АМС можна охарактеризувати як складний і динамічний, що обумовлено кількома ключовими факторами. Тривале реформування та динамічні зміни законодавства у сфері оподаткування та місцевого самоврядування значно ускладнюють

можливості ОМС для довгострокового прогнозування розвитку ТГ і формування ефективної стратегії управління їх автономією.

Складність управління АМС в умовах постійних змін законодавства тісно пов'язана з необхідністю балансування між місцевими інтересами та виконанням державних завдань. Самостійність у справах суто місцевого самоврядування та здійснення певних функцій державного управління на місцевому рівні відображено в доктрині муніципального дуалізму. Його суть проявляється також у тому, що, з одного боку, місцеве самоврядування не засновується державою, а визнається і гарантується нею, тобто розглядається як природне і невідчужуване право населення (ст. 7 Конституції України). Однак, з іншого боку, засади місцевого самоврядування носять похідний від держави характер, оскільки визначаються виключно законами України.

На обсяг можливостей в реалізації автономії ОМС, крім систематичних змін у законодавчому врегулюванні засад місцевого самоврядування, також суттєво впливають усталена практика застосування норм національного і міжнародного права та судова практика у вирішенні спорів, що стосуються захисту прав місцевого самоврядування.

Крім того, суттєвою перешкодою у використанні потенціалу АМС є правова невизначеність в критеріях щодо питань місцевого значення. Відсутність у публічному управлінні чіткого розмежування між державними справами та питаннями, що належать до відання місцевого самоврядування, заважають повноцінному використанню АМС. Посадові особи місцевого самоврядування часто стикаються з труднощами у практичному застосуванні принципів АМС, оскільки не існує нормативно врегульованих способів її реалізації [25, с. 67-70].

Відсутність у чинних законодавчих актах необхідних юридичних норм, зокрема, невизначеність правового статусу ТГ та їх головних посадових осіб, а також відсутність чіткого розмежування між державними справами та питаннями, що належать до відання місцевого самоврядування, призводить до

спотворення сутності феномену самоврядування та штучному обмеженню його автономії [26, с. 82-84].

Основи сфери компетенції місцевого самоврядування визначаються фундаментальними нормативно-правовими актами, якими є Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування (ЄХМС), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, ЄХМС (ч. 2 ст. 4) наділяє ОМС в межах закону повнотою прав вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

Отже, організація місцевого самоврядування, як форми публічної влади, ґрунтується на принципах місцевої автономії при невтручанні з боку органів державної влади. Однак, регламентована ЄХМС автономія ОМС в Україні (зокрема, право вільно вирішувати будь-яке питання, вирішення якого не доручене жодному іншому органу) суттєво обмежується встановленим частиною другою статті 19 Конституції України принципом позитивного правового регулювання, згідно з яким ОМС та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Правова невизначеність щодо питань місцевого значення, у сукупності з конституційним принципом позитивного правового регулювання, є суттєвою перешкодою у використанні АМС. Необхідність вирішення питань місцевого значення, що не віднесені законами до повноважень будь-яких органів публічної влади, виводить діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування з правового поля в статус протиправних. Тому перед ОМС виникає дилема: або залишати такі питання місцевого значення невирішеними (прирікаючи на ризик настання несприятливих наслідків для ТГ), або ж забезпечувати їх вирішення в інтересах ТГ, порушуючи при цьому вимоги частини другої статті 19 Конституції України.

Разом з тим, деяким ОМС та головним посадовим особам ТГ правова невизначеність не заважає самотійно вирішувати питання місцевого значення, які прямо не передбачені в Конституції та законах України.

Наприклад, рішенням № 362-20/2013 20-ї сесії Яремчанської міської ради Івано-Франківської області 6-го скликання від 26 вересня 2013 р. «Про базові станції стільникового зв'язку» було зобов'язано Яремчанську центральну міську лікарню розірвати договори оренди із мобільними операторами «МТС-Україна» та «Київстар», а операторів мобільного зв'язку зобов'язано демонтувати свої технічні засоби телекомунікації та базову станцію стільникового зв'язку. Внаслідок такого рішення, прийнятого під натиском активної групи мешканців міста, найвідоміший кліматичний курорт Прикарпаття майже п'ять днів повністю залишався без мобільного зв'язку [27].

Іншим прикладом реалізації непритаманних для місцевого самоврядування повноважень стало вирішення питання європейської інтеграції на рівні однієї ТГ. Так, 22 листопада 2013 р. у місті Рава-Руська Львівської області відбулось віче (загальні збори громадян), на якому під головуванням міського голови було прийнято рішення звернутися до Брюсселю з проханням укласти Угоду про асоціацію між Європейським Союзом та ТГ міста Рава-Руська [28].

Серед зовнішніх факторів, що негативно впливають на можливість реалізації потенціалу фінансової АМС, є недосконалість бюджетного та податкового законодавства. Здебільшого основною частиною доходів місцевих бюджетів є податки та інші обов'язкові платежі, що передбачені законом.

Незважаючи на значну кількість встановлених Бюджетним кодексом України видів доходів для місцевих бюджетів, тільки декілька з них є основними бюджетоутворюючими надходженнями. Серед них є відносно нові підвиди місцевого податку на майно, а саме: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та транспортний податок. Існує значний невикористаний фінансовий потенціал АМС через недоотримання місцевими бюджетами коштів від зазначених майнових податків [29, с. 5-8].

Для поверхневого оцінювання потенційної ефективності наповнення місцевих бюджетів ТГ варто звернути увагу на те, що розмір податку на майно з нового (до п'яти років) легкового автомобіля, середньоринкова вартість якого перевищує поріг 375 розмірів мінімальної заробітної плати або будинку, загальна площа якого перевищує 500 кв.м, чи квартири, загальна площа якої перевищує 300 кв.м, – дорівнює чи збільшується на 25000 гривень на рік за кожен такий об'єкт. Кошти від зазначених податків у повному обсязі зараховуються до місцевих бюджетів: транспортний податок – за місцем реєстрації транспортного засобу, а податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, – за місцем розташування об'єктів оподаткування [30].

Відповідно до вимог Податкового кодексу України адміністрування та контроль за сплатою всіх податків (у т.ч. місцевих) покладено виключно на контролюючі органи, якими є Державна податкова служба України та її територіальні органи. Таким чином, фінансова АМС безпосередньо залежить від ефективності діяльності органів державної виконавчої влади – податкових контролюючих органів [29, с. 5-8].

Разом з тим Бюджетний кодекс України [31] наділяє ОМС повноваженнями контролювати правильність і своєчасність справляння податків, зборів та інших надходжень до бюджету. Використовуючи цю норму, деякі ОМС запроваджують відповідний моніторинг зарахування податкових коштів до місцевих бюджетів. Наприклад, у штаті виконавчих органів Білогородської сільської ради Бучанського району Київської області був створений відділ контролю за надходженням місцевих податків, метою якого є збільшення дохідної частини місцевого бюджету ТГ через виявлення необлікованих об'єктів оподаткування, здійснення контролю за правильністю, своєчасністю та справлянням у повному обсязі податків і зборів, інших надходжень місцевого бюджету, а також створення умов для стимулювання фізичних та юридичних осіб на добровільну сплату податків і зборів, договірних та інших обов'язкових платежів, які повністю або частково зараховуються до місцевого бюджету [32].

Фундаментальні принципи демократії, верховенства прав і свобод людини, визнання місцевого самоврядування, а також акумульований світовий досвід організації та функціонування муніципальної влади, знайшли своє закріплення у так званих міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування, які відіграють значну роль у процесах становлення конституціоналізму, муніципальної демократії, правової державності та реалізації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [1, с. 138].

Сьогодні в усіх демократичних державах місцеве самоврядування розглядається як найважливіша складова частина суспільного управління. Це підкреслює важливість місцевого самоврядування як свідчення демократичного здоров'я суспільства, що підтверджує його роль у забезпеченні участі громадян у прийнятті рішень та сприяє більшій адаптації управлінських процесів до місцевих потреб і умов.

За результатами дослідження сучасного стану розробленості проблеми управління АМС можна зробити висновок, що наявність автономії є ключовою умовою ефективного функціонування СМС. Відсутність або обмеження цієї автономії призводить до інтеграції ОМС у систему державного управління, що підриває сам принцип самоврядності, знижує їх здатність ефективно відповідати на місцеві потреби та загрожує зникненням окремих елементів системи.

Правова, організаційна та матеріально-фінансова АМС є визначальним чинником для довгострокового прогнозування розвитку ТГ і формування стратегії управління. Водночас правова невизначеність і часті зміни законодавства про місцеве самоврядування ускладнюють використання цього потенціалу, створюючи додаткові виклики для ТГ та ОМС.

Аналіз процесів реформування місцевого самоврядування свідчить про те, що зміни мають бути виваженими та враховувати необхідність стабільності для забезпечення ефективного планування та реалізації управлінських функцій на місцевому рівні. Сучасний рівень опрацювання цієї проблеми вказує на потребу подальшого вдосконалення механізмів захисту АМС, зокрема через більш чітке законодавче регулювання.

1.2. Теоретичні підходи до управління потенціалом у процесах реалізації права місцевого самоврядування

Реформи децентралізації, що активно впроваджуються в Україні, вимагають не лише делегування повноважень місцевому самоврядуванню, а й оптимізації використання потенціалу АМС з метою забезпечення сталого розвитку територій та підвищення ефективності управлінських процесів.

Орієнтуючись на ефективне функціонування, СМС потребує визначення своїх управлінських та ресурсних можливостей у тривалій перспективі. Найважливішим у цьому є розпізнання потенціалу місцевого самоврядування та здатність керувати ним. Від уміння знаходити та використовувати потенціал АМС безпосередньо залежить спроможність кожної ТГ.

Термін «потенціал» за своєю природою є багатозначним і варіативним, що дозволяє застосовувати його у різних галузях та наукових підходах. В академічному розумінні потенціал трактують як сукупність усіх наявних засобів і можливостей, що можуть бути використані в якій-небудь галузі, ділянці, сфері [33]. У контексті місцевого самоврядування потенціал визначається як комплекс матеріальних і нематеріальних ресурсів, що сприяють розвитку ТГ.

Різні наукові підходи акцентують увагу на тому, що потенціал місцевого самоврядування слід розглядати не лише з точки зору ресурсів, але й як можливість здійснення ефективного управління, адаптації до змін і інноваційного розвитку.

Яніна Барибіна вказує на існування різноманітних підходів до інтерпретації сутності поняття «потенціал», вважаючи, що всі досліджені нею визначення так чи інакше спираються на трактування поняття «ресурси підприємства», та враховують факт досягнення цілей за допомогою ресурсів. Дослідниця дійшла висновку, що найбільш розповсюдженим є розуміння поняття «потенціал підприємства», як сукупність природних умов і ресурсів, можливостей, запасів і цінностей, що можуть бути використані для досягнення певних цілей [34].

Ганна Харченко наголошує, що у кожного із нас є свої можливості, фізичні та моральні якості, які допомагають досягати власних цілей. Дослідниця зауважила, що немає єдиного, вірного чи правильного розуміння даного поняття, та, посилаючись на сукупне визначення цього терміну у Великому етимологічному словнику, у Великій українській енциклопедії та у Тлумачному словнику української мови, вивела узагальнення сутності «потенціалу» наступним визначенням: «можливості, наявні сили, запаси та засоби, які можуть бути використані, чи як рівень потужності у будь-якому відношенні, сукупність засобів, що необхідні для чого-небудь» [35].

Дослідження Яніни Барибіної та Ганни Харченко дають можливість розглядати процеси УП у СМС як систематичне використання наявних ресурсів, де досягнення стратегічних цілей ТГ можливе через ефективне управління ресурсами та можливостями громади.

З цього випливає, що УП місцевого самоврядування включає як раціональне використання наявних ресурсів, так і стратегічне планування їхнього розвитку.

У переважній більшості випадків потенціал розглядається в контексті економічної складової: матеріальних ресурсів, економічних можливостей, запасів, виробничих потужностей тощо.

На думку Ярослава Яреми, потенціал є показником, який відображає не лише поточний стан об'єкта, а й водночас розкриває методологічні засади кількісного аналізу реальних процесів і явищ. Завдяки такому поєднанню стає можливим всебічне відображення не лише конкретних ситуацій та відносин, а й процесів їх трансформації та тенденцій розвитку, що безпосередньо впливає на загальну ефективність економічної системи. Потенціал, як багатовимірна категорія, відображає здатність підприємства до змін, вдосконалення та прогресу, виступаючи джерелом його розвитку. Прикладом цього є поширення інновацій у різних сферах – виробничій, інформаційній, управлінській та інших нематеріальних аспектах [36, с. 60-65].

У цьому визначенні науковець розглядає потенціал як здатність системи до змін, покращення та прогресу, що визначається процесами і тенденціями розвитку. Він акцентує увагу на тому, що потенціал відображає не тільки стан об'єкта, але й методологічні основи розвитку системи. Такий підхід може застосовуватися й до СМС, де розвиток ТГ повинен базуватися на методологічних принципах оцінки потенціалу та ефективного управління ресурсами (як матеріальними, так і нематеріальними), що дозволить досягати поставлених цілей.

Важливим аспектом є інноваційний потенціал, який визначає здатність ТГ до змін і прогресу. Його ефективне використання дозволяє забезпечити постійний розвиток ТГ, особливо в умовах динамічних змін зовнішнього середовища.

Ольга Носова надала визначення інноваційному потенціалу в якості джерела розвитку – здатності до зміни, покращенню, прогресу. Дослідниця розкриває зміст поняття «інноваційний потенціал», структурувавши його та виокремивши основоположні компоненти. Науковиця вбачає структуру інноваційного потенціалу єдністю трьох його складових: ресурсної, внутрішньої, результативної, які співіснують, взаємно передбачають і обумовлюють одна одну та виявляються у використанні як його «триєдина сутність» [37].

Інноваційний потенціал ТГ може бути визначений як здатність адаптуватися до нових умов, використовувати нові технології та підходи, що є критичним для місцевого самоврядування в сучасних умовах децентралізації та воєнного стану в Україні. Разом з цим, дослідниця зауважує на залежності інноваційного потенціалу від факторів зовнішнього середовища, які умовно називаються інноваційним кліматом.

Поділяючи загальні підходи до смислового визначення феномену «потенціал» та застосування методології системного аналізу, вважаємо необхідним викласти власне бачення цього поняття.

На нашу думку, термін «потенціал» має універсальне багатозначне застосування у різних галузях та науці. Основними загальними рисами для

визначення цього поняття є наявність чогось потрібного, придатного, затребуваного, невикористаного, доступного (у тому числі прихованого) тощо. Потенціал завжди має додатне позитивне значення, оскільки у від'ємному негативному значенні він втрачає своє смислове призначення [38, с. 149-151].

У процесах реалізації права на місцеве самоврядування важливість використання потенціалу розглядається у якості досягнення стратегічних цілей системи управління, високого рівня розвитку ТГ та максимально можливого ресурсного забезпечення. За умови динамічних змін зовнішнього середовища УП виступає необхідною умовою адаптивного менеджменту в СМС.

Перебуваючи у рівних правових, матеріальних, фінансових, організаційних умовах та маючи порівняно однакові рівні потенціалу автономії, різні представницькі ОМС мають значні відмінності у результатах своєї діяльності. Це пояснюється раціональністю формування та ефективністю використання системи УП. Необхідність формування системи УП у процесах реалізації права місцевого самоврядування пояснюється певними закономірностями в системних зв'язках між суб'єктами місцевого самоврядування, які мають бути враховані для забезпечення ефективного управління та раціонального використання наявних ресурсів.

Василь Мартиненко та Анастасія Сільченко вбачають алгоритм системного підходу ефективного управління ресурсним потенціалом підприємства, що складається з шістьох етапів, якими передбачається встановлення місії, встановлення цілей, оцінювання, аналіз, управління, контроль [39].

Запропонований цими науковцями алгоритм системного підходу до управління ресурсним потенціалом підприємства може бути адаптований для СМС. Така модель включає етапи від встановлення місії до аналізу й оцінки ресурсів, управління та контролю. Цей системний підхід також може бути використаний для розробки стратегії УП ТГ.

У своїй науковій праці Оксана Грабчук та Ганна Бовсуновська представили узагальнену схему управління потенціалом підприємства, розроблену на основі

системного підходу. Застосування цього підходу дозволяє комплексно оцінити фінансовий стан підприємства, його потенціал, рівень використання ресурсів, внутрішні резерви, а також взаємозв'язок між ефективністю реалізації потенціалу та досягнутими результатами діяльності [40].

Дослідниці акцентують увагу на системному підході до УП підприємства, виділяючи важливість комплексної оцінки фінансового стану, використання ресурсів та резервів. У СМС цей підхід може бути адаптований для управління матеріально-фінансовими ресурсами ТГ.

На думку Наталії Касьянової та інших науковців, «система управління потенціалом промислового підприємства – це сукупність засобів і методів спрямованого впливу на його інтереси з метою раціонального використання ресурсів і забезпечення необхідних пропорцій розвитку» [41, с. 15].

Запропонований дослідницею підхід є також актуальним для місцевого самоврядування, де важливо використовувати ресурси ТГ раціонально та максимально ефективно. У питаннях УП місцевого самоврядування її наукові напрацювання можуть бути використані для оптимізації ресурсів і досягнення стабільного розвитку ТГ.

Потенціал поділяється на види, одним з яких є управлінський потенціал. Науковиця Олена Бобровська розглядає управлінський потенціал в якості важливої складової потенціалу розвитку ТГ. При цьому багато інших дослідників розглядають управлінський потенціал насамперед як сукупність можливостей управлінського персоналу або як характеристику організаційної структури [42, с. 108-110].

На наш погляд, ототожнення науковицею управлінського потенціалу ОМС із потенціалом усієї системи управління є спрощеним і не повною мірою відображає сутність системних зв'язків у місцевому самоврядуванні.

Суб'єкти місцевого самоврядування, перебуваючи у взаємозв'язку, формують цілісну систему управління, яка функціонує на засадах складності, відкритості та нелінійності. СМС складається з підсистем, а її цілісність перевищує просту суму елементів, оскільки взаємодія між ними створює нові

якісні характеристики [25, с. 67-70]. Кожен елемент-суб'єкт цієї системи має власну управлінську структуру та функціональну автономію, що визначає його місце у загальній системі, за винятком головної посадової особи ТГ, яка в цьому статусі реалізує свої повноваження одноосібно. Завдяки своїм емерджентним властивостям СМС здатна ефективно адаптуватися до викликів і потреб ТГ, забезпечуючи збалансоване використання ресурсів, повноважень та механізмів взаємодії між її елементами.

ОМС є суб'єктами СМС, проте становлять лише її окрему складову [2]. Їхні власні системи мають значно менший потенціал порівняно із загальним потенціалом СМС, оскільки залежать виключно від можливостей відповідних суб'єктів: депутатів, посадових осіб місцевого самоврядування та працівників патронатної служби.

Отже, потенціал усієї СМС є значно ширшим і багатовимірнішим, ніж управлінський потенціал окремих ОМС, оскільки ґрунтується не лише на ресурсах окремих суб'єктів, а й на їхній взаємодії, синергії та емерджентних властивостях системи.

Автори монографії «Місцевий розвиток за участю громади» наголошують, що громада є цілісною спільнотою, розвиток якої відбувається у визначених просторово-часових межах, що відокремлюють її від зовнішнього середовища. Вони зазначають, що внутрішні зв'язки між членами ТГ мають більшу значущість, ніж взаємодія із зовнішнім середовищем. Також підкреслюється, що громада має емерджентний характер, тобто її властивості не зводяться лише до сукупності характеристик окремих осіб. Окрім цього, соціальні зв'язки всередині громади вирізняються особливою цілісністю та високим рівнем згуртованості [43, с. 54].

Виходячи з підходу, запропонованого авторами монографії, УП місцевого самоврядування має враховувати не лише інституційні та ресурсні аспекти ТГ, а й соціально-комунікативні механізми, що визначають здатність громади до ефективного самоуправління та саморозвитку.

Вважаємо, що в контексті розвитку керованих систем і їх процесів більш корисно досліджувати порушене питання не з позиції суто управлінського потенціалу (який є підвидом загального потенціалу), а розглядати загальне УП у процесі реалізації права суб'єктів місцевого самоврядування на участь у керуванні всією СМС.

На наш погляд, структуру УП в СМС можна побудувати за допомогою наступних етапів реалізації системного підходу:

1) формування прямих та зворотних зв'язків між всіма суб'єктами СМС, обмін інформацією для виконання кожним суб'єктом притаманних йому функцій та повноважень;

2) аналіз отриманої від суб'єктів системи інформації, визначення пріоритетних для ТГ цілей місії у процесах реалізації права на місцеве самоврядування;

3) оцінка наявних матеріально-фінансових ресурсів ТГ;

4) оцінка можливостей реалізації АМС;

5) визначення системи взаємозв'язків між наявним обсягом використовуваної АМС і незатребуваним потенціалом;

6) формування стратегії УП на основі та у відповідності до стратегії розвитку ТГ;

7) реалізація стратегії УП АМС із застосуванням обраних методів та інструментів;

8) контролінг в СМС, включаючи оцінку результатів стратегії УП.

Водночас процес УП повинен бути інформаційно забезпеченим, що є основою для прийняття та реалізації будь-яких рішень в СМС.

Наявність належної інформаційної бази в більшій мірі залежить від прозорості в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також кількості прямих та зворотних зв'язків між всіма суб'єктами місцевого самоврядування. Якщо процеси в СМС є відкритими та прозорими (оприлюднюються всі акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, наявні форми прямої участі громадян у місцевому самоврядуванні, голова ТГ

періодично проводить зустрічі з мешканцями та звітує про свою діяльність тощо), то з'являються передумови для інформаційного забезпечення суб'єктів процесу УП. Проте, якщо ОМС та їх посадові особи корпоратизовані, закриті, непрозорі, надмірно бюрократизовані, відсутні зворотні зв'язки, а мешканці ТГ не беруть безпосередньої участі у місцевому самоврядуванні, – то й не буде належної інформації про проблеми та потреби ТГ, а потенціал системи залишиться незатребуваним.

Наявність комунікаційних зв'язків є обов'язковою складовою ефективного управління в СМС.

Анатолій Ткачук наголошує, що ефективна комунікація є ключовим чинником у створенні та зміцненні локальної ідентичності громади, а також сприяє її успішному розвитку. Він зазначає, що люди нерідко остерігаються змін, оскільки за останні десятиліття вони не завжди приводили до позитивних наслідків. На думку дослідника, основними причинами спротиву є або нестача інформації, або недостатня мотивація, а отже, необхідно докладати зусиль для роз'яснення та переконання [44].

Олександр Батанов підкреслює, що формування пріоритетних цілей місії ТГ в рамках здійснення місцевого самоврядування визначається потребами й інтересами як громади в цілому, так і її окремих членів. Він зазначає, що загальні інтереси громади формуються на основі сукупності індивідуальних інтересів мешканців, зокрема у сферах соціального забезпечення, житлово-комунального господарства та локальної культури. Водночас індивідуальні інтереси особи найчастіше проявляються у сфері міжособистісних комунікацій на місцевому рівні, що сприяє її самореалізації в межах громади [1, с. 371].

Важливим маркером АМС є забезпечення доступу ТГ до власних ресурсів. Оцінку наявного потенціалу фінансових ресурсів ТГ доцільно б було проводити за допомогою інформаційних джерел – відомостей з Державного земельного кадастру, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Реєстру прав власності на нерухоме майно, Єдиного державного реєстру транспортних засобів, інформаційно-аналітичної системи управління плануванням та

виконанням місцевих бюджетів «LOGICA», інформаційно-комунікаційної системи «Податковий блок» (остання доступна тільки для органів Державної податкової служби України) – про суми нарахованих та сплачених податків та місцевих зборів (які зараховуються до місцевих бюджетів), суми податкового боргу та надмірно сплачених до місцевих бюджетів податків та зборів на відповідних територіях, про суми списаного безнадійного податкового боргу, суми розстрочених і відстрочених грошових зобов'язань та податкового боргу платників податків, які повинні бути сплачені до місцевих бюджетів на відповідних територіях [30], а також на підставі власних моніторингових досліджень.

Для досягнення позитивного результату в управлінні необхідно зіставляти обсяг загальної (передбаченої законом) АМС з обсягом незатребуваного потенціалу (наявної, але невикористаної можливості). Це доцільно робити на підставі аналізу фактичних даних в реалізації повноважень місцевого самоврядування в порівнянні з практичною діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування в інших СМС та чинного на момент проведення моніторингу законодавства України.

Формування та реалізація стратегії УП ТГ у процесах здійснення АМС є дуже важливими елементами системного підходу у вирішенні порушеного питання. Опираючись на теорію загального менеджменту, стратегічне управління потенціалом можна розглядати як сукупність специфічних процесів з прийняття управлінських рішень щодо формування місії та визначення цілей щодо вибору та реалізації стратегії ефективного використання ресурсів у ринковому середовищі [38, с. 149-151].

Реалізація стратегії УП автономії є найскладнішою стадією в процесі стратегічного управління в СМС. Науковиця Олена Біловодська зазначає, що реалізація стратегії є не просто механічним процесом, а активним етапом її втілення. Важливим аспектом цього етапу є те, що навіть при наявності високоякісної стратегії можуть виникнути проблеми через її неякісне виконання.

Однак правильна реалізація стратегії може компенсувати негативні наслідки, які виникають через недоліки стратегії або непередбачувані зміни [45, с. 155].

Таке дослідження стосується стадій реалізації стратегії управління, з врахуванням того, що не менш важливою за етап планування є її ефективна імплементація. Це може стосуватися й місцевого самоврядування, де важливо не лише планувати розвиток ТГ, але й забезпечувати якісне виконання прийнятих стратегій.

Критерієм успішної реалізації стратегії в СМС, у т.ч. УП, є повне досягнення цілей, а основне завдання контролінгу полягає у визначенні того, наскільки сприятиме реалізація стратегії досягненню бажаних цілей. Також в результаті контролінгу можна буде з'ясувати, наскільки ефективно використовуються обрані методи та інструменти стратегії УП.

Ольга Берданова та Володимир Вакуленко вважають, що стратегічне планування має на меті забезпечення сталого розвитку територій, що передбачає орієнтацію на потреби й інтереси громади, досягнення консенсусу щодо довгострокової мети розвитку та забезпечення цілісного і всебічного підходу. Вони підкреслюють важливість чіткої спрямованості на бюджетні пріоритети, а також проведення комплексного аналізу стану розвитку ТГ, регулярного моніторингу та оцінки результатів. Крім того, вони вбачають за необхідне забезпечити відповідальність і лідерство на місцевому рівні, а також наявність впливових установ, які здатні реалізувати зобов'язання, що беруть на себе органи влади. Важливим є також удосконалення існуючих механізмів і стратегій, активна участь усіх зацікавлених сторін і забезпечення зв'язку між національними та місцевими рівнями управління [46, с. 6].

У зазначеному випадку науковці виокремлюють головні завдання стратегічного планування на місцевому рівні. Це безпосередньо стосується процесів УП місцевого самоврядування, де стратегічне планування є основою розвитку ТГ.

Раціональне УП має ключове значення для розвитку ТГ, оскільки воно дозволяє ефективно використовувати як матеріальні, так і нематеріальні ресурси

ТГ. Дослідження науковців Яніни Барібіної, Ольги Носової, Олени Бобровської підкреслюють важливість стратегічного підходу до управління ресурсами та інноваціями, що є необхідним для адаптації ТГ до змінних умов сучасного середовища.

Теоретичні підходи до УП у процесах реалізації права місцевого самоврядування базуються на інтеграції матеріальних і нематеріальних ресурсів, інформаційного забезпечення та стратегічного планування розвитку. Розвиток управлінського потенціалу, інноваційного підходу та комунікаційних зв'язків є необхідними умовами для підвищення ефективності управління в СМС та забезпечення сталого розвитку ТГ.

1.3. Методологічні підходи щодо застосування принципів раціонального управління потенціалом автономії місцевого самоврядування

Об'єктом цього дослідження є СМС, яка за своїми властивостями відноситься до відкритої, складної, нелінійної, динамічної системи. Предметом цього дослідження є процес УП АМС, що охоплює аналіз принципів раціонального управління, їх вплив на ефективність функціонування суб'єктів місцевого самоврядування, а також вивчення методів, інструментів та підходів, які можуть бути використані для оптимізації цього процесу.

Виходячи з основ теорії організації, будь-яка матеріальна система, свідомо чи несвідомо, прагне зберегти свою якісну визначеність, використовуючи весь свій потенціал (принцип самозбереження), і прагне досягти максимального загального потенціалу протягом усіх етапів свого життєвого циклу (принцип розвитку). Крім того, кожна складна динамічна система прагне максимально ефективно використовувати свою здатність до співпраці (принцип синергії).

Згідно з енциклопедією державного управління, система місцевого самоврядування (*system of local self-government*) визначається як упорядкований

комплекс організаційних структур, інститутів місцевої демократії, їхніх взаємозв'язків та механізмів, за допомогою яких реалізуються функції місцевого самоврядування у сфері вирішення питань місцевого значення [47, с. 342].

Такий підхід дає підстави для висновку, що СМС прагне до збереження своєї якісної визначеності та досягнення найбільшого сумарного потенціалу, намагаючись отримати максимальний ефект завдяки своїй можливості до кооперації. Під кооперацією в цьому випадку можна розглядати колективну або індивідуальну діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, що пов'язана між ними прагненням із досягнення загальної мети системи.

Дослідники Володимир Бугай, Анна Горбунова та Юлія Ключєва пропонують визначити потенціал розвитку підприємства як «поєднання ресурсних можливостей, управлінських здібностей і вмотивованості підприємця, а також готовності персоналу до здійснення у відповідь на зовнішні виклики організаційних змін, спрямованих на формування і посилення конкурентних переваг підприємства, реалізація яких сприяє зміцненню його ринкових позицій, кількісному і якісному зростанню» [48, с. 27-33].

Інші науковці зазначили, що процес формування потенціалу підприємства повинен включати аналіз як актуального, так і необхідного профілю господарюючого суб'єкта, з урахуванням особливостей його економічного забезпечення. Вони також підкреслили, що для підприємств різних галузей економіки значно різняться як інтереси, так і вибір основних складових економічного потенціалу, що зумовлено специфікою їх функціонування та відмінностями у стратегічних і тактичних цілях [49, с. 5-9].

Порівнюючи потенціал розвитку підприємства з потенціалом АМС можна знайти загальні риси. Зокрема, для потенціалу АМС також доцільне поєднання ресурсних можливостей, управлінських здібностей і вмотивованості суб'єктів місцевого самоврядування, їх готовності до організаційних змін, що покликані зовнішніми факторами, спрямованих на зміцнення СМС та досягнення певних цілей.

Разом з тим, на наш погляд, у вимірі УП АМС недоречно порівнювати відмінності між СМС в різних ТГ. І хоча кожній ТГ притаманні такі індивідуальні риси, як: ідентичність (історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості), спроможність (рівень матеріально-фінансової основи, наявність інших умов, сприятливих для стратегічного розвитку), організаційність (структурна відмінність однієї СМС від іншої) – їх самоврядні інтереси не відрізняються.

Водночас ефективність реалізації потенціалу АМС значною мірою залежить від того, яким чином здійснюється управління його ресурсами, зокрема через застосування відповідних засобів і методів впливу на ключові процеси у СМС. Управління ресурсом АМС передбачає використання сукупності засобів і методів цілеспрямованого впливу на процеси, які відбуваються в певній СМС, включаючи процеси самоорганізації, безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, реалізації владних повноважень органами та посадовими особами місцевого самоврядування, розпорядження природними й фінансовими ресурсами та вирішення інших питань місцевого значення, що впливають на життєдіяльність ТГ [50, с. 80-81].

Методологія (від грец. *methodos* – спосіб, метод і *logos* – наука, знання) є вченням про правила мислення при створенні наукової теорії. Поняття методології є складним, оскільки його інтерпретують по-різному. У багатьох зарубіжних наукових школах методологія та методи дослідження часто не відокремлюються. У вітчизняній науковій традиції методологія розглядається як вчення про науковий метод пізнання або як система наукових принципів, на яких базується дослідження і вибір сукупності способів, методів і прийомів пізнання. Методологію зазвичай трактують як теорію дослідницьких методів і створення концепцій або як систему знань про теорію науки чи методи дослідження. Методику, у свою чергу, розуміють як набір дослідницьких прийомів, що охоплює техніку та різні операції з фактичним матеріалом [51, с. 4-5].

Методологічні підходи до УП АМС базуються на науково обґрунтованих принципах, що сприяють ефективному використанню ресурсів ТГ і розвитку інституційної спроможності ОМС.

Теоретичні підходи щодо застосування принципів раціонального УП АМС зосереджуються на кількох ключових концепціях, які визначають, як ОМС можуть найбільш ефективно використовувати ресурси ТГ та свої можливості для досягнення самоврядності. Серед основних підходів можна виділити: децентралізований, субсидіарний, партисипативний, інституційний, системний. Ці підходи є основою для розробки стратегій та політик, які сприяють ефективному використанню потенціалу АМС в різних умовах і контекстах.

Децентралізований підхід значно підсилює потенціал АМС, дозволяючи ТГ більш ефективно управляти своїми ресурсами, враховувати специфічні місцеві потреби та розробляти політики, що відповідають реаліям і викликам конкретних територій. Такий підхід став важливим елементом реформування місцевого самоврядування в Україні, що знайшло своє відображення у процесах децентралізації, які тривають з 2014 року.

Субсидіарний підхід сприяє максимальному використанню потенціалу АМС, надаючи ОМС можливість самостійно вирішувати питання, які знаходяться в межах їхньої компетенції. Цей підхід сприяє посиленню демократичних процесів на місцевому рівні, оскільки забезпечує більш тісний зв'язок між громадянами і владою.

Партисипативний підхід посилює потенціал АМС шляхом залучення громадян до процесів прийняття рішень і управління. Цей підхід сприяє розвитку відповідальності як серед громадян, так і серед представників влади, що призводить до покращення якості управління на місцевому рівні.

Інституційний підхід до УП АМС забезпечує створення міцної інституційної бази, яка підтримує ефективне функціонування ОМС. Він також сприяє стабільності та передбачуваності в управлінні, що є важливим для довгострокового розвитку територій.

Системний підхід до УП АМС дозволяє комплексно враховувати всі аспекти місцевого управління, забезпечуючи ефективне використання наявних ресурсів і можливостей. Це дозволяє максимально реалізувати потенціал АМС, забезпечуючи ефективне та раціональне управління на місцевому рівні.

Оксана Кустовська зазначає, що системний підхід об'єднує як індуктивні, так і дедуктивні методи мислення, також включаючи інтуїтивні підходи. Вона підкреслює, що управлінська практика вимагає розглядати організацію як єдину систему, що складається з різних взаємопов'язаних компонентів, таких як працівники, ресурси, завдання та технології, спрямовані на досягнення цілей в умовах постійних змін у зовнішньому середовищі. Важливою характеристикою цього підходу є облік ефекту синергії, який виникає завдяки новим властивостям системи, що не притаманні окремим її частинам (емерджентність) [52, с. 10, 66].

Системний підхід хоча і є оптимальним у цьому дослідженні, але не є універсальним. У процесі наукового дослідження на тему: «Публічне управління інтелектуальним потенціалом регіону як основа сталого розвитку» у 2020 році аспіранткою Катериною Сахаровою був зроблений висновок щодо обмеженості системного підходу до дослідження специфіки інтелектуального потенціалу, яка формує орієнтації на побудову методології, що враховує вплив зовнішніх соціокультурних структур на вивчення інтелектуальних процесів. Дослідниця зауважила, що продуктивність самого явища можна адекватніше відобразити за допомогою щонайменше трьох методологічних орієнтацій (принципових настанов): системної, універсалістської та діяльнісної. Відтак Катерина Сахарова спрямувала своє дисертаційне дослідження на використання методологічної тріади, що поєднує методи системного підходу, універсалістську парадигму та діяльнісний підхід [53].

Застосовуючи цю методологію, з позиції системного підходу можна розглядати потенціал АМС як сукупність невикористовуваних ресурсів (як матеріальних, так і нематеріальних) кожним суб'єктом місцевого самоврядування; з допомогою універсалістської парадигми враховується вплив зовнішніх факторів на можливість використання потенціалу АМС; з точки зору

діяльнісного підходу можна обґрунтувати те, що потенціал має суб'єктивний вимір [25, с. 67-70].

Використовуючи визначену Катериною Сахаровою методологічну тріаду, яка поєднує методи системного підходу, універсалістської парадигми та діяльнісного підходу, застосування принципів раціонального УП АМС вбачається таким.

Системний підхід дозволяє розглядати місцеве самоврядування як комплексну систему, що складається із взаємозалежних елементів: СМС, матеріальні та нематеріальні ресурси ТГ, законодавча база з регламентації засад місцевого самоврядування, вплив зовнішнього середовища на управління в СМС. Такий підхід акцентує увагу на:

- ідентифікації основних елементів СМС та їхніх взаємозв'язків;
- визначенні основних функцій та процесів управління, що впливають на АМС;
- аналізі взаємодії СМС з зовнішнім середовищем, включаючи державні органи та інші зацікавлені сторони;
- оцінці можливостей для оптимізації функціонування СМС через раціональне управління її ресурсами та потенціалом.

Універсалістська парадигма спрямована на пошук загальних принципів і підходів, що можуть бути застосовані в різних контекстах місцевого самоврядування. Ця парадигма передбачає:

- вивчення загальних принципів раціонального управління, таких як ефективність, прозорість, підзвітність, сталість та інтеграція інтересів ТГ;
- аналіз кращих практик у сфері місцевого самоврядування з метою визначення універсальних методів, які можуть бути застосовані для УП АМС в різних ТГ;
- розробку рекомендацій щодо впровадження цих універсальних принципів на різних рівнях управління з урахуванням специфіки місцевих умов.

Діяльнісний підхід зосереджується на практичних аспектах управління та передбачає аналіз конкретних дій, які здійснюються ТГ та ОМС для реалізації свого потенціалу. Цей підхід передбачає:

- оцінку ефективності управлінських рішень та практичних дій, спрямованих на раціональне використання ресурсів та можливостей місцевого самоврядування;
- вивчення процесів прийняття рішень суб'єктами СМС, зокрема залучення громадськості, стратегічного планування та реалізації проєктів;
- аналіз результативності діяльності ОМС з погляду досягнення цілей автономії, зокрема соціально-економічного розвитку, підвищення якості послуг та зміцнення інституційної спроможності.

Отже, системний підхід надає загальну рамку для аналізу, універсалістська парадигма дозволяє знайти універсальні принципи, а діяльнісний підхід фокусується на практичній реалізації та оцінці результатів. Поєднання цих методів дає змогу сформуванню комплексне бачення ефективного УП АМС, що підлягає адаптації до різних умов і потреб ТГ.

Потенціал АМС може мати низку складових, які є різноманітні за своєю управлінською природою. Це вимагає вибору критеріїв, які були б спільними для оцінювання усіх компонентів потенціалу. З позиції матеріально-фінансової самостійності, такими критеріями могли би бути обсяг та вартість наявних матеріальних ресурсів, а також обсяг дохідної частини місцевого бюджету. З позиції організаційної самостійності, таким критерієм могло би бути утворення елементів СМС безпосередньо ТГ, визначення для них місії, функцій та завдань. З позиції правової самостійності, такими критеріями могли би бути чіткий розподіл повноважень між державою та суб'єктами СМС, визначення переліку питань місцевого значення, у які не можуть втручатися органи державної влади, часткове надання ТГ адміністративної правосуб'єктності та права на прийняття нормативних актів локальної дії. Такі критерії узгоджуються із цілями формування і реалізації потенціалу АМС та можуть мати кількісні і часові виміри досягнення.

Матеріальні та нематеріальні ресурси місцевого самоврядування мають як вартісний, так і часовий вимір, що впливає на ефективність їх використання. Вартісний вимір матеріальних ресурсів виражається через оцінку їхньої загальної вартості, зокрема бюджетних надходжень, інфраструктури, земельних ресурсів тощо. Нематеріальні ресурси, такі як рівень довіри населення до ОМС, організаційна спроможність та ефективність управлінських рішень, оцінюються через якісні показники. Водночас часовий фактор виступає як незалежний критерій оцінки: досягнення однакового результату за різні проміжки може мати різну управлінську цінність. Встановлення конкретних, визначених часовими рамками цілей розвитку ТГ, що піддаються вимірюванню, сприяє формуванню спільних пріоритетів, підвищенню ефективності використання ресурсів та стимулюванню продуктивності ОМС.

Отже, політика може бути результативною (результат досягнуто) і одночасно неефективною (якщо виявиться, що результат досягнуто занадто високою ціною) [54, с. 52].

Поняття «потенціал розвитку» узгоджується із зазначеними критеріями оцінки можливостей АМС. Віталій Кунцевич трактує його як сукупність доступних ресурсів і управлінських навичок, що забезпечують їх раціональне використання. Взаємодія цих складових із зовнішніми чинниками та особливостями застосування з часом впливає на якісні зміни в результатах господарської діяльності як економічної системи загалом, так і її окремого елемента, зокрема підприємства [55, с. 123-130].

І хоча дослідник розкриває сутність (матеріального) потенціалу розвитку економічної системи управління в цілому та підприємства окремо, основні особливості цього явища притаманні і до елементів СМС.

Перефразовуючи визначення Віталія Кунцевича щодо «потенціалу розвитку», можна скласти наступну формулу сукупності елементів:

*(наявні ресурси + управлінські здібності + умови зовнішнього середовища) →
(вплив об'єкта застосування × певний час) = **якісні зміни***

Під ресурсами розуміються матеріальні і нематеріальні об'єкти / цінності, якими володіє певний суб'єкт, або якими він може користуватися. У цьому дослідженні акцент зроблено на комплексному підході до потенціалу АМС, що включає як нематеріальні (управлінські, правові, соціальні), так і матеріальні (фінансові, інфраструктурні) ресурси. У широкому розумінні ресурсом ТГ можна визначити все те, що може бути використано для поліпшення якості життя її мешканців.

Ресурси ТГ можна поділити на матеріальні та нематеріальні. До матеріальних ресурсів належать: фізична інфраструктура (школи, лікарні, церкви, бібліотеки, клуби), об'єкти виробництва та приватний бізнес, які забезпечують робочі місця та підтримують місцеву економіку. До нематеріальних ресурсів відносяться: людський капітал (знання та навички членів громади), соціальний капітал (рівень довіри та співпраці між мешканцями), культурні традиції та репутація громади.

Анатолій Ткачук зазначає, що кожна особа здатна відігравати ключову роль у розвитку ТГ, якщо її здібності, таланти та чесноти використовуються на благо суспільства. Водночас дослідник наголошує, що присутність компетентних і моральних осіб у межах спільноти сама по собі не гарантує її прогресу. Вирішальне значення мають механізми співпраці між її учасниками, які формуються впродовж тривалого процесу та визначають перспективи успішності або невдачі громади [44, с. 19-20].

Зовнішнє середовище складається з елементів, які перебувають за межами системи, але можуть впливати на неї. СМС, як цілісне утворення, може бути підсистемою іншої, ширшої системи. Зокрема, у структурі публічного управління СМС виступає підсистемою, тоді як система публічного управління для СМС є надсистемою. Зовнішнє середовище формує умови функціонування, які впливають на системи, що перебувають у його межах. Незалежно від рівня самоорганізації, поведінка систем визначається зовнішніми умовами та доступними зовнішніми ресурсами.

В СМС об'єктами застосування ресурсів у процесі управлінської діяльності здебільшого є продукти, створені у результаті реалізації програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць або цільових програм з інших питань місцевого самоврядування. Такими об'єктами можуть бути соціальні блага (те, що приносить найбільшу користь людям, наприклад, чисте повітря, чиста вода, охорона здоров'я та грамотність) або інфраструктура (дитячі садки, школи, лікарні, транспортне сполучення, парки, рекреаційні зони відпочинку тощо).

Одним з важливих принципів теорії систем є принцип темпоральності, що характеризує залежність системних процесів від ходу часу. Американські психологи Келвін С. Холл і Гарднер Ліндсей наводять таку характеристику прояву фактору темпоральності людського існування: «Час у світі для того, щоб бути використаним людиною. Час – завжди те, чого достатньо (або недостатньо) для того, щоб зробити щось» [55].

Виходячи з вищезгаданих критеріїв можна сформулювати визначення потенціалу розвитку ТГ як сукупність (матеріальних і нематеріальних) ресурсів та управлінських здібностей доброчесних посадовців місцевого самоврядування у взаємодії з іншими суб'єктами СМС, які в межах своїх повноважень і суто в інтересах ТГ, залежно від об'єкта застосування протягом певного часу приводять до якісних змін в результаті управління. До показників якісних змін можна віднести втілення критеріїв належного урядування та розвитку СМС, перелік яких зазначений вище.

Загальна теорія систем стверджує, що будь-який розвиток – це адаптація до зовнішніх умов навколишнього середовища. Австрійський біолог Людвіг фон Берталанфі заснував першу в сучасній науці загальну системну концепцію, яка була спрямована на розробку математичних засобів для опису систем різних типів і інтеграції науки. Його загальна теорія систем вважається багатьма його послідовниками основою для концептуального осмислення цих дисциплін. Берталанфі наголошував, що жоден елемент системи, включно з організацією, не може функціонувати незалежно від інших елементів або зовнішнього

середовища. Це означає, що ефективне управління повинно враховувати зв'язки між різними підсистемами організації та їхню взаємодію із зовнішніми факторами. Відповідно до його теорії, будь-яка зміна в одній частині організації впливає на інші частини та загальну ефективність системи [56].

У цьому контексті системний підхід стає важливою основою для формування методології УП АМС. Він дозволяє не лише осмислити взаємозалежність елементів СМС, а й адаптувати управлінські рішення до складного, динамічного середовища.

Вибір і адаптація принципів раціонального УП АМС вимагають глибокого розуміння методологічних підходів, які визначають логіку застосування цих принципів у контексті ресурсного потенціалу кожної ТГ. Методологічні підходи в цьому контексті визначають логіку застосування управлінських рішень, забезпечуючи їхню ефективність та адаптивність до зовнішніх умов.

Застосування методології в управлінні АМС означає використання системного підходу, який враховує взаємозв'язки між соціально-економічними, політичними та культурними аспектами розвитку громад. Це дозволяє адаптувати управлінські принципи до конкретних обставин, оптимізувати процеси прийняття рішень та підвищити ефективність використання потенціалу місцевого самоврядування.

Упровадження принципів раціонального управління АМС вимагає інтеграції нормативно-правових та організаційних механізмів. Важливим завданням є розробка стратегічних документів, місцевих програм розвитку та чітких інструкцій для ОМС щодо їх реалізації. Це забезпечить правове підґрунтя для ефективного управління ресурсами громади.

Окрім нормативного регулювання, необхідно створити системи моніторингу та оцінки успішності впровадження принципів раціонального управління. Запровадження таких механізмів дозволить здійснювати коригування управлінських стратегій на основі отриманих результатів. Ключовим елементом цього процесу є підвищення інституційної спроможності

ОМС через навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб та впровадження сучасних методів управління.

Активне залучення громадськості до процесів управління також є важливим чинником підвищення ефективності місцевого самоврядування. Використання механізмів партисипативного управління сприятиме підвищенню рівня довіри громадян до місцевої влади, забезпечить їхню активну участь у прийнятті рішень та сприятиме ефективному використанню потенціалу ТГ.

Додатковим важливим компонентом є інноваційний підхід до управління, що передбачає застосування сучасних інформаційних технологій. Упровадження електронного врядування, цифрових платформ для комунікації з громадянами та використання аналітичних даних дасть можливість зробити процеси прийняття рішень більш прозорими, підзвітними та ефективними.

Разом із цим упровадження принципів раціонального управління АМС потребує постійного вдосконалення через обмін досвідом між громадами та адаптацію до змін у зовнішньому середовищі. Це сприятиме створенню гнучкої управлінської системи, що забезпечить сталий розвиток ТГ та їхню здатність ефективно реагувати на виклики сучасності.

Оцінка ефективності управлінських підходів є ключовим етапом для виявлення їхніх сильних та слабких сторін. Вона повинна враховувати такі критерії, як рівень досягнення поставлених цілей, відповідність підходів потребам громади, залученість громадян до процесу управління та здатність ОМС ефективно реагувати на виклики.

Для забезпечення об'єктивності оцінки необхідно віднайти релевантні індикатори, що відображатимуть рівень успішності УП АМС. Це включає аналіз витрат, діяльності, кінцевих результатів та впливу прийнятих рішень. Баланс між основними та вторинними індикаторами забезпечить точну оцінку ефективності використання потенціалу місцевого самоврядування та сприятиме його подальшому вдосконаленню [57].

Марина Аверкина зазначає, що індикатор – це інформація, що стосується конкретної соціальної проблеми та допомагає визначити шляхи її вирішення,

спрощуючи складні питання та зводячи їх оцінку до кількох чітко визначених показників, як кількісних, так і якісних, причому для різних завдань можуть застосовуватися різні індикатори [58, с. 4-7].

Протягом останніх десятиріч індикатори ефективності управління набувають усе більшої важливості в порядку денному країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Наприклад, у Німеччині на початку 90-х років минулого століття була запроваджена «Нова модель управління» (NSM), яка в організаційній теорії державного управління застосовується як «Нова модель контролю» [59]. Ця модель розроблена для всебічної модернізації місцевого самоврядування. Причиною для її розробки стала дилема: з одного боку, громадяни висувають усе більші вимоги до портфеля муніципальних послуг, а з іншого – відбувається зростання доступних фінансових ресурсів (наприклад, надходження від податків тощо). Тому треба було діяти ефективніше, для того щоб бути в змозі задовольнити вимоги громадян до збалансованого управління, спираючись при цьому на обмежені ресурси. Виходячи з цього базового міркування, пізніше була сформована нова модель місцевого самоврядування «Муніципальна сервісна компанія». Ядром нової постановки завдань для цієї компанії стали такі особливості:

- попит та орієнтація на громадянина / клієнта;
- пристосування спектра послуг до фактичного попиту та наявних фінансових ресурсів;
- управління персоналом на основі цільових угод;
- конкурентна орієнтація (шляхом міжспільнотного та внутрішнього порівняльного аналізу та порівняння ефективності з приватними особами) [60].

Оцінювання раціональності УП АМС доцільно здійснювати на основі порівняння обсягу витрачених матеріальних та нематеріальних ресурсів, які були залучені для формування потенціалу, із обсягом нових можливостей, благ, ресурсів, які з'явилися в результаті його використання [38, с. 149-151].

Значущість різниці між цими показниками обсягів залежить від фактору часу. Чим більшою є різниця між показниками обсягів і чим менше аналізований період часу, тим раціональнішим є управління.

Аналіз результатів впровадження показав, що системний підхід забезпечує інтеграцію різних управлінських процесів, однак виявляється менш гнучким у відповідь на специфічні потреби ТГ. Це вимагає посилення адаптивності підходу через розробку більш гнучких механізмів управління.

Субсидіарний підхід виявляє свою ефективність у децентралізації повноважень, що дозволило наблизити управлінські рішення до потреб ТГ. Однак у ТГ з недостатньо розвиненою інфраструктурою цей підхід потребує додаткових інвестицій у розвиток місцевих інституцій, щоб забезпечити їхню спроможність ефективно виконувати передані функції.

Партисипативний підхід, хоча й сприяє підвищенню рівня довіри громадян до ОМС, потребує подальшого вдосконалення, особливо в частині інклюзивності та доступності механізмів участі для всіх категорій населення. Це можна досягти через розширення інструментів електронної демократії та проведення додаткових просвітницьких заходів.

Інституційний підхід виявляється більш стабільним, але його ефективність обмежується в адміністративно-територіальних одиницях зі складною політичною ситуацією. Тут необхідно вдосконалити механізми підтримки інституційної спроможності через програми міжнародної технічної допомоги та співпраці з неурядовими організаціями (НУО).

На основі отриманих результатів варто скоригувати підходи, щоб забезпечити їхню більшу адаптивність, інтеграцію та відповідність умовам та потребам кожної ТГ. Це може включати розробку додаткових навчальних програм для посадових осіб місцевого самоврядування, розширення партнерства з ГО та бізнесом, а також активніше використання інноваційних технологій для управління та моніторингу ефективності.

Таким чином, раціональне УП АМС можна визначити як процес оптимального використання можливостей, ресурсів і здатностей ТГ та ОМС у

забезпеченні ефективного виконання своїх функцій та повноважень. Основна мета такого управління полягає в досягненні максимальних результатів при мінімальних витратах ресурсів, що дозволяє місцевому самоврядуванню самостійно та успішно вирішувати питання місцевого значення, задовольняючи потреби ТГ та забезпечуючи стійкий розвиток відповідної території.

Висновки до розділу 1

Обґрунтовано теоретико-методологічні основи УП АМС, зокрема, в аспектах сучасного стану розробленості проблеми, теоретичних підходів до реалізації прав місцевого самоврядування та методології застосування принципів раціонального управління цим потенціалом. Дослідження показало, що одним із ключових підходів до ефективного УП АМС є системний підхід, який включає аналіз як матеріальних, так і нематеріальних ресурсів ТГ. З'ясовано, що розвиток потенціалу АМС залежить від використання всіх наявних ресурсів, включаючи фінансові та людські, що створює передумови для довгострокового розвитку громад.

Доведено, що однією з основних проблем у процесі реалізації АМС є недостатній рівень фахової підготовки посадових осіб місцевого самоврядування та обмеженість інструментів для ефективного управління ресурсами. Встановлено, що нераціональне використання ресурсів та низька прозорість діяльності ОМС і їх посадових осіб обмежують можливості ТГ у досягненні стратегічних цілей. Дослідження також виявило недостатність механізмів громадського контролю, що знижує ефективність управління АМС. Запропоновано розробити нові підходи для підвищення прозорості та підзвітності ОМС.

Фінансова автономія вважається важливим аспектом реалізації АМС, оскільки вона є основою для належного управління ресурсами ТГ та забезпечення їх раціонального використання. Установлено, що залежність від

централізованих джерел фінансування та недостатність власних фінансових ресурсів посилюють вразливість ТГ, особливо в умовах реформ децентралізації. Пропонується посилити фінансову спроможність ТГ через вдосконалення місцевих податкових механізмів та розширення джерел фінансування.

Виявлено, що для забезпечення сталого розвитку ТГ важливо впроваджувати інноваційні підходи до УП місцевого самоврядування, які базуються на принципах самодостатності, інклюзивності та відкритості. Інтеграція громадян у процеси прийняття рішень сприяє підвищенню довіри до влади та демократизації управлінських процесів. Запропоновано створити механізми для активнішої участі громадян у контролі за діяльністю ОМС, зокрема через впровадження дієвих форм громадського обговорення та прозорих процедур звітування.

Визначено, що правова основа місцевого самоврядування в Україні потребує оновлення, оскільки чинне законодавство не відповідає сучасним потребам та умовам. Чинні правові норми недостатньо враховують специфіку функціонування ОМС в умовах децентралізації, що створює перешкоди для реалізації потенціалу АМС. Запропоновано створити комплексний механізм нормативного удосконалення АМС, що забезпечить стабільність правової бази та мінімізує можливості втручання з боку державних органів.

Доведено, що успішна реалізація потенціалу АМС можлива за умови розвитку управлінських інновацій, які забезпечать оптимізацію використання ресурсів та підвищення ефективності надання адміністративних і муніципальних послуг. Охарактеризовано, що одним із ключових аспектів успішного УП АМС є належний рівень професійної підготовки посадових осіб.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що розвиток потенціалу АМС потребує комплексного підходу, що включає правове оновлення, фінансове зміцнення, інституційну підтримку та активну участь громадян. Раціональне використання ресурсів, зокрема кадрового потенціалу та інноваційних можливостей, сприятиме сталому розвитку ТГ та підвищенню якості життя їх мешканців.

РОЗДІЛ 2.

АНАЛІЗ ЗБАЛАНСОВАНОГО РІВНЯ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Нормативно-правові засади управління ресурсом автономії місцевого самоврядування та його практична реалізація в Україні

Управління ресурсом АМС в сучасних умовах є складним процесом, що вимагає зваженого нормативно-правового регулювання. Вітчизняна законодавча база створює формальну основу для функціонування СМС. Водночас нормативні суперечності та правова невизначеність значно ускладнюють ефективне використання потенціалу місцевого самоврядування.

Насамперед проблема дублювання повноважень між ОМС та органами виконавчої влади залишається актуальною. Численні законодавчі та підзаконні акти не визначають чітких меж компетенцій між цими структурами, що ускладнює практичну реалізацію повноважень ОМС.

У цьому контексті особливого значення набуває аналіз нормативно-правових засад конституційної та правової основи місцевого самоврядування, організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які визначаються Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Фундаментальними нормативно-правовими актами, які регламентують основи місцевого самоврядування в Україні, є Конституція України [13], ЄХМС [10], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Інші законодавчі акти, які визначають правовий статус місцевого самоврядування в Україні, не повинні суперечити Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

З огляду на складність нормативного регулювання управління ресурсами АМС, доцільно звернутися до загальнонаукових підходів до розуміння понять

«управління» та «ресурс». Це дозволяє сформувати цілісне уявлення про сутність досліджуваних процесів.

Наука трактує управління як функцію організованих систем, яка забезпечує підтримання режиму їх діяльності, збереження структури, реалізацію їх програм та досягнення мети. Управління властиве лише складним динамічним системам, які мають здатність до самоуправління, тобто можливість організовувати систему, адаптувати її до об'єктивних закономірностей, що діють у даному середовищі, та оптимізувати її функціонування [61, с. 7-8].

За своїм термінологічним визначенням *«ресурс»* означає запаси чогонбудь, які можна використати в разі потреби, або засіб, можливість, якими можна скористатися в разі необхідності [62].

У більшості випадків ресурс сприймається в якості матеріального блага (економічний, фінансовий, промисловий, банківський, земельний, водний тощо), яке завжди має кількісний вимір та призначене для реалізації його у певній діяльності. Наприклад, матеріальною і фінансовою основою ТГ є рухоме і нерухоме майно комунальної власності, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації тощо [2].

Відмінність ресурсу ТГ від ресурсу АМС полягає в тому, що перший охоплює переважно матеріальні ресурси, тоді як ресурс АМС включає як матеріальні (фінансові, інфраструктурні), так і нематеріальні (управлінські, соціальні, правові) складові. У межах цього дослідження потенціал АМС розглядається як сукупність невикористаних можливостей кожного елемента СМС, що охоплює обидва типи ресурсів.

На наш погляд, до ресурсів АМС можна віднести суб'єкти управління, які впливають на функціонування СМС, зокрема органи законодавчої влади, суб'єкти місцевого самоврядування, суб'єкти господарської діяльності та громадяни. До матеріальних ресурсів ТГ належать фізична інфраструктура (заклади освіти, культури, спорту, дозвілля), а також об'єкти виробництва та бізнесу, які забезпечують робочі місця та підтримують місцеву економіку. Натомість до нематеріальних ресурсів ТГ можна віднести публічну службу

(професійну діяльність в ОМС), соціальний капітал, знання та навички членів ТГ, культурні традиції та репутацію громади. Обсяг ресурсів АМС залежить від правового статусу місцевого самоврядування та зовнішніх факторів, а можливість реалізації цієї автономії пов'язана з наявністю як матеріальних, так і нематеріальних ресурсів у ТГ.

Олена Бобровська надала визначення терміну *«ресурсний потенціал місцевого самоврядування»*. Так, під ресурсним потенціалом місцевого самоврядування науковиця вбачає «сукупність матеріальних і нематеріальних ресурсів, засобів та форм організації місцевого самоврядування, застосовуваних стимулів, інституційних, методичних, організаційних, управлінських і фінансових інструментів та механізмів, які впливають на процеси розвитку, органічна взаємодія яких здатна створювати, підтримувати і збільшувати можливості розвитку громад і впливати на раціональне використання і поповнення потенціалу їх територій для забезпечення сталості розвитку» [63, с. 155].

Нормативне регулювання засад управління ресурсом АМС полягає у впорядкуванні поведінки суб'єктів управління СМС за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на їх багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин.

Науковець Анатолій Ткачук вважає, що законодавство для місцевого самоврядування в Україні складається із правових актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи. Так, дослідник поділяє нормативно-правові акти для місцевого самоврядування на:

- *загальне законодавство* (яке визначає статус ОМС, депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності);
- *ресурсне законодавство* (закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо);

– *галузеве законодавство* (закони, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин, що належать до предмета правового регулювання цими законами);

– *нормативні акти Уряду та центральних органів виконавчої влади* (що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів);

– *нормативні акти ОМС* (що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (статут ТГ) та правила і процедури роботи ОМС (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо) [64, с. 51-53].

Проте науковцем не вказано групи нормативних актів, яка б визначала засади управління ресурсами АМС, а у зазначеній ним групі «ресурсного законодавства» перелічені тільки ті законодавчі акти, які пов'язані з формуванням лише матеріальних ресурсів місцевого самоврядування.

Вважаємо за доцільне викласти власне бачення щодо низки нормативно-правових актів, регулюючих суспільні відносини засад управління ресурсом АМС.

Основним нормативно-правовим актом держави системоутворюючого характеру та актом установчої влади є *Конституція України*, яка має найвищу юридичну силу серед законів та інших нормативно-правових актів України.

Відображення прагнення українського народу до побудови демократичної, соціальної, правової держави знайшло нормативне закріплення у статті 7 Конституції України, де проголошено визнання і гарантію місцевого самоврядування [13]. Отже, Конституція України покладає на державу функцію підтримки місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу.

У розділі XI Конституції України закладено концептуальні засади місцевого самоврядування. Конституційні норми визначають суб'єктів місцевого самоврядування, їхнє місце в СМС, порядок формування ОМС, а також сфери їхньої компетенції; також визначені джерела матеріальної та фінансової основи, основний перелік власних повноважень, можливість

виконання ОМС делегованих державою повноважень, право на судовий захист та інші питання організації місцевого самоврядування.

Насамперед Конституція України визначає місцеве самоврядування правом ТГ самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Цією нормою закладено потужний ресурсний потенціал АМС, визначено ТГ (територіальний колектив жителів адміністративно-територіальних одиниць) основним носієм прав на місцеве самоврядування. Водночас інша конституційна норма конкретизує спосіб реалізації цього права: місцеве самоврядування здійснюється ТГ в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через ОМС: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [13]. Тобто, незважаючи на відсутність у первинного суб'єкта місцевого самоврядування владних повноважень, конституційними основами регламентований обов'язок ТГ діяти відповідно до встановленого законодавчого порядку.

На думку Олександра Батанова, найбільше значення серед міжнародних стандартів місцевої демократії має ЄХМС, реалізація положень якої у національних демократіях стала одним з найбільш актуальних та, одночасно, проблемних питань, що віддзеркалюється на стані розвитку місцевого самоврядування, механізмі здійснення відповідних внутрішніх функцій держави у сфері місцевого і регіонального розвитку тощо [1, с. 142].

ЄХМС визначає місцеве самоврядування правом і спроможністю ОМС в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Подібно Конституції України, у ЄХМС також міститься потужний ресурсний потенціал АМС, але на відміну від норми Основного Закону нашої держави, за норами міжнародного документа основним носієм прав на місцеве самоврядування є ОМС. Таким чином ЄХМС передбачає порядок здійснення місцевого самоврядування через представницьку демократію (репрезентативне народовладдя), хоча і не заперечує використанню зборів громадян, референдумів

чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [10, ст. 3].

Виходячи із сутності врегульованих правовідносин та дати прийняття цієї Хартії можна зробити висновок, що ЄХМС є міжнародним нормативно-правовим актом системоутворюючого характеру конституційної та правової основи місцевого самоврядування.

ЄХМС, підписану від імені України 6 листопада 1996 р. в м. Страсбурзі, було ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР [65].

За нормами прямої дії Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [13].

Однак звертає на себе увагу та обставина, що Конституція України і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості основного носія функцій і повноважень місцевого самоврядування визначають ТГ, тоді як ЄХМС передбачено, що право на місцеве самоврядування належить виборним (представницьким) ОМС [10].

Олександр Батанов вважає, що «метою ЄХМС є компенсування браку спільних європейських стандартів оцінки та захисту прав ОМС, які є найближчими до населення, та надання їм можливості для ефективної участі в процесі прийняття рішень щодо їх безпосереднього оточення. Хартія зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність ОМС» [1, с. 143].

Європейські стандарти управління та принципи децентралізації відіграють важливу роль у модернізації СМС в Україні. Розмежування повноважень між державними та місцевими органами влади є критичною умовою для формування ефективної багаторівневої системи управління. Цей підхід передбачає чітке визначення компетенцій, що сприяє підвищенню прозорості, підзвітності та залученості громадян до прийняття управлінських рішень, що відповідає європейським стандартам [66].

Детальний аналіз законодавчих засад розмежування повноважень підтверджує необхідність інтеграції принципів субсидіарності та децентралізації у національне законодавство. Такий підхід дозволяє ТГ ефективно реалізовувати свої права та самостійно управляти ресурсами. Європейський досвід свідчить, що успішне розмежування повноважень сприяє підвищенню якості надання публічних послуг та стимулює розвиток місцевої демократії [67].

Моніторингові звіти Ради Європи щодо реформи децентралізації в Україні свідчать про те, що основними європейськими принципами, які повинні бути інтегровані до національної СМС, є принципи субсидіарності, прозорості, підзвітності та участі громадян у прийнятті рішень. Ці принципи лежать в основі ЄХМС, яка вказує на необхідність забезпечення незалежності місцевих органів влади при збереженні взаємодії з центральними структурами. Моніторингові звіти Ради Європи демонструють, що країни Європейського Союзу мають добре налагоджену систему, в якій місцеве самоврядування забезпечує як ефективне управління ресурсами, так і високий рівень залучення громадян до управлінських процесів [68].

Європейський досвід свідчить, що активне залучення громадян до управління місцевими ресурсами, зокрема через партисипативний бюджет, сприяє більш ефективному використанню ресурсів та стимулює розвиток місцевої демократії.

Дотримуючись принципу своєї зовнішньої політики (шляху до євроінтеграції), Україна є учасником міжнародних угод щодо діяльності та розвитку місцевого самоврядування. Серед норм міжнародного права, що регулюють правові основи місцевого самоврядування, Україна є стороною у таких міжнародних угодах:

– *Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями* [69] (підписана 21.05.1980 державами – членами Ради Європи в Мадриді (Іспанія), ратифікована постановою Верховної Ради України від 14.07.1993 № 3384-XII) [70];

– *Європейська хартія місцевого самоврядування* [10] (у формі конвенції, відкритої до підписання з 15.10.1985, набрала чинності в 1988 році, від імені України підписана 06.11.1996, ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР [71], який набув чинності в Україні 01.01.1998);

– *Всесвітня декларація місцевого самоврядування* (проголошена 23–26.09.1985 Інтернаціональною спілкою місцевих влад (ICMB) в Ріо-де-Жанейро (Бразилія) [72];

– *Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні* (підписана державами – членами Ради Європи в Страсбурзі 05.02.1992; набула чинності 01.05.1997) [73];

– *Європейська декларація прав міст* (прийнята 18.03.1992 постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи в Страсбурзі) [74];

– *Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи* (ухвалена 14.01.1994 Комітетом міністрів на 506-х зборах заступників міністрів) [75];

– *Європейська хартія міст* (прийнята в новій редакції 29.05.2008 Конгресом місцевої і регіональної влади Ради Європи в ході його 15-ої пленарної сесії) [76].

Із зазначеного переліку міжнародних документів Україною ратифіковано лише Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [69] з додатковими протоколами до неї від 09 листопада 1995 р., від 05 травня 1998 р., від 16 листопада 2009 р. та ЄХМС [10]. Прикметно, що первинні міжнародні документи (Конвенція та Хартія) були ратифіковані Україною у повному обсязі, а два додаткові протоколи до Конвенції – ратифіковані тільки із заявами, тобто із взяттям обмеженого зобов’язання щодо їх застосовування. Решта зазначених міжнародних угод, що регулюють правові основи місцевого самоврядування, а також додатковий протокол до ЄХМС від 16.11.2009 для України не є обов’язковими до виконання, а мають лише рекомендаційний характер.

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями наділяє ТГ (общини) та ОМС (місцеву владу) правом на транскордонне співробітництво з територіальними общинами та органами місцевої влади в інших країнах, які є учасниками цієї міжнародної угоди. Це означає будь-які спільні дії спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються [69].

Цією міжнародною угодою збільшується потенціал АМС в Україні, а також, завдяки обміну досвідом місцевих властей та впровадження нових моделей публічного управління, створюються додаткові умови для появи нових та збільшення існуючих ресурсів автономії.

До національного законодавства України, яке регламентує нормативно-правові засади управління ресурсом АМС, можна віднести:

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; цей Закон є чільним щодо правового статусу місцевого самоврядування в Україні, оскільки інші закони в цих питаннях не повинні суперечити положенням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2];

Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ», який визначає спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті [78];

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації

громадянами України права на службу в ОМС, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в ОМС [78];

Закон України «Про органи самоорганізації населення», який визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення (ООН) [79];

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», який визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – місцева рада) як представника інтересів ТГ, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради [80];

Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», який визначає правові засади організації і діяльності асоціацій ОМС та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та ОМС [81];

Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади співробітництва ТГ, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [82];

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання ТГ сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних ТГ [24].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна вважати системоутворюючим законодавчим актом стосовно інших законодавчих актів України з правового регулювання суспільних відносин щодо місцевого самоврядування. Уже перший розділ цього Закону закріплює правовий фундамент АМС, оскільки визначає права громадян та форми їх безпосередньої участі у самоуправлінні, основні принципи, систему та суб'єктів місцевого самоврядування, форми участі ТГ у вирішенні питань місцевого значення, форми добровільного об'єднання ОМС та їх відносини з підприємствами, установами,

організаціями і судами загальної юрисдикції, організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, право на затвердження статуту ТГ, межі державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, умови для обмеження прав ТГ на місцеве самоврядування, право ТГ на власну символіку (герб, прапор тощо), пріоритет норм цього Закону над іншими. Крім питань, що стосуються винятково місцевого самоврядування, у першому розділі Закону міститься норма, яка зобов'язує піднімати Державний Прапор України на будинках, де працюють ради та їх виконавчі комітети.

У межах теми дисертаційного дослідження заслуговує на увагу норма статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка має назву «Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування», оскільки дефініція основного принципу місцевого самоврядування (принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами), який фактично є співзвучним назві цієї статті, відображає АМС. Незважаючи на таке найменування, ця стаття Закону містить норми, які здебільшого не врегульовують питань, пов'язаних з управлінням ресурсом АМС. Її змістовна конструкція переважно побудована на регламентації процесуальних питань (способу виконання повноважень ОМС), за виключенням частин третьої та п'ятої зазначеної статті. Частина третя статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка кореспондується з частиною першою статті 142 Конституції України, визначає сутність матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування. Водночас частина п'ята зазначеної статті Закону регламентує самостійність місцевих бюджетів та відокремленість їх від Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів.

Статтею 16 Закону [2] в частині організаційних та правових основ місцевого самоврядування врегульовані тільки питання визначення правового статусу ОМС (в якості юридичних осіб), права ОМС перерозподіляти між собою

окремі повноваження та власні бюджетні кошти, а також права представницьких ОМС наділяти частиною своїх повноважень ОСН (з передачею їм відповідних коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів).

Предметом часткового регулювання організаційних та правових основ місцевого самоврядування також є норми інших статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів України.

У контексті розгляду організаційно-правових засад місцевого самоврядування важливим є з'ясування можливих шляхів удосконалення законодавчих норм, які забезпечують ефективне управління АМС на практиці. Як зазначалося, чинні норми, зокрема стаття 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначають базові принципи самостійності ОМС в різних аспектах їх діяльності, однак вони потребують подальшого розвитку у напрямку більш чіткого врегулювання питань управління ресурсами АМС.

Важливим кроком у напрямку цієї мети стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 9 травня 2024 року № 3703-IX [83]. Цей закон вносить суттєві зміни до наявної нормативної бази, зокрема щодо механізмів залучення громадян до процесу прийняття рішень на місцевому рівні. Законодавчий акт сприяє розвитку народовладдя, розширюючи можливості для участі мешканців ТГ у формуванні та реалізації місцевих політик, що сприяє зростанню АМС. У цьому контексті зміни, передбачені новим законом, дозволяють досягнути більш ефективного управління місцевими ресурсами та посилити відповідальність владних суб'єктів місцевого самоврядування перед громадою, що є важливим елементом УП АМС.

На окрему увагу заслуговує Закон України «Про органи самоорганізації населення». Цей Закон є відносно унікальним, адже у зарубіжних країнах існують лише поодинокі його аналоги. Як правило, правовий статус іноземних аналогів ОСН регламентується або законами про місцеве самоврядування (Республіка Македонія та ін.), або законами про громадські організації (США,

Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, Республіка Франція та ін.).

Прийнявши цей Закон, Україна зробила істотний крок у напрямку активізації розвитку руху самоорганізації членів ТГ за місцем свого проживання. Однак Закон не позбавлений внутрішніх протиріч. На думку авторів науково-практичного коментаря Закону України «Про органи самоорганізації населення» в Україні ОСН мають громадську природу. Це пов'язано із тим, що вони утворюються за ініціативою населення, виконують ті повноваження, які покладені на них населенням (в межах переліку, що міститься в Законі), а також не мають владних повноважень. Вони не можуть вдаватися до примусу, якщо йдеться про виконання їх рішень, і діють виключно з використанням методу переконання.

Внаслідок наявності у ОСН певних спільних ознак із громадськими організаціями (ГО), їх часто ототожнюють та розглядають як однакові явища. Тим не менш, є ціла низка особливостей як у ОСН, так і у ГО, що однозначно свідчить про істотні відмінності між ними в низці позицій.

Дослідники закону вважають, що сама назва «органи самоорганізації населення» є не досить вдалою для ОСН, які є елементом СМС, така назва – із терміном «самоорганізація» – використовується лише в Україні. У Киргизькій Республіці такі органи іменують «органами територіального громадського самоврядування», у Республіці Македонія – «органами сусідського самоврядування», у Республіці Таджикистан, у Республіці Косово, у Республіці Чехія і в ряді інших країн будинкові та інші комітети іменуються «органами місцевого самоврядування» [84, с. 7-14].

До підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують правовідносини щодо засад управління ресурсом АМС, можна віднести такі:

Указ Президента України «Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичань, що провадяться органами місцевого самоврядування», який видано з метою здійснення контролю за виконанням боргових зобов'язань держави та ОМС; цим Указом встановлено, що розмір випуску облігацій внутрішніх

місцевих позик, а також позик та кредитів, які отримують ОМС в банківських установах, визначається місцевими радами під час затвердження відповідних бюджетів і може уточнюватися при внесенні змін чи доповнень до них, з обов'язковим погодженням цього розміру з Міністерством фінансів України [85];

Указ Президента України «Про День місцевого самоврядування», який виданий у зв'язку з великим значенням місцевого самоврядування для розвитку народовладдя, демократизації суспільних відносин та зміцнення української державності [86]; відповідно до цього Указу, 7 грудня стало професійним святом для посадових осіб місцевого самоврядування, які до введення в дію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» мали статус державних службовців;

Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні», який видано з метою дальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні як особливо важливого фактора становлення громадянського суспільства, його державної підтримки, поліпшення умов для самостійного вирішення ТГ питань місцевого значення; програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, яка затверджена вищевказаним Указом, розроблена відповідно до положень Конституції України та ЄХМС і спрямована на забезпечення дальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, зміцнення його організаційних, правових, матеріально-фінансових, інформаційних засад [87];

Указ Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік», який видано з метою дальшого розвитку в Україні місцевого самоврядування, підвищення його правової, організаційної та фінансової спроможності, забезпечення реалізації повною мірою положень ЄХМС, підтримки процесу добровільного об'єднання територіальних громад [88];

Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого

самоврядування», яка видана на виконання Указу Президента України від 28 жовтня 2002 р. № 952 «Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування», з метою дальшого розвитку місцевого самоврядування, вироблення ефективних шляхів вирішення проблем життєзабезпечення ТГ сіл, селищ і міст; затвердженим постановою КМУ Положенням регулюється процедура проведення Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, які розробляються ОМС; метою Конкурсу є відбір проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством, і спрямовані на розв'язання актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування та поширення позитивного досвіду, набутого у процесі їх реалізації [89];

Постанову Кабінету Міністрів України «Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів», відповідно до якої вносяться зміни до постанов Кабінету Міністрів України з метою забезпечення взаємодії органів виконавчої влади та ОМС при прийнятті нормативно-правових актів; зокрема, постановою передбачено, що у разі коли проєкт розпорядження голови державної адміністрації стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої ТГ, такий проєкт надсилається відповідному ОМС для розгляду і внесення пропозицій [90];

Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки», згідно з якою Міністерству розвитку громад та територій разом з іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями доручено забезпечити у тримісячний строк розроблення плану заходів з реалізації затвердженої Стратегії; враховуючи положення цього документа, важливим напрямом державної політики є посилення інституційної

спроможності ОМС, що є ключовою умовою забезпечення їхньої автономії та ефективного управління територіями.

Стратегія акцентує увагу на необхідності розмежування повноважень між ОМС різних рівнів, а також між ОМС та місцевими органами виконавчої влади за принципом субсидіарності. Передбачено запровадження механізму здійснення нагляду за дотриманням законності актів ОМС відповідно до принципів, закладених у ЄХМС.

Серед пріоритетів державної регіональної політики визначено посилення фінансової спроможності ОМС, що включає створення умов для виконання ними власних та делегованих повноважень. Важливим завданням є також запровадження механізму координації місцевими державними адміністраціями діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Окрім цього, Стратегія передбачає розвиток інституційної спроможності ОМС у сферах стратегічного планування, проєктного менеджменту, цифровізації та протидії корупції. Водночас особлива увага звертається на підвищення рівня підзвітності та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень, що сприятиме залученню жителів до ухвалення рішень через механізми електронних публічних консультацій.

Проте забезпечення АМС потребує запровадження ефективного фінансового механізму та інструментів горизонтального вирівнювання, що дозволить уникнути ризику зростання диспропорцій між громадами з різним рівнем економічного розвитку. У зв'язку з цим Стратегія передбачає створення умов для забезпечення фінансової незалежності ТГ, розширення доступу до інвестиційних ресурсів, запровадження державно-приватного партнерства та залучення міжнародної технічної допомоги [91].

Разом із тим, окремими підзаконними нормативно-правовими актами органів виконавчої влади нівелюється принцип організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. До таких актів можна віднести, зокрема:

– постанову Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 1996 р. № 1295 «Про умови оплати праці працівників органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів» [92];

– постанову Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» [93];

– постанову Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» [94];

– постанову Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2007 р. № 174 «Про затвердження типових штатів працівників органів місцевого самоврядування» [95].

Право ОМС самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону та недопустимість втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів (за винятком випадків, передбачених законами) закріплені у частинах четвертої та п'ятої статті 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». За регламентацією частини першої статті 6 ЄХМС ОМС повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Організаційна автономія передбачає можливість як самостійного обрання суб'єктами місцевого самоврядування порядку і способу здійснення наданих їм Конституцією та законами України повноважень (дискреція), так і визначення ОМС власних внутрішніх організаційних структур (органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів тощо) [96, с. 251-253].

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування. У такий спосіб Конституція України заборонила врегульовувати зазначені питання підзаконними нормативно-правовими актами та встановила, що лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати засади місцевого самоврядування. Такий висновок ґрунтується на рішенні Конституційного Суду

України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України [97].

За регламентацією частини третьої статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ОМС та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Отже, правові акти Кабінету Міністрів України є обов'язковими для ОМС та їх посадових осіб лише в якості процедури реалізації визначених Конституцією і законами України повноважень, проте підстави і межі повноважень ОМС визначаються виключно Конституцією і законами України. Із зазначеного можна зробити висновок про те, що підзаконними актами органів виконавчої влади не можуть регулюватися засади та правовий статус місцевого самоврядування, а також підстави і межі повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування [98, с. 302-305].

Реформа місцевого самоврядування в Україні має тривалу історію, що характеризується численними законодавчими ініціативами та нормативними змінами. 26 грудня 2011 р. у Верховної Ради України під № 9646 був зареєстрований проект Закону про Концепцію реформи місцевого самоврядування, який поданий народними депутатами України Ганущаком Ю.І., Кириленком І.Г., Подгорним С.П., Матвієнком А.С., Кравчуком В.П. Проте, постановою Верховної Ради України від 24 квітня 2012 р. № 4664-VI «Про відкликання проекту Закону України про Концепцію реформи місцевого самоврядування» цей законопроект було відкликано [99].

Однією з ключових спроб закріплення концептуальних засад реформи став проект Закону про Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, зареєстрований 27 лютого 2014 р. у Верховній Раді України під № 4313 [100]. Його метою було визначення напрямів,

механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможних максимально забезпечити, передовсім, надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та ТГ. Втім, цей законопроект, як і попередній, не був розглянутий Верховною Радою України.

Проте вже за місяць після реєстрації зазначеного законопроекту Кабінет Міністрів України видав розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [4].

Необґрунтована заміна законодавчого врегулювання правовідносин у сфері реформування місцевого самоврядування організаційно-розпорядчим (ненормативним) актом не супроводжувалася жодним офіційним поясненням або правовим обґрунтуванням. Такий неочікуваний крок з боку органів державної влади у сфері регулювання процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади – що фактично стосувався визначення майбутньої правової основи інститутів громадянського суспільства – викликав непорозуміння у суспільстві. Попри це, саме розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), яка окреслила стратегічні напрями розвитку місцевого самоврядування.

Концепцією передбачаються шляхи і способи розв’язання проблем, принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Завданнями реформування є: забезпечення доступності та якості публічних послуг, досягнення оптимального розподілу повноважень між ОМС та органами виконавчої влади, визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності ОМС та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими

органами, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання ОМС власних і делегованих повноважень [4].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р було затверджено план заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Більшість етапів реалізації плану заходів були орієнтовані на виконання в 2014 році [101].

Варто звернути увагу, що на першому (підготовчому) етапі реалізації Концепції передбачалося внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад, а також розподілу повноважень між ними. Однак у розділі XI «Місцеве самоврядування» Конституції України зміни були внесені лише до норм, які регулюють проведення місцевих виборів [13]. За майже одинадцять років Верховна Рада України ухвалила низку інноваційних законів, що регламентують нові правовідносини у сфері місцевого самоврядування. Проте деякі норми цих законів не узгоджуються з конституційними засадами, що спричиняє правові колізії [102, с. 113–115].

На нашу думку, недосконалість реформ місцевого самоврядування зумовлена не лише неналежним правовим регулюванням, а й непослідовною реалізацією заходів, передбачених Концепцією, а також систематичним ігноруванням залучення зацікавлених сторін до процесу ухвалення рішень.

Аналіз нормативно-правової бази свідчить, що чинна законодавча система не завжди забезпечує достатню правову визначеність у сфері УП АМС. Одним із таких законодавчих факторів, що потенційно впливають на СМС, є Закон України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» № 4196-IX від 9 січня 2025 р. (далі – Закон № 4196-IX), який набув чинності 28 лютого 2025 р. та вводиться в дію 28 серпня 2025 р. [103]. Він визнає Господарський кодекс України таким, що втратив чинність, а також істотно змінює механізми управління комунальними ресурсами та підприємствами ТГ, що безпосередньо впливає на АМС.

Закон № 4196-IX передбачає право ОМС створювати та бути учасниками господарських товариств, що, з одного боку, відкриває нові можливості для залучення інвестицій та гнучкішого використання активів громад, а з іншого – може змінити модель управління комунальними ресурсами. Відсутність чітких механізмів фінансової підтримки громад у нових умовах створює загрозу їхньому економічному саморегулюванню, адже скасування спеціального статусу комунальних підприємств не супроводжується належними гарантіями фінансової спроможності ТГ. Втрата окремих правових механізмів, які раніше дозволяли громадам ефективно адмініструвати власні ресурси, може спричинити централізацію управління та посилення залежності громад від рішень органів державної влади.

Крім того, Закон № 4196-IX містить правові колізії, які можуть суперечити конституційним гарантіям громадян у сферах соціального забезпечення, охорони здоров'я та освіти. Скасування статусу комунальних підприємств охоплює і комунальні установи, що надають соціально значущі послуги, що ставить під загрозу збереження доступу громадян до них. Відсутність прямих гарантій у Законі може призвести до порушення конституційних прав громадян на безкоштовне отримання соціальних послуг у зазначених сферах.

Таким чином, регламентовані Законом № 4196-IX законодавчі зміни можуть сприяти оптимізації управлінських механізмів і розширенню можливостей інвестування ТГ, проте разом із тим несуть загрози у наявності правової невизначеності щодо механізмів реалізації конституційних прав громадян та фінансової АМС.

Водночас розгляд нормативно-правових засад УП АМС потребує аналізу не лише законодавчих і підзаконних актів, а й актів ОМС, які безпосередньо впливають на реалізацію управлінських рішень на місцевому рівні.

Адміністративна правосуб'єктність ОМС проявляється в тому, що сільські, селищні, міські, районні в місті, районні, обласні ради та виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад у межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень. Також обов'язковими для виконання є

нормативно-правові акти місцевого значення у вигляді розпоряджень, які видає сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради.

Статут ТГ села, селища, міста є особливим нормативно-правовим актом місцевого значення, який має системоутворюючий характер серед актів місцевого самоврядування. З 1 січня 2027 року затвердження статуту ТГ стане обов'язковим. Зважаючи на назву цього акта та предмет його правового регулювання, можна припустити, що статут ТГ є установчим документом відповідної СМС.

Особливістю статуту ТГ є те, що він єдиний серед нормативно-правових актів місцевого самоврядування підлягає державній реєстрації. Повноваження щодо затвердження статуту віднесено до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад [2].

Незважаючи на загальне правило правового врегулювання суспільних відносин щодо прийняття (затвердження) статуту ТГ виключно представницьким ОМС, в Україні має місце випадок затвердження статуту ТГ безпосередньо жителями відповідної громади шляхом прямого волевиявлення на місцевому референдумі.

Таке пряме волевиявлення базується на конституційному принципі здійснення влади безпосередньо народом. Варто зауважити, що з 1991 р. до 2012 р. діяв Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [104], який встановлював порядок призначення та проведення загальнодержавних та місцевих референдумів.

Яскравим прикладом цього є місцевий референдум Масандрівської селищної ТГ (АР Крим), що відбувся 5 квітня 2009 р. Одним із питань референдуму було затвердження статуту ТГ. Протоколом № 6 засідання Масандрівської селищної комісії з референдуму від 6 квітня 2009 р. було визнано рішення про затвердження статуту Масандрівської селищної ТГ прийнятим [105].

Незважаючи на нетиповий спосіб затвердження статуту ТГ, його законність та правова легітимізація була підтверджена всіма судовими інстанціями України [106, с. 43-46].

Задовольняючи позов Масандрівського селищного голови та зобов'язуючи Ялтинське міське управління юстиції АР Крим здійснити державну реєстрацію затвердженого на місцевому референдумі статуту Масандрівської селищної ТГ, Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим керувався нормами статті п'ятої Конституції України та рішенням Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом). Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 01 червня 2010 р. у справі № 2а-1171/10/13/0170 [105] була залишена без змін ухвалою Севастопольського апеляційного адміністративного суду від 07 вересня 2010 р. [107] та ухвалою Вищого адміністративного суду України від 16 липня 2013 р. [108].

Визначаючи ТГ як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та основного носія його функцій і повноважень, законодавець, на жаль, не врегулював питання реалізації її адміністративної правосуб'єктності. Для аналізу цієї проблеми доцільно розглянути складові адміністративної правосуб'єктності: адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність.

Адміністративна правоздатність ТГ як здатність мати адміністративні права закріплена в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з цими актами, ТГ має право самостійно та безпосередньо вирішувати питання місцевого значення, зокрема приймати рішення на місцевому референдумі, які є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Право вирішувати питання місцевого значення шляхом прямого волевиявлення закріплено статтею 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У цьому законі також визначено, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що

вирішуються виключно референдумом, встановлюються законом про референдуми [2].

Олександр Батанов зазначає, що залежно від особливостей муніципальної правосуб'єктності можна виділити три групи суб'єктів муніципально-правових відносин. До активних суб'єктів належать ті, хто безпосередньо здійснює свої права та обов'язки, зокрема органи публічної влади та громадяни. Пасивними є ті, хто реалізує свою правосуб'єктність опосередковано, через інших учасників правовідносин, як-от держава чи адміністративно-територіальні одиниці. Окремо виділяється категорія активно-пасивних суб'єктів, які можуть брати участь у правовідносинах як напрямую, так і через інших осіб, наприклад народ або ТГ [1, с. 62].

Таким чином, можна зробити висновок про те, що ТГ є активно-пасивним суб'єктом муніципально-правових відносин (тобто вона має муніципальну правосуб'єктність), але не є юридичною особою, не вступає в адміністративні правовідносини, не має владних повноважень і не має адміністративної правосуб'єктності в СМС.

Це свідчить про необхідність вдосконалення нормативно-правових засад управління ресурсом АМС, зокрема в аспекті визначення правового статусу ТГ.

2.2. Аналіз зарубіжного досвіду забезпечення збалансованого рівня автономії у представницьких органів самоврядних територіальних спільнот

Автономія є невід'ємною ознакою місцевого самоврядування, проте її наявність у СМС має слугувати не самоціллю, а ресурсом для ефективного виконання функцій та повноважень, покладених на суб'єктів місцевого самоврядування, і бути складовою ширшої стратегії розвитку ТГ.

Наша держава довгий час перебуває в стані реформування місцевого самоврядування, яке проводиться на засадах децентралізації і субсидіарності.

Тобто децентралізація публічної влади є невід’ємною складовою частиною процесу реформування місцевого самоврядування.

Проблему розроблення реформи децентралізації часом порівнюють із успішним приготуванням суфле (*фр: soufflé*), – а це процес, який потребує правильної кількості всіх інгредієнтів, зготованих у правильний спосіб у правильних часових рамках [109]. Наявності складових ще недостатньо. Процес їх приготування є суттєвим. Навіть якщо реформу децентралізації якісно розроблено, у процесі реформування можуть виникати проблеми через складність та системну їх суть. Децентралізація може мати неочікувані незвичні наслідки та небажані результати, які потрібно коригувати й налаштовувати. Найкраще розроблені плани можуть не спрацювати через складнощі їх реалізації. Між теорією й практикою, між планами й досвідом лежить довгий і складний шлях, «з вибоїнами, об’їздами та заборонами проїзду» [110].

Проблематика збалансованого рівня АМС є однією з ключових у сучасній системі публічного управління. Досвід зарубіжних країн у забезпеченні збалансованого рівня автономії представницьких органів самоврядування пропонує корисні приклади для побудови подібної моделі в Україні.

Міжнародна організація економічного співробітництва та розвитку OECD (*англ. Organisation for Economic Co-operation and Development*) розробила десять керівних принципів, які сприяють успішному впровадженню децентралізації та розвитку регіонів. Ці принципи акцентують увагу на таких аспектах, як фінансова стійкість, чітке розмежування повноважень між рівнями влади та залучення місцевих громад до процесу управління.

Важливу роль у розмежуванні питань загальнодержавного та місцевого значення відіграє чіткий розподіл повноважень між органами державної влади та ОМС на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Таке нормування чітко визначає кожен підфункцію в системі органів публічної влади та є запобіжником дублювання повноважень між різними рівнями ОМС, а також між ОМС та місцевими органами виконавчої влади.

Для визначення функції кожного рівня державного врядування (публічного управління) OECD пропонує принциповий розподіл повноважень на такі складові.

Принцип фіскальної еквівалентності. Юрисдикції щодо напрямів політики, оподаткування (доходи) та надання суспільних благ (видатки) мають перетинатися, тобто кожна місцева юрисдикція має самостійно фінансувати надання нею послуг з огляду на місцеву автономію, підзвітність та справедливе розподілення навантаження, щоб позбутися проблем із безоплатним споживанням суспільного блага.

Принцип відповідності. Юрисдикція, що визначає рівень надання кожного суспільного блага, має охоплювати чітко визначену групу осіб, які користуються цим благом.

Правило децентралізації. Кожну публічну послугу треба надавати в юрисдикції, що контролює географічну територію мінімального розміру, на якій можливо скористатися із позитивного співвідношення переваг надання послуги з видатками на її надання.

Принцип субсидіарності. Повноваження оподатковувати, витратити кошти й регулювати надання будь-якої послуги має належати найнижчому рівню врядування, за відсутності вагомих аргументів на користь вищого рівня. Формування переконливих доказів, щоб порушити субсидіарність, потребує поєднання економічних, політичних, адміністративних, соціальних, культурних та історичних аргументів щодо конкретного завдання.

Принцип збалансованої децентралізації. Розвиток економіки на місцевому й регіональному рівнях потребує інтегрованих, мультисекторних, системних підходів. Збалансованість децентралізованих функцій має забезпечити рух органів врядування субнаціонального рівня до покращення економічних і соціальних результатів, без перешкод через непродуманий, незбалансований розподіл повноважень.

Визнання економії на масштабі й більшому охопленні та існування вторинного ефекту між юрисдикціями. У процесі приділення функцій потрібно

відповідним чином враховувати економію на масштабі та економію від більшого охоплення (відповідні пакети публічних послуг на місцях для підвищення рівня ефективності завдяки інформації та координації заходів економії, наприклад, послуги протипожежної охорони та швидкої медичної допомоги краще надавати спільними зусиллями), а також вторинний ефект взаємодії юрисдикцій з метою обмежити безоплатне споживання суспільного блага.

Принцип асиметричної децентралізації. Щоб децентралізація спрацювала, бажано, щоб функціональні обов'язки формувалися відповідно до місцевих потреб й уподобань, демографічних і географічних характеристик (площа території, чисельність населення, топографія, співвідношення міста і села, малих містечок і метрополій, рівнинних і гірських регіонів, сільськогосподарських і промислових місцевостей) та фіскальної спроможності місцевої юрисдикції.

Стабільні завдання, які підлягають перегляду в залежності від потреб. Глобалізація, революція у сфері інформації та зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі вимагають періодичного перегляду завдань та пристосування розподілу функцій до змін у світі та стану речей у країні. Повинні існувати інституції виконавчого й законодавчого федералізму, що мають можливості шукати рішення цим проблемам, мірою необхідності [111].

Децентралізація влади, особливо на принципах субсидіарності, – це необхідна складова реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Однак ці процеси виходять за межі СМС, оскільки їх учасниками також є органи державної (виконавчої) влади. Разом з цим, запропонований OECD принциповий розподіл повноважень в системі публічного управління дає можливість визначати критерії рівня АМС, зокрема, виходячи з принципів фіскальної еквівалентності, відповідності, субсидіарності, збалансованої та асиметричної децентралізації.

Однією з передумов забезпечення збалансованого рівня автономії ОМС у зарубіжному досвіді є впровадження Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні (далі – Європейська Стратегія).

На виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи Центром експертизи та реформування місцевого самоврядування Ради Європи було розроблено Європейську Стратегію, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 р.), і була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р.

Реалізація Європейської Стратегії має сприяти досягненню таких цілей:

- громадяни мають стати у центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві;
- ОМС мають постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12 принципів, визначених у цієї Стратегії;
- національні уряди мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення СМС відповідно до ЄХМС та інших європейських правових інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку [112].

Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні є:

- 1) *чесне проведення виборів, представництво та участь* – для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу у місцевій публічній діяльності;
- 2) *зворотний зв'язок, чутливість* – для забезпечення того, щоб ОМС реалізовували законні очікування та потреби громадян;
- 3) *ефективність та результативність* – для забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів;
- 4) *відкритість і прозорість* – для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність;
- 5) *верховенство права* – для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності;
- 6) *етична поведінка* – для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними;

7) *компетентність і спроможність* – для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці могли добре виконувати свої обов'язки;

8) *інноваційність та відкритість до змін* – для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик;

9) *сталий розвиток та стратегічна орієнтація* – для врахування інтересів майбутніх поколінь;

10) *раціональне управління фінансами* – для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і ТГ;

11) *права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість* – для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважались, і щоб жоден не був дискримінований або виключений/ігнорований;

12) *підзвітність* – для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність.

Місією Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування є стимулювання центральних та місцевих органів державної влади та ОМС діяти разом для покращення якості врядування на всіх рівнях, починаючи з найбільш близького до громадян, де міцна та ефективно збудована демократія є вкрай важливою [113].

Отже, принципи Європейської Стратегії включають право громадян на участь у місцевому врядуванні, ефективність і результативність у виконанні завдань, етичне та відкрите врядування, яке забезпечує підзвітність перед громадою. Такі принципи, як компетентність і спроможність, спрямовані на розвиток професійних навичок місцевих управлінців та ефективне використання людського потенціалу для досягнення найкращих результатів. Інші принципи – стабільність фінансування та орієнтація на інновації – дозволяють ТГ знаходити нові рішення для викликів і забезпечувати довготривалий розвиток.

Розглядаючи досвід зарубіжних країн, можна виділити низку ефективних підходів, які сприяють гармонізації інтересів держави та місцевих спільнот, забезпечуючи прозорість, підзвітність та інноваційність у врядуванні.

Різнноманітні підходи до забезпечення АМС, що використовуються в інших країнах, дозволяють сформулювати розуміння оптимальних інструментів та принципів для збалансованого розвитку АМС в Україні. Аналіз досвіду Іспанії, Італії, Франції, Польщі, Румунії та Японії в цьому контексті допомагає визначити як правові, так і організаційні засоби забезпечення автономії місцевих спільнот.

Останнім часом у конституціях і законодавстві зарубіжних країн поняття автономії вживається у двох значеннях. У широкому розумінні цього слова автономія означає надання будь-якій частині держави або всім однопорядковим частинам будь-якої форми самостійності, внутрішнього самоврядування. Так, Конституція Японії проголошує «принцип місцевої автономії», яку часто називають обласною [114, с. 227].

Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних ТГ щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади. Прикладом такого підходу до розуміння сутності та організації самоврядування є, зокрема, Іспанія. Так, Конституція Королівства Іспанія від 1978 року [115] містить окремий розділ, присвячений вказаним питанням. Розділ восьмий «Про територіальний устрій держави» включає три глави: перша – «Загальні принципи», друга – «Про місцеву адміністрацію», третя – «Про автономні території». Базовою засадою організації місцевого самоврядування в Іспанії є закріплений статтею 137 Конституції принцип автономії, згідно з яким усі територіальні одиниці, що складають систему державно-територіального устрою країни, – муніципалітети (громади), провінції та автономні території (*Comunidad autónoma*) – володіють автономією при вирішенні своїх справ [116, с. 16].

Конституція Королівства Іспанія також передбачає через кожні п'ять років можливість розширення повноважень місцевої спільноти у межах, які не зачіпають виключну компетенцію держави [114, с. 414].

Конституція Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. (яка набула чинності 1 січня 1948 р.) регламентує, що Республіка є єдиною і неподільною, яка визнає місцеві автономії і сприяє їх розвитку, здійснює найширшу

адміністративну децентралізацію у службах, які залежать від держави, узгоджує принципи і методи власного законотворення із завданнями автономії і децентралізації (ст. 5). Республіку утворюють комуни, провінції, метрополітенські міста, регіони і держава. Відповідно до принципів, визначених Конституцією, комуни, провінції, метрополітенські міста і регіони є автономними утвореннями з власними статутами, повноваженнями і функціями (ст. 114). Законодавчу владу здійснюють держава і регіони, виходячи з вимог Конституції і враховуючи положення комунітарного права та міжнародні зобов'язання. Регламентарна влада (*potesta regolamentare*) належить: 1) державі у сфері її виняткової компетенції (крім сфер, які делеговані регіонам), 2) регіонам в усіх крім державної сферах, 3) комунам, провінціям і метрополітенським містам – стосовно здійснюваних ними функцій (ст. 117). Комуни, провінції і метрополітенські міста наділені власними адміністративними функціями, які визначені законом держави або законом регіону відповідно до компетенції. Держава, регіони, метрополітенські міста, провінції і комуни, ґрунтуючись на принципі субсидіарності, сприяють індивідуальній і колективній ініціативі громадян, які діють з метою реалізації суспільного інтересу (ст. 118). Комуни, провінції, метрополітенські міста і регіони є фінансово автономними щодо своїх доходів та видатків, але зобов'язані збалансовувати бюджет і дотримуватися відповідних актів Європейського Союзу (ст. 119) [117].

Організація місцевої публічної влади у Французькій Республіці пішла шляхом децентралізації. У ході проведення реформ, конституційним законом від 28 березня 2003 р. були внесені зміни до Конституції Французької Республіки 1958 р. Відповідно до цього акта головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» – комуни (громади, фр. *communes*), департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом і заморські колективи [116, с. 18]. Населення регіону, департаменту або комуни обирає представницький орган влади – відповідну раду. У свою чергу, рада зі свого складу обирає голову (в комунах – мера), який головує в раді і одночасно наділений виконавчими повноваженнями. У регіоні Корсика, який законодавчо

визначений та виділений як «територіальна спільнота» і має певні ознаки територіальної автономії, населення обирає збори, повноваження яких можуть бути достроково припинені за рішенням Уряду [118, с. 15]. Відповідно до передбачених органічним законом умов, за винятком випадків виникнення загрози реалізації гарантованої Конституцією публічної свободи або права, територіальні колективи або їх об'єднання на основі закону або регламентарного акта можуть з метою експерименту і на обмежений період відступати від положень законів і регламентів, які регулюють реалізацію їх компетенції. У територіальних колективах Республіки діє державний представник (префект або супрефект), який репрезентує кожного з членів Уряду, забезпечує національні інтереси, а також здійснення адміністративного контролю і виконання законів [119, ст. 72].

Посттоталітарні і постсоціалістичні країни, характерною рисою яких була централізована модель організації місцевої влади та фактична відсутність самоврядування, зазвичай також організовують систему місцевої публічної влади на основі принципу децентралізації. При цьому утворюється система публічної адміністрації, що включає, з одного боку, самоврядні ТГ з органами, що ними утворюються та є відповідальними перед ними, а з іншого – місцеві органи державної влади, що виконують окремі загальнодержавні функції, які недоцільно передавати ОМС, та здійснюють контроль за законністю діяльності останніх. Таким шляхом пішла, зокрема, Польська Республіка, у якій з 1989 року здійснювались адміністративна та адміністративно-територіальна реформи [116, с. 18].

Чинна Конституція Польщі була ухвалена 2 квітня 1997 р. на спільному засіданні палат, а 25 травня того самого року затверджена на референдумі. Вона набула чинності 17 жовтня 1997 р., але офіційною датою її прийняття визнано саме 2 квітня 1997 р. [120, с. 8].

Розділ VII чинної Конституції присвячений місцевому (територіальному) самоврядуванню. Вартим уваги є той факт, що нормативне врегулювання адміністративних повноважень місцевого самоврядування Республіки Польща

побудовано на принципі негативного права, що відповідає концепції ЄХМС. Так, Основним Законом Республіки передбачено, що місцеве самоврядування виконує публічні завдання, які не віднесені Конституцією або законами до компетенції органів інших публічних влад [121, ст. 163]. ЄХМС регламентує, що ОМС в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу (ч. 2 ст. 4) [10].

Застосований в Польщі принцип негативного правового регулювання діяльності місцевого самоврядування співпадає із концептуальними засадами ЄХМС, але не відповідає правовому статусу місцевого самоврядування в Україні. Так, відповідно до Конституції України місцеве самоврядування здійснюється ТГ (як безпосередньо, так і через ОМС) в порядку, встановленому законом (ч. 3 ст. 140), а ОМС та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19) [13].

Разом з цим, у Польщі, так само як і в Україні, основною одиницею місцевого самоврядування є *gmina* (громада) [121, ст. 164]. Водночас ЄХМС під місцевим самоврядуванням визначає право і спроможність ОМС в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [10, ст. 3].

Одиницею місцевого самоврядування в Польщі є громада місцевого або регіонального самоврядування. Ці одиниці є незалежними та самостійними у діяльності у сфері публічних справ місцевого значення. Одиниці місцевого самоврядування є юридичними особами. Їм належить право власності та інші майнові права. Самостійність одиниць територіального самоврядування захищається у суді [122].

За діяльністю одиниць місцевого самоврядування здійснюється нагляд щодо їх законності. Органами, що здійснюють нагляд за діяльністю одиниць місцевого самоврядування, є Голова Ради Міністрів і воєводи, а у сфері фінансових питань – регіональні рахункові палати. Сейм за поданням Голови

Ради Міністрів може розпустити (rozwiązać) представницький ОМС, якщо цей орган грубо порушує Конституцію або закони [121].

Органами влади гміни є рада гміни, яка має повноваження приймати рішення та контролювати, і, залежно від розміру гміни, голова гміни, мер чи міський голова, які здійснюють виконавчу владу. Органами повітової влади є повітова рада і повітове правління під головуванням старости. Органами воєводської влади є сеймик і управа під головуванням воєводського маршалка (голова колегіального виконавчого органу воєводського самоврядування).

У системі внутрішнього контролю ОМС найважливішими є органи прийняття рішень та обов'язкова ревізійна комісія. До компетенції ревізійної комісії входить надання висновків щодо виконання кошторису одиницями та звернення до уповноваженого органу виконавчої влади про його затвердження або незатвердження.

Сфера діяльності гміни законодавчо не визначена, тобто немає обмеженого переліку завдань гміни. Основним завданням гміни є виконання місцевих, визначених законом публічних справ, а також тих, які законом не передані іншому суб'єкту.

Діапазон діяльності, яка виконуються в повіті, має обмежений перелік муніципальних завдань і стосуються, зокрема, соціальної та технічної інфраструктури, а також громадської безпеки та порядку.

Воєводство – це організаційний осередок громади на регіональному рівні. На даний момент у Польщі 16 воєводств. Воєводство аж ніяк не є наглядовою чи контрольною одиницею для повітів і гмін. Воно займається справами, які не віднесені до органів державної адміністрації [123].

Крім Конституції, основними законами Республіки Польща, які регулюють правовідносини у місцевому самоврядуванні, є:

- закон від 8 березня 1990 р. «Про гмінне самоврядування» (який набув чинності 27 травня 1990 р.);
- закон від 5 червня 1998 р. «Про повітове самоврядування» (який поступово набирав чинності, починаючи з 1 січня 1999 р.);

– закон від 5 червня 1998 р. «Про воєводське самоврядування» (який поступово набирав чинності, починаючи з 1 січня 1999 р.).

У Конституції Румунії від 31 жовтня 2003 р. питанням місцевого публічного управління присвячений розділ 2 (статті 120-123). У Румунії публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях ґрунтується на принципах децентралізації, місцевої автономії та деконцентрації публічних послуг (ст. 120). Органами публічної адміністрації, через які досягається місцева автономія в муніципалітетах і містах, є виборні місцеві ради та обрані мери відповідно до закону. Місцеві ради та мери функціонують відповідно до закону як автономні адміністративні органи та вирішують державні справи в гмінах і містах (ст. 121). Повітова рада є органом публічної адміністрації для координації діяльності гмінних і міських рад з метою надання громадських послуг, що становлять повітовий інтерес (ст. 122). Уряд призначає префекта в кожному окрузі та в муніципалітеті Бухареста. Префект є представником Уряду на місцевому рівні та керує децентралізованими державними службами міністерств та інших центральних органів державного управління в адміністративно-територіальних одиницях. Обов'язки префекта встановлюються органічним законом. Між префектами, з одного боку, місцевими радами та мерами, а також окружними радами та їхніми головами, з іншого боку, немає відносин підпорядкування. Префект може оскаржити в адміністративному суді акт ради округу, місцевої ради чи мера, якщо він вважає цей акт незаконним. Дія оскаржуваного акта призупиняється законом [124, ст. 123].

Згідно з Конституцією Румунія розділена на 8 регіонів розвитку, які безпосередньо не є адміністративними одиницями, а служать для координації регіонального розвитку (по програмі NUTS). Регіони розвитку розділені на 41 жудець і 1 муніципію (столиця Бухарест). Жудеці розділені на 2686 комун (у сільській місцевості) та 256 муніципій (триступенева система територіальних одиниць). Комуни і муніципії є мінімальними адміністративними одиницями Румунії [125].

В умовах реформування територіальної організації влади в Україні досвід зарубіжних країн може слугувати основою для вдосконалення національної моделі місцевого самоврядування, що відповідає принципам субсидіарності, демократичного врядування та ефективності.

Існуючі дослідження показують, що кожна країна має власні механізми забезпечення збалансованої АМС. У цьому контексті варто звернути увагу на досвід Польщі, Франції, Італії, Іспанії та Японії, які представляють різні підходи до розподілу повноважень та взаємодії з центральною владою.

У Польщі модель місцевого самоврядування базується на трирівневій структурі: гміни, повіти та воєводства. Гміни мають широку автономію в питаннях місцевого розвитку, що забезпечується принципом негативного регулювання, відповідно до якого місцеві органи влади можуть реалізовувати будь-які завдання, не заборонені законом. Важливим механізмом забезпечення збалансованої автономії є фінансове самозабезпечення гмін, що включає власні податкові надходження та субсидії від центрального уряду. Водночас контроль держави здійснюється через інститут воєвод, які мають право призупиняти рішення місцевих органів у разі їх невідповідності законодавству.

Франція має унітарну форму державного устрою, але місцеве самоврядування тут реалізоване на трьох рівнях: комуни, департаменти та регіони. Конституційна реформа 2003 р. надала місцевим органам більшу автономію, особливо в питаннях економічного розвитку та соціальної політики. Модель АМС у Франції балансується через систему адміністративного контролю, здійснюваного префектами, які мають право переглядати акти місцевої влади на предмет їхньої відповідності державним інтересам. Важливим аспектом є також принцип «експериментального самоврядування», що дозволяє окремим територіям запроваджувати нові підходи до управління.

Японія має одну з найавтономніших СМС серед унітарних держав. Конституція Японії проголошує принцип місцевої автономії, що закріплений у Законі про місцеве самоврядування. Основний рівень самоврядування представлений префектурами та муніципалітетами, які мають значну фінансову

незалежність. Одним з механізмів балансування автономії є чітке розмежування повноважень між центральним урядом і місцевими органами, а також законодавчо закріплені механізми фінансової підтримки менш спроможних територій. Контроль центральної влади здійснюється через систему державного нагляду та правової експертизи місцевих актів.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що ефективне УП АМС вимагає чіткого нормативного розподілу повноважень, фінансової спроможності та механізмів державного контролю, які не обмежують місцеву ініціативу. У країнах, таких як Польща, Франція, Італія, Іспанія та Японія, досягнення балансу між автономією місцевих органів влади та контролем з боку держави здійснюється через добре розроблену правову базу, що визначає функції та відповідальність на кожному рівні управління. Польська модель демонструє ефективність негативного правового регулювання та фінансової автономії, в той час як французька система підкреслює роль контрольного механізму префектів як елемента балансування автономії. Досвід Італії і Іспанії показує важливість регулярного перегляду повноважень, а японська модель акцентує увагу на юридичному закріпленні автономії та механізмах фінансового вирівнювання, підкреслюючи роль автономії як невід'ємної складової політичної системи.

Залежно від державного устрою, форми правління та політичного управління кожна країна розробляє власну модель місцевого самоврядування (інституту політичної системи громадянського суспільства та публічного управління на місцях), у якій має бути відповідний рівень автономії. Однак теоретично можна уявити певну універсальну модель автономії (УМА) місцевого самоврядування, яка би вміщувала всі переваги найкращих практик забезпечення збалансованого рівня АМС [122].

Досліджуючи зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування, Анжела Лелеченко прийшла до висновку, що імплементація зарубіжного досвіду в Україні засвідчує необхідність внесення деяких змін в класичну європейську класифікацію моделей при моделюванні функціонування місцевого самоврядування. Науковиця висловила припущення, що на основі

моделей місцевого самоврядування зарубіжних країн (англосаксонська, біполярна, іберійська, змішана, «радянська») було б доцільно розробити сучасну модель місцевого самоврядування в Україні, яка відображала б концепцію муніципального дуалізму. У межах цієї концепції місцеве самоврядування повинно мати одночасно і громадський, і владний характер, займаючи у структурі публічної влади окреме та автономне місце. Дослідниця підкреслює, що незалежно від обраної концепції місцевого самоврядування його можна розглядати як одну з форм народовладдя. Вона зазначає, що місцеве самоврядування забезпечує закріплене державою право населення, яке утворює ТГ, самостійно та відповідально здійснювати управління частиною місцевих справ відповідно до вимог чинного законодавства [126].

У демократичних державах стосовно ролі ОМС діє доктрина «муніципальна влада – поза політикою». Це означає, що ОМС не повинні вирішувати політичні питання, оскільки рішення політичних питань зачіпає інтереси всієї держави, і, отже, не може мати суто місцевого значення.

Наявність місцевих органів влади, що володіють автономією, сприяє децентралізації державної влади, є практичним втіленням принципу поділу влади та свідчить про наявність у суспільстві політичного плюралізму.

Для України важливим кроком є адаптація міжнародних практик до власних потреб, зокрема, надання ОМС повноважень, що відповідали б їхнім потребам і забезпечували баланс між місцевими і державними інтересами. Також доречно б було перейняти зарубіжний досвід деяких країн щодо конституційного контролю за актами ОМС, надання цим органам статусу суб'єктів конституційного звернення (щодо відповідності підзаконних актів, які регламентують суспільні відносини у місцевому самоврядуванні, Конституції та законам України) та встановлення спеціального судового порядку оскарження актів місцевого самоврядування (із призупиненням їх дії, відповідно до ч. 2 ст. 144 Конституції України).

2.3. Оцінка факторів щодо забезпечення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування

АМС є ключовою передумовою розвитку децентралізованого управління, що забезпечує ТГ необхідним рівнем самостійності у розв'язанні завдань локального характеру. Проблеми визначення, забезпечення та підтримки збалансованої АМС залишаються актуальними через нестабільне правове, економічне та соціальне середовище. В умовах непередбачуваних кризових ситуацій (воєнні дії, економічна криза, епідемії тощо) зростає значення адаптивного менеджменту як інструменту, що сприяє швидкій адаптації до змін та забезпеченню стійкості.

Одним із дієвих підходів до дослідження та вдосконалення АМС є моделювання, яке дозволяє аналізувати складні соціально-економічні системи, прогнозувати їх розвиток та оцінювати ефективність управлінських рішень. Моделювання використовується для розробки концепцій, що відображають структуру та механізми функціонування об'єкта дослідження, зокрема управління АМС в умовах змін та ризиків. Модель представляє об'єкт, систему або концепцію у певній абстрактній формі, що є зручною для наукового аналізу [127, с. 7-10].

У межах дисертаційного дослідження запропоновано розробку концептуальної моделі збалансованого рівня АМС на засадах адаптивного менеджменту, яка сприятиме підвищенню ефективності управління в СМС, забезпеченню стійкості місцевого самоврядування до змінних умов (невизначеності та ризиків) і досягненню гармонійної взаємодії між ОМС та виконавчими органами державної влади.

На думку науковців Олександра Євтушенка, Володимира Ємельянова та Вікторії Андріяш, невизначеність – це об'єктивна неможливість отримання абсолютного знання про об'єктивні та суб'єктивні фактори функціонування системи, неоднозначність параметрів останньої. Різниця між ризиком та

невизначеністю полягає в тому, що при прийнятті рішень особа має різні уявлення про ймовірність майбутніх подій [128, с. 223-224].

Адаптивний менеджмент (адаптивне управління) являє собою процес, спрямований на поступове покращення управлінських практик шляхом реалізації планів, що максимально використовують можливості для вивчення досвіду. Важливо, що адаптивний менеджмент не передбачає зміну самих цілей у процесі впровадження, а акцентує увагу на зміні шляхів їх досягнення відповідно до зовнішніх змін та нових обставин.

Адаптивний менеджмент здебільшого розглядається в економічному контексті, зокрема для управління персоналом, бізнес-процесами та економічними ризиками. Дослідниця Ірина Стец зазначає, що адаптивність залежить від показників, які змінюються залежно від умов, а її основою є послідовні дії менеджменту та персоналу, що забезпечують гнучкість підприємства до зовнішніх змін [129, с. 300-305]. Інна Мілаш вважає, що адаптаційний потенціал важливий для конкурентоспроможності [130], а Олена Линник та Тетяна Жадан підкреслюють, що ефективне адаптивне управління потребує високої компетенції персоналу та спрямоване на передбачення змін [131].

Адаптивний менеджмент на підприємствах спрямований на економічну стійкість і конкурентоспроможність, тоді як у СМС його стратегічною метою є стійкість публічного (муніципального) управління, здатність швидкого пристосування до зовнішніх та внутрішніх змін, можливість управління ризиками, спроможність подолання проблемних ситуацій від неочікуваних змін.

Практичне застосування адаптивного менеджменту в умовах війни виявляється у швидкому перепрофілюванні діяльності ОМС для забезпечення життєдіяльності ТГ в кризових обставинах. Зокрема, у 2022 році ОМС оперативно створювали кризові штаби, впроваджували мобільні адміністративні центри для надання базових послуг та організовували центри гуманітарної допомоги. Для підтримання комунікації з населенням використовувалися альтернативні канали зв'язку – радіомовлення та друковані бюлетені. Такі

заходи дозволили зберегти функціонування управлінських процесів навіть за умов окупації та руйнування інфраструктури, що свідчить про ефективність адаптивного менеджменту в надзвичайних ситуаціях.

Адаптивний менеджмент у місцевому самоврядуванні має спільні риси із ситуаційним управлінням, оскільки обидва підходи передбачають гнучкість у прийнятті рішень. Водночас адаптивний менеджмент є більш стратегічним, оскільки спрямований на довгострокове пристосування до змін, тоді як ситуаційне управління застосовується для вибору оптимальних рішень у конкретних управлінських ситуаціях. На думку науковців Олександра Євтушенка, Володимира Ємельянова та Вікторії Андріяш, ситуаційне управління є антикризовим підходом для досягнення цілей, враховуючи непередбачені обставини, який забезпечує подолання кризових явищ для підтримки життєдіяльності муніципалітету [128, с. 152].

Однак ефективне управління в СМС вимагає не лише здатності реагувати на кризові ситуації, а й створення передумов для стійкого розвитку ТГ. У цьому контексті адаптивний менеджмент відіграє важливу роль, оскільки дозволяє враховувати як статичні, так і динамічні аспекти управління в умовах невизначеності. Він забезпечує не лише оперативну реакцію на виклики, а й формування збалансованої СМС, здатної до саморегуляції. Це означає гнучкість у прийнятті рішень і здатність швидко адаптуватися до змін. Саме ці принципи є основою для розробки концептуальної моделі збалансованого рівня АМС, яка передбачає комплексний підхід до управління через застосування інструментів моделювання та оцінки впливу ключових факторів.

Адаптивний менеджмент важливий не лише в антикризовому управлінні, а й у забезпеченні довгострокового розвитку місцевого самоврядування. Його стратегічний потенціал особливо актуальний у процесі реформування місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. Як зазначає Тетяна Дерун, впровадження таких реформ є ключовим чинником забезпечення стійкості ТГ та їхньої здатності самостійно реалізовувати управлінські функції [132]. Це підкреслює значення адаптивного менеджменту не лише як

механізму реагування на виклики, а й як інструменту забезпечення збалансованої АМС.

Для реалізації принципів адаптивного менеджменту необхідні аналітичні та прогностичні інструменти, що дозволяють оцінювати динаміку змін і розробляти ефективні управлінські рішення. Одним із таких інструментів є моделювання, яке забезпечує комплексний підхід до аналізу складних систем, зокрема СМС. У контексті адаптивного менеджменту моделювання дозволяє враховувати як статичні характеристики автономії (правова, фінансова, організаційна), так і динамічні аспекти, пов'язані з адаптацією до зовнішніх викликів. Застосування різних типів моделей забезпечує комплексний підхід до аналізу через когнітивне моделювання, мережний підхід, фрактальний аналіз, аналіз флуктуацій, аналіз стійкості (робастності) та сценарне моделювання [133].

Когнітивне моделювання дозволяє виявити основні фактори, що впливають на автономію, встановити причинно-наслідкові зв'язки між ними та оцінити, як зміна одного фактора може позначитися на інших. У контексті адаптивного менеджменту цей підхід є особливо цінним, оскільки дає змогу оцінювати взаємодію статичних характеристик автономії з динамічними процесами адаптації до зовнішніх викликів.

Для моделювання збалансованого рівня АМС було виділено ключові фактори, що поділяються на три основні групи. До першої групи належать статичні компоненти, які формують базу автономії: правова, фінансова, організаційна та соціальна автономії. Друга група складається з динамічних характеристик, таких як кризова стійкість, гнучкість управління, моніторинг і планування, а також мобілізація ресурсів. Третю групу становлять зовнішні фактори, зокрема політична стабільність та економічна ситуація.

У цьому дослідженні *соціальна автономія* розглядається в якості критерія, який визначає ступінь участі громадян у процесах прийняття рішень та сприяє зміцненню довіри громадян до місцевої влади та підвищенню її прозорості. Даний феномен використовується лише у контексті моделювання, в якості способу опису взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування (ТГ та ОМС).

Для візуалізації взаємодії цих факторів побудовано когнітивну карту, яка демонструє їхні взаємозв'язки. Наприклад, правова автономія прямо впливає на фінансову та організаційну автономії, забезпечуючи нормативно-правову базу для їхнього розвитку. У свою чергу, фінансова автономія сприяє мобілізації ресурсів, що є необхідною умовою для посилення соціальної автономії громади. Організаційна автономія підтримує кризову стійкість та підвищує гнучкість управління, тоді як соціальна автономія залежить від мобілізації ресурсів і впливає на якість моніторингу та планування. Водночас динамічні фактори, такі як кризова стійкість, значною мірою залежать від політичної стабільності та економічної ситуації.

Аналіз взаємозв'язків між цими компонентами дозволяє оцінити вплив кожного з них на загальний рівень АМС. Для цього використовується матриця впливів (табл. 2.1), яка відображає рівень і характер взаємодії факторів.

Таблиця 2.1.

Матриця впливів, яка відображає рівень і характер взаємодії факторів

Фактори	ПА	ФА	ОА	СА	КС	ГУ	МП	МР	ПС	ЕС
Правова автономія (ПА)	0	+1	+1	0	0	0	0	0	0	0
Фінансова автономія (ФА)	0	0	0	+1	0	0	0	+1	0	0
Організаційна автономія (ОА)	0	0	0	0	+1	+1	0	0	0	0
Соціальна автономія (СА)	0	0	0	0	0	0	+1	+1	0	0
Моніторинг і планування (МП)	0	+1	+1	+1	+1	+1	0	+1	0	0

Збільшення фінансової автономії позитивно впливає на мобілізацію ресурсів, що, у свою чергу, сприяє підвищенню рівня соціальної автономії. Фінансова спроможність ОМС забезпечує можливість реалізації місцевих ініціатив, розвитку інфраструктури та покращення соціальних послуг. Проте погіршення політичної стабільності може значно знизити кризову стійкість, що

негативно позначається на здатності громади швидко реагувати на зовнішні виклики та ефективно управляти ресурсами.

Актуальність оцінки рівня фінансової самостійності ТГ підтверджується результатами дослідження Людмили Рябушки, Надії Дехтяр, Владислава Федченка, у якому запропоновано модель аналізу фінансової АМС. У роботі враховано рівень бюджетної та податкової самостійності ТГ, їхню залежність від міжбюджетних трансфертів, а також вплив фінансової політики на соціально-економічний розвиток громад. На основі аналізу місцевих бюджетів у Сумській області за 2018–2022 роки виявлено ключові ризики та можливості для зміцнення фінансової спроможності ТГ. Це підкреслює необхідність зменшення залежності від державного фінансування, розширення податкової бази та підвищення рівня соціальної відповідальності бізнесу [134].

Аналіз інших складових фінансової автономії, зокрема податку на майно як джерела наповнення місцевих бюджетів, представлений у дослідженні Наталії Гринчук. У цій роботі розглянуто проблеми адміністрування податку на майно, виявлено дисбаланс у розподілі податкових надходжень та запропоновано шляхи їх оптимізації. Особливу увагу приділено питанням вдосконалення правового регулювання, цифровізації процесів адміністрування та створення механізмів територіальної справедливості у розподілі податкових надходжень між громадами. Врахування цих аспектів є критично важливим для забезпечення фінансової стабільності громад та формування довгострокових джерел доходів, що сприяють зростанню їхньої соціальної автономії [135]. У цьому контексті також важливим є дослідження Романа Титикала, в якому акцентується увага на важливості матеріально-фінансової самостійності ОМС, що дозволяє останнім діяти на власний розсуд, розробляти та впроваджувати стратегії розвитку, покращувати якість публічних послуг та підвищувати рівень життя населення, водночас нести відповідальність за ухвалені рішення [136].

Для поглибленого аналізу було проведено імітаційне моделювання, яке дозволяє прогнозувати наслідки змін окремих факторів. У сценарії збільшення фінансової автономії передбачається зростання спроможності громади залучати

ресурси, що позитивно вплине на всі аспекти її функціонування, зокрема на фінансову стабільність, соціальний розвиток та кризову стійкість. Особливу роль у цьому процесі відіграє ефективне управління податковими надходженнями, зокрема податком на майно. Натомість сценарій погіршення політичної стабільності демонструє зниження кризової стійкості, яке може призвести до дисбалансу в системі управління та зменшення довіри до місцевої влади.

На основі проведеного когнітивного моделювання сформовано рекомендації для оптимізації рівня АМС. Насамперед необхідно посилити фінансову АМС через стимулювання місцевого бізнесу, розвиток міжмуніципального співробітництва та залучення інвестицій. Важливим є також посилення кризової стійкості шляхом створення резервних фондів та розробки стратегій реагування на ризики. Окрім цього, варто удосконалювати механізми управління податковими надходженнями, що сприятиме збалансованому розвитку ТГ. Особливу увагу необхідно приділити оптимізації системи моніторингу та планування, зокрема через впровадження цифрових технологій, покращення адміністрування місцевих податків та використання сценарного аналізу для адаптації до змінних умов середовища.

Мережевий підхід дозволяє відобразити взаємозв'язки між різними елементами СМС, аналізувати вплив окремих компонентів на загальний рівень автономії та визначати ключові вузли, які забезпечують стійкість системи. У контексті моделювання збалансованого рівня АМС мережевий підхід дає змогу врахувати як статичні компоненти автономії (правову, фінансову, організаційну, соціальну), так і динамічні фактори, пов'язані з адаптивним управлінням.

СМС може бути представлена у вигляді мережі, де вузли відповідають за окремі компоненти автономії, а зв'язки між ними відображають взаємодію та вплив одних компонентів на інші. У моделі, побудованій на мережевому підході, враховуються три рівні: внутрішній рівень ТГ, співробітництво з іншими ТГ та взаємодія з органами державної влади.

На внутрішньому рівні ТГ ключовими вузлами є правова, фінансова, організаційна та соціальна автономії. Ці компоненти утворюють базу, що

забезпечує самостійність громади у прийнятті рішень. Наприклад, правова автономія визначає можливість громади ухвалювати локальні нормативні акти, які безпосередньо впливають на фінансову автономію через регулювання доходів і витрат місцевого бюджету. У свою чергу, фінансова автономія є базисом для організаційної автономії, оскільки від наявності фінансових ресурсів залежить спроможність громади утримувати апарат управління та реалізовувати програми розвитку. Соціальна автономія, яка передбачає активну участь громадян у процесі прийняття рішень, взаємодіє з іншими вузлами через механізми громадських слухань, місцевих ініціатив та бюджетів участі.

Співробітництво ТГ відображають взаємодію громад між собою. У мережі ці зв'язки можуть бути представлені як колаборація в межах субрегіонального співробітництва, спрямованого на спільну реалізацію інфраструктурних проєктів, або обмін досвідом та ресурсами. Наприклад, громади з високим рівнем фінансової автономії можуть виступати як «хаби», підтримуючи громади з нижчою спроможністю.

Взаємодія з органами державної влади є зовнішнім рівнем мережі, який значно впливає на стабільність СМС. Тут ключову роль відіграє державна підтримка у вигляді трансфертів, законодавче регулювання та контроль за дотриманням законності. Наприклад, ефективність впровадження нових законодавчих актів, які забезпечують фінансову децентралізацію, значно підвищує рівень автономії ТГ. Проте надмірний контроль із боку держави може створювати перешкоди для реалізації адаптивного управління, обмежуючи можливості ТГ до самостійного реагування на виклики.

Побудова мережевої моделі включає кілька етапів. На першому етапі визначаються вузли мережі, якими в нашому випадку є компоненти автономії та їхні взаємозв'язки. На другому етапі аналізуються зв'язки між вузлами, які можуть бути односторонніми (наприклад, вплив правової автономії на фінансову) або взаємними (наприклад, взаємодія між фінансовою та соціальною автономіями). На третьому етапі визначаються ключові вузли, які мають найбільший вплив на загальну систему. Такі вузли можуть бути ідентифіковані

за допомогою показників центральності, які дозволяють оцінити їхню значущість у мережі.

Результати аналізу демонструють, що фінансова автономія є центральним вузлом, оскільки вона впливає на всі інші компоненти системи. Наприклад, низький рівень фінансової автономії обмежує можливості громади реалізовувати соціальні програми, що послаблює соціальну автономію. Водночас, високий рівень мобілізації ресурсів, який підтримується через фінансову автономію, сприяє підвищенню кризової стійкості громади.

Однак мережевий підхід також виявляє слабкі місця системи. Наприклад, відсутність тісних зв'язків між громадами на субрегіональному рівні обмежує ефективність використання ресурсів. Це підтверджує необхідність активного розвитку співробітництва ТГ.

Фрактальний аналіз дозволяє досліджувати нерівномірність і багаторівневість структури системи, а також оцінювати її стійкість до зовнішніх впливів. У контексті місцевого самоврядування фрактальний підхід сприяє глибшому розумінню диспропорцій у розвитку ТГ, оцінці ефективності їхньої взаємодії та виявленню закономірностей, які забезпечують баланс між автономією та адаптивністю управління.

Основною ідеєю фрактального аналізу є розгляд системи як сукупності повторюваних елементів (фракталів), які мають схожу структуру на різних рівнях. У випадку місцевого самоврядування такими фракталами є СМС певних ТГ, які водночас мають власну внутрішню структуру та взаємодіють одна з одною на вищому рівні. Аналіз починається з оцінки ключових параметрів автономії громад: правової, фінансової, організаційної та соціальної.

Фрактальний підхід дозволяє оцінити, наскільки розподіл цих параметрів є рівномірним. Для цього використовується так званий коефіцієнт фрактальної розмірності, який характеризує складність системи.

На першому етапі моделювання здійснюється збір даних про ТГ: їхні бюджети, базу нормативних актів локальної дії, кадровий потенціал та активність громадян. Ці дані структуруються у вигляді показників, які є основою

для подальшого аналізу. Наприклад, для фінансової автономії враховується частка власних доходів місцевого самоврядування у загальному обсязі доходів місцевого бюджету, а для соціальної автономії – кількість громадських ініціатив і проєктів, реалізованих за участі населення.

На другому етапі розраховується фрактальна розмірність кожного з параметрів автономії. Для цього використовується метод покриття, який полягає в тому, що територію ТГ умовно поділяють на окремі населені пункти (старостинські округа) і оцінюють, як ці території заповнюють систему. Якщо деякі параметри значно відрізняються, це вказує на необхідність усунення диспропорцій.

Фрактальний аналіз також дозволяє виявити взаємозв'язки між різними параметрами. Наприклад, якщо ТГ з низькою фінансовою автономією мають слабку організаційну структуру, це свідчить про те, що фінансова спроможність є ключовим фактором, який впливає на інші аспекти автономії. У таких випадках потрібно посилювати фінансову незалежність громад, що дозволить зміцнити їхній організаційний потенціал.

Окрім того, фрактальний підхід дає змогу прогнозувати, як зміни в одному з параметрів позначатися на загальному рівні автономії. Наприклад, якщо прогнозується зменшення трансфертів із державного бюджету, це може призвести до послаблення фінансової АМС, що, у свою чергу, вплине на організаційну і соціальну автономію ТГ. Для запобігання таким наслідкам потрібно впроваджувати адаптивні механізми, які компенсують зменшення зовнішнього фінансування за рахунок залучення місцевих ресурсів або розвитку співробітництва ТГ.

Аналіз флуктуацій дозволяє оцінити, як зміни в певних параметрах можуть впливати на загальний рівень АМС, а також допомагає виявити закономірності, що лежать в основі таких змін. В умовах адаптивного менеджменту, який орієнтується на постійне коригування стратегії управління відповідно до змін у зовнішньому середовищі, аналіз флуктуацій дозволяє визначити, як АМС може адаптуватися до нестабільних умов.

Флуктуації в СМС можуть проявлятися у вигляді змін в економічних, соціальних, політичних або екологічних умовах, що безпосередньо впливають на рівень АМС. Ці зміни можуть бути як внутрішніми, так і зовнішніми.

У контексті адаптивного менеджменту, флуктуації розглядаються не як негативні або непередбачувані явища, а як невід’ємна частина еволюційного процесу системи. Замість того, щоб намагатися уникнути змін, адаптивний менеджмент орієнтований на здатність системи швидко адаптуватися до них.

У СМС флуктуації можуть бути використані як сигнали для коригування політики або стратегій. Наприклад, якщо на фінансову автономію негативно впливає економічна криза, що призводить до зниження доходів ТГ, це можна розглядати як флуктуацію, яку необхідно врахувати при прийнятті рішень щодо управління бюджетом або пошуку альтернативних джерел фінансування.

При аналізі флуктуацій за допомогою адаптивного підходу важливо враховувати наступні аспекти:

- негативні флуктуації, які можуть включати економічні кризи, які призводять до зниження фінансової автономії, або зміни в політичній ситуації, що обмежують правову автономію. У таких випадках адаптивний менеджмент полягає в швидкому реагуванні на зміни та коригуванні політики для зменшення їхнього негативного впливу;

- позитивні флуктуації, які включають зростання інвестицій, позитивні зміни в законодавстві чи активізацію громадянської участі. У таких випадках необхідно адаптувати управлінські стратегії для максимального використання нових можливостей.

Флуктуації можна також розглядати як можливості для підвищення рівня АМС через більш гнучке управління, здатність адаптуватися до змінних умов та запровадження інновацій. У цьому випадку кожна зміна в зовнішньому середовищі стає стимулом для вдосконалення внутрішньої організації та посилення ролі ОМС.

Аналіз стійкості (робастності) є важливим підходом для оцінки здатності СМС зберігати свою функціональність та ефективність за умов впливу зовнішніх

і внутрішніх викликів. У контексті адаптивного менеджменту робастність стає критично важливим показником, оскільки вона визначає, як ТГ можуть реагувати на стресові фактори, уникати критичних збоїв і забезпечувати стабільність. Моделювання збалансованого рівня АМС через аналіз стійкості дозволяє ідентифікувати найвразливіші компоненти системи та розробити рекомендації для підвищення її адаптивності.

СМС включає кілька ключових компонентів, що формують її спроможність до автономного функціонування: правову, фінансову, організаційну та соціальну автономії. Окремим важливим виміром є кризова стійкість, яка відображає здатність СМС адаптуватися до зовнішніх викликів та зберігати базові управлінські функції в умовах нестабільності.

Першим кроком у моделюванні є ідентифікація можливих ризиків, які можуть порушити баланс автономії. До них належать зниження обсягів надходжень до місцевого бюджету внаслідок економічних криз, обмеження правової автономії через політичну нестабільність, низький рівень соціальної активності громадян, виникнення природних і техногенних катастроф чи початок або ескалація воєнних дій. Кожен із цих ризиків здатен створити значний стрес для системи, впливаючи на її ключові компоненти.

Наступним етапом є оцінка вразливості кожного компонента до виявлених ризиків. Наприклад, якщо ТГ сильно залежить від державних трансфертів, її фінансова автономія буде вразливою до змін у державній бюджетній політиці. Аналогічно, слабкість у правовій автономії може проявитися в ситуаціях, коли ОМС мають недостатньо повноважень для самостійного вирішення нагальних питань. Соціальна автономія, у свою чергу, може постраждати через низьку активність громадян, що обмежує можливість ТГ ефективно реагувати на виклики.

Моделювання сценаріїв дозволяє оцінити поведінку системи за різних умов. Оптимістичний сценарій передбачає позитивний розвиток, за якого зовнішні умови сприяють підвищенню АМС, наприклад, через збільшення фінансування або зміцнення законодавчої бази. Реалістичний сценарій включає

збалансовані умови, що зберігають стабільність системи, тоді як песимістичний сценарій передбачає суттєві виклики, як-от економічні кризи чи обмеження повноважень ТГ. Аналіз цих сценаріїв дає змогу виявити критичні точки системи, коли навіть незначні зміни в одному з компонентів можуть спричинити серйозні порушення.

Результати моделювання показують, що фінансова АМС є одним із найбільш вразливих компонентів СМС. Залежність багатьох ТГ від державних трансфертів обмежує їхню здатність до самостійного функціонування, особливо за умов економічних спадів. Правова автономія, хоча й демонструє стабільність за умов наявності чіткої законодавчої бази, також може постраждати внаслідок політичної нестабільності або надмірного державного контролю. Організаційна автономія значною мірою залежить від рівня кваліфікації управлінських кадрів і здатності громад до стратегічного планування. Соціальна автономія, яка визначається активністю громадян, є критичним компенсатором у кризових ситуаціях, але вимагає активної підтримки та стимулювання з боку ОМС.

На основі аналізу стійкості можна запропонувати кілька стратегій для підвищення робастності СМС. Одним із ключових напрямків є зміцнення фінансової автономії через створення резервних фондів, залучення інвестицій та розвиток місцевого бізнесу. У правовій сфері важливо забезпечити стабільність законодавства та розширення повноважень ОМС у прийнятті локальних рішень. Оптимізація організаційних структур може включати навчання посадових осіб місцевого самоврядування та розробку антикризових планів. Для посилення соціальної автономії доцільно впроваджувати програми громадської участі, такі як бюджети участі, громадські слухання чи місцеві ініціативи.

Кризова стійкість системи також потребує особливої уваги. Для цього необхідно створювати механізми моніторингу ризиків, резервні фонди та адаптивні стратегії реагування. Наприклад, ТГ, які стикаються з природними ризиками чи воєнними діями, можуть запровадити програми підготовки до надзвичайних ситуацій, що включають мобілізацію ресурсів і підвищення обізнаності населення у галузі цивільного захисту.

Сценарне моделювання є потужним інструментом для прогнозування та оцінки майбутніх можливих змін в умовах невизначеності. У контексті моделювання збалансованого рівня АМС, цей метод дозволяє передбачити різні варіанти розвитку подій, залежно від зміни внутрішніх та зовнішніх факторів, а також адаптації ОМС до цих змін. Сценарне моделювання дає змогу не тільки прогнозувати результат, а й розробляти стратегічні рекомендації для кожного з можливих сценаріїв розвитку.

В основі сценарного моделювання лежить принцип побудови кількох варіантів майбутнього на основі аналізу чинників, що впливають на автономію ТГ. Для цього розробляється ряд альтернативних сценаріїв, які описують можливі наслідки змін у ключових факторах, таких як економічна ситуація, політична стабільність, законодавчі ініціативи, а також соціальні та культурні умови. За допомогою цього підходу можна оцінити, як зміни в одному з компонентів автономії (наприклад, фінансовій чи правовій автономії) вплинуть на загальний рівень стійкості та ефективності управління в СМС.

Для створення сценаріїв збалансованого рівня АМС необхідно врахувати ключові чинники, які мають зовнішній вплив на СМС, зокрема, політичні зміни, економічні зміни, соціальні чинники, екологічні та технічні фактори.

На основі цих факторів формуються три сценарії: оптимістичний, реалістичний і песимістичний, що дозволяє оцінити, як кожен з них вплине на рівень АМС та ефективність управління ТГ.

Оптимістичний сценарій передбачає стабільний економічний ріст, підтримку з боку держави та прогресивні зміни у сфері законодавства, спрямовані на підвищення рівня АМС. У цьому сценарії ТГ та ОМС мають доступ до збільшення власних доходів, реалізуються інвестиційні проєкти, а громадяни активно беруть участь у прийнятті рішень через інструменти прямої демократії, такі як громадські слухання, бюджети участі, місцеві ініціативи тощо.

У цьому випадку правова автономія значно зміцнюється завдяки реформам, що дають громадам більше повноважень у прийнятті місцевих

нормативних актів. Фінансова автономія зростає через збільшення доходів від місцевих податків і зборів, а також за рахунок інвестицій в інфраструктуру. Соціальна автономія досягається через активну участь громадян у формуванні місцевої політики.

Реалістичний сценарій передбачає помірне економічне зростання, стабільність законодавчого поля і підтримку з боку держави, але з певними обмеженнями в ресурсах. У цьому випадку ТГ мають обмежену фінансову автономію через залежність від трансфертів з державного бюджету. Проте, завдяки поступовому розвитку інфраструктури та розширенню можливостей для місцевих підприємств, ТГ можуть досягти певного рівня фінансової незалежності.

У цьому сценарії правова автономія стабільно розвивається, але є певні обмеження, зокрема через необхідність дотримання загальнодержавних стандартів. Фінансова автономія обмежена, оскільки громади ще не мають достатнього рівня власних доходів і залежні від державних трансфертів. Соціальна автономія є помірною, оскільки громадяни активно залучені до місцевих ініціатив, але не завжди мають достатньо повноважень для впливу на важливі рішення.

Песимістичний сценарій включає економічну кризу, нестабільність у політичному середовищі, відсутність джерел для надходження власних фінансових ресурсів та скорочення державних фінансів. У цьому випадку ОМС стикаються з серйозними труднощами у фінансуванні своїх програм. ТГ також мають обмежену можливість адаптуватися до нових умов через відсутність гнучких механізмів управління.

У цьому сценарії правова автономія залишається на базовому рівні, оскільки реформи не отримують належної підтримки з боку держави. Фінансова автономія знижується через економічну кризу та скорочення бюджетів. Соціальна автономія також обмежена через низьку активність громадян у процесах управління та відсутність механізмів для активної участі.

Усі три сценарії дозволяють побудувати адаптивну модель управління місцевим самоврядуванням, яка враховує змінність зовнішнього середовища та здатність громади реагувати на ці зміни. Оптимістичний сценарій демонструє, як високий рівень автономії може призвести до стабільного розвитку громади, в той час як реалістичний сценарій вказує на можливі перешкоди, пов'язані з фінансовими обмеженнями, але також показує шляхи для їх подолання через стратегічне планування. Песимістичний сценарій вказує на потенційні ризики для автономії ТГ, зокрема у разі економічної нестабільності, і демонструє важливість розробки антикризових механізмів.

Результати сценарного аналізу підтверджують, що рівень АМС значною мірою залежить від зовнішніх факторів, таких як економічна стабільність, політична підтримка та ефективність законодавчих змін. Водночас кожен із розглянутих сценаріїв демонструє, що адаптивний підхід до управління дозволяє громадам реагувати на зміни та розвивати власний потенціал навіть за умов обмежених ресурсів.

Адаптивний менеджмент виступає ключовим механізмом, який дає змогу забезпечити збалансованість автономії в різних умовах, враховуючи змінність факторів зовнішнього середовища. Використання гнучких управлінських стратегій сприяє посиленню правової, фінансової та соціальної автономії ТГ, що, у свою чергу, підвищує стійкість СМС.

Таким чином, результати моделювання підтверджують, що адаптивний менеджмент здатний підвищити стійкість місцевого самоврядування до зовнішніх викликів, забезпечити ефективне використання ресурсів і сприяти сталому розвитку ТГ.

Висновки до розділу 2

У другому розділі дисертації проведено глибокий аналіз нормативно-правових та концептуальних засад збалансування рівня АМС. Дослідження

охоплює теоретичні й практичні аспекти проблем правової невизначеності щодо питань місцевого значення, а також аналізує чинники, що впливають на ефективність реалізації АМС. Особлива увага приділена правосуб'єктності ТГ, їх фінансовій незалежності, а також адаптації міжнародного досвіду до українських реалій, що дозволяє забезпечити стійкий розвиток СМС.

У дослідженні встановлено, що відсутність чіткого розмежування між державними справами та питаннями місцевого значення створює суттєві перешкоди для ефективного функціонування місцевого самоврядування. Це виявляється у дублюванні повноважень, недостатньому правовому регулюванні, обмеженості ресурсної бази та низькому рівні залучення громадськості до процесу ухвалення рішень. Доведено, що принципи субсидіарності, пропорційності та адаптивності є ключовими для створення стійкої СМС, здатної ефективно реагувати на виклики сучасності та забезпечувати раціональне використання ресурсів.

1. На основі проведеного аналізу простежено нормативно-правові засади управління ресурсом АМС та їхню практичну реалізацію в Україні. Виявлено, що чинне правове регулювання засад місцевого самоврядування залишається недостатньо деталізованим, що ускладнює забезпечення прозорості та підзвітності владних суб'єктів місцевого самоврядування та раціонального використання ресурсів ТГ.

2. Аналіз зарубіжного досвіду (на прикладі Іспанії, Італії, Франції, Польщі, Румунії та Японії) показав, що інтеграція міжнародних стандартів, зокрема принципів ЄХМС, сприяє вдосконаленню моделі управління в СМС. Це дозволяє уникати дублювання функцій, чітко розподіляти повноваження та підвищувати ефективність використання ресурсів ТГ.

3. Розроблено матрицю впливу ключових факторів АМС, яка відображає рівень і характер взаємодії таких елементів, як правова, фінансова, організаційна та соціальна автономія. Це дозволяє оцінювати збалансованість АМС та враховувати системний ефект від впливу різних факторів.

4. Визначено пріоритетні напрями збалансування рівня АМС, які

включають вдосконалення правового регулювання, інституційну спроможність, фінансову децентралізацію, громадський контроль та підвищення професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. Це створює передумови для формування стійкої, ефективної та прозорої системи управління.

5. Обґрунтовано роль адаптивного менеджменту як інструмента підвищення ефективності управління ресурсами ТГ та якості муніципальних послуг. Його інтеграція сприяє зростанню довіри громадян до ОМС та посиленню підзвітності владних суб'єктів місцевого самоврядування.

Таким чином, запропоновані в другому розділі дисертації підходи створюють основу для формування ефективної та автономної СМС, яка відповідає сучасним викликам і забезпечує сталість розвитку ТГ. Подальші дослідження мають зосередитися на розробці УМА та практичних інструментах її впровадження, з урахуванням специфіки українського законодавства та особливостей функціонування різних ТГ.

РОЗДІЛ 3.

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ УПРАВЛІННЯ ПОТЕНЦІАЛОМ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Організаційно-правовий механізм реалізації потенціалу автономії місцевого самоврядування

Реалізація потенціалу АМС є ключовою передумовою сталого розвитку ТГ в умовах децентралізації в Україні. Це вимагає запровадження організаційно-правового механізму (ОПМ), що забезпечить ефективний баланс між самостійністю ТГ, відповідальністю ОМС та підтримкою місцевого самоврядування з боку держави. Такий механізм повинен базуватися на принципах субсидіарності, прозорості, ефективності та відповідальності, створюючи умови для підвищення якості місцевого управління.

З метою збалансування АМС необхідно враховувати рівень її варіативності, тобто здатності адаптуватися до змінного зовнішнього середовища. Одним із дієвих інструментів для цього є застосування моделі збалансованого рівня АМС на засадах адаптивного менеджменту. Аналітичні засади цієї моделі були детально розглянуті в підрозділі 2.3., де здійснено теоретичне обґрунтування ключових факторів, що впливають на рівень автономії. Проте важливо не лише аналізувати теоретичні передумови, але й мати практичний механізм їх реалізації. Саме тому у межах ОПМ реалізації потенціалу АМС пропонується застосування практичного моделювання збалансованого рівня автономії як інструменту забезпечення ефективного управління в СМС.

Науковиця Людмила Приходченко вважає, що ОПМ з теоретичної точки зору є системою знань про сутність, закономірності дій і правила застосування організаційно-правових методів і засобів цілеспрямованого систематичного регулюючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою

переведення його в якісно новий стан. Вона зазначає, що оптимальне поєднання методичних підходів, засобів та технологічних інструментів управління, спрямоване на досягнення конкретних цілей, сприяє гармонізації організаційного та правового механізмів. Взаємодія цих елементів формує дієвий механізм державного управління, що забезпечує його ефективність на практиці [137].

Досліджуючи ОПМ державно-управлінського впливу, науковець Володимир Мороз зауважив, що поступова зміна змісту керованої системи (об'єкту управлінської діяльності) обумовила перегляд керуючою системою (суб'єктом публічного управління) не лише комбінації методів, способів, інструментів та технологій впливу, а і пошук нових механізмів досягнення цілей управлінської діяльності. Він зазначив: «Поява нових різновидів правового механізму обумовила зміну компетенції у тому числі й організаційно-правового механізму державного управління, що у свою чергу актуалізувало питання необхідності уточнення його змісту» [138].

Дослідниця Ольга Гомоляко вважає, що «з точки зору структури, ОПМ державного управління є сукупністю:

- нормативно-правових актів, які сповна відображають взаємодію та причинно-наслідкові зв'язки різних елементів системи державного управління;
- форм, методів, засобів, процедур, інструментів та технологій, які використовуються органами влади для досягнення цілей;
- матеріальних і фінансових, інформаційно-аналітичних ресурсів, соціального та організаційного потенціалу, що надають змогу ефективно функціонувати, розв'язувати складні соціально-політичні та економічні проблеми розвитку суспільства, усебічного враховувати інтереси громадян» [139].

На наш погляд під ОПМ в СМС слід розуміти єдність мети, завдань, функцій та принципів керуючого впливу суб'єктів місцевого самоврядування з такими методами, засобами, інструментами та технологіями цілеспрямованого систематичного впливу, природа виникнення та використання яких пов'язана, з

одного боку, з творенням нормативно-правових актів та системою забезпечення їх виконання, а з іншого – із розбудовою структури управління та формуванні у її межах ефективних професійних комунікацій з використанням нелінійних, функціональних та програмно-цілових зв'язків. ОПМ УМА місцевого самоврядування обов'язкове має включати в себе комплекс заходів та правових норм, спрямованих на збалансування повноважень органів публічної влади, пропорційний їх розподіл між суб'єктами СМС, із покладенням на посадових осіб місцевого самоврядування персональної відповідальності при виконанні ними організаційно-розпорядчих функцій та забезпеченням їхньої ефективної роботи.

Модель розбудови збалансованого рівня АМС на засадах адаптивного менеджменту має структуру, зображену на рисунку 3.1. Тут СМС – система місцевого самоврядування, АМС – автономія місцевого самоврядування, ЗР – збалансований рівень, АМ – адаптивний менеджмент.

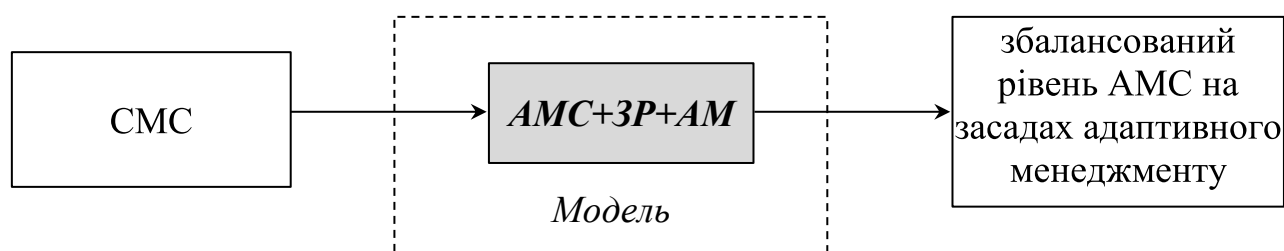


Рис. 3.1. Загальна структура моделі збалансованого рівня АМС на засадах адаптивного менеджменту

У цій моделі АМС (рис. 3.1) має змінне значення, яке орієнтоване на збалансований рівень (тобто правильне співвідношення взаємопов'язаних частин). Рівновага і збалансованість повинні становити основу АМС.

Під збалансованістю розуміється рівень АМС, за якого система публічного управління перебуває в оптимальному щодо потреб місцевого самоврядування співвідношенні та рівновазі між питаннями загальнодержавного та місцевого значення. Усередині СМС розподіл повноважень між владними суб'єктами місцевого самоврядування має базуватися на принципі субсидіарності, а способи

реалізації таких повноважень мають ґрунтуватися на мінімальній дискреції та максимальній відповідальності ОМС та їх посадових осіб перед ТГ [140, с. 157-161].

До критеріїв досягнення збалансованого рівня АМС при зміні зовнішніх умов можна віднести:

- зменшення обсягу повноважень місцевого самоврядування;
- зміна підходів до визначення обсягу повноважень місцевого самоврядування (динамічний вимір, що ґрунтуються на певних особливостях, в залежності від: рівня ОМС, кількості мешканців ТГ, спроможності ТГ, розміру території адміністративно-територіальної одиниці, наявності інфраструктури, позитивного досвіду в місцевому самоврядуванні тощо);
- збільшення обсягу повноважень місцевого самоврядування, зокрема, шляхом впровадження децентралізації на принципі субсидіарності та деконцентрації публічних послуг;
- перерозподіл повноважень між суб'єктами (елементами) СМС.

При розробці моделі збалансованого рівня АМС на засадах адаптивного менеджменту можна використати підхід, який включає ключові елементи, що сприяють адаптації та ефективності управління. Така модель повинна враховувати рівень автономії у прийнятті рішень, гнучкість та реакцію на зовнішні впливи, а також здатність до мобілізації ресурсів.

Інтегрована модель збалансованого рівня АМС може бути представлена у вигляді розширеної багатофакторної функції:

$$A = (w_1 \times PA) + (w_2 \times \Phi A) + (w_3 \times OA) + (w_4 \times CA) + (w_5 \times KC) + (w_6 \times GU) + (w_7 \times MP) + (w_8 \times MIP) \quad (3.1)$$

де:

A – збалансований рівень АМС;

$PA, \Phi A, OA, CA$ – правова, фінансова, організаційна, соціальна автономії;

KC – кризова стійкість;

GU – гнучкість управління;

MP – мобілізація ресурсів;

МП – моніторинг і планування;

$w_1, w_2 \dots w_8$ – вагові коефіцієнти, що вказують на важливість кожного фактору для загальної АМС. Ваги можна визначити на основі аналітичних даних або експертної оцінки, а також через методи статистичного аналізу, зокрема метод парних порівнянь.

Запропонована інтегрована модель збалансованого рівня АМС представлена у вигляді багатофакторної функції (3.1), що враховує вплив правових, фінансових, організаційних та соціальних чинників, а також кризову стійкість, гнучкість управління, мобілізацію ресурсів і механізми моніторингу та планування. Її основне призначення полягає у забезпеченні кількісної оцінки рівня АМС, що дозволяє оцінити збалансованість автономії в конкретних ТГ, адаптувати управлінські рішення для оптимального розподілу повноважень і ресурсів, а також прогнозувати зміни рівня автономії залежно від впливу зовнішніх факторів.

Оцінка рівня автономії ТГ ґрунтується на застосуванні вагових коефіцієнтів, що відображають значущість кожного фактору. Їх визначення може базуватися на методі експертного оцінювання шляхом опитування представників місцевого самоврядування та експертів з децентралізації, аналізі статистичних даних, що включають бюджетні показники, рівень фінансової незалежності громад, кількість делегованих повноважень, а також математичних методах багатокритеріальної оптимізації, таких як метод аналітичної ієрархії Сааті або регресійний аналіз. Запропонована модель може бути адаптована для конкретного регіону шляхом підставлення актуальних даних і коригування вагових коефіцієнтів.

Її практичне застосування дозволяє здійснювати оцінку рівня автономії в ТГ, аналізувати динаміку змін та ефективність впроваджених реформ, а також прогнозувати можливі наслідки зовнішніх впливів, включаючи зменшення доходів ТГ чи зміни у законодавстві. Реалізація моделі потребує подальших досліджень, що включають уточнення методики визначення вагових коефіцієнтів, апробацію моделі на прикладі окремих ТГ та використання

алгоритмів машинного навчання для прогнозування змін рівня автономії. Таким чином, інтегрована модель збалансованого рівня АМС є не лише теоретичною концепцією, а й практичним інструментом для аналізу, оцінки та підвищення рівня автономності ТГ.

Одним із ключових елементів УМА є її адаптація до змінних умов та навчання на основі досвіду. Це дозволяє СМС бути більш гнучкими та ефективними, а також збільшує їхню здатність до автономного управління [141].

Завдання УМА місцевого самоврядування полягає в тому, щоб з одного боку забезпечити самостійне здійснення управлінської діяльності в СМС при вирішенні питань місцевого значення (без впливу зовнішньої причинної зумовленості), а з іншого боку не привести до безмежного використання дискреційних повноважень владними суб'єктами СМС, безконтрольного та нерационального використання ними матеріально-фінансових ресурсів ТГ, відсторонення громадян від участі в прийнятті рішень місцевого значення, порушення принципів верховенства права, законності та справедливості.

УМА місцевого самоврядування має формуватися як мінімум за трьома напрямками автономії – правовим, організаційним та матеріально-фінансовим.

Правовий напрям УМА місцевого самоврядування полягає у необхідності концептуальної зміни правового регулювання засад місцевого самоврядування. Найбільш актуальними з них є такі:

- нормативне визначення теорії походження місцевого самоврядування в Україні (громадівська, державницька або дуалістична);
- усунення існуючої неузгодженості норм національного законодавства з ратифікованими Україною міжнародно-правовими актами про місцеве самоврядування;
- створення чітких критеріїв для визначення питань місцевого значення, які належать до власних (самоврядних) повноважень ТГ та представницьких ОМС або регламентація вичерпного переліку таких питань – в залежності від обраної моделі (теорії походження) місцевого самоврядування;
- визначення правового статусу, ролі і місця в СМС кожного суб'єкта

(елемента) системи;

- правові гарантії нерозповсюдження на ОМС та сільських, селищних, міських голів принципу позитивного правового регулювання, при виконанні ними власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування;

- створення змінного правового статусу для представницьких органів місцевого самоврядування та головних посадових осіб ТГ, в залежності від сутності правовідносин, в яких вони діють;

- нормативне закріплення передачі всіх функцій контролю за виконанням органами та посадовими особами місцевого самоврядування їхніх власних (самоврядних) повноважень виключно ТГ, з правом громади тимчасово делегувати відповідні повноваження суб'єктам державного контролю (у разі запровадження в Україні громадівської або дуалістичної моделі місцевого самоврядування);

- усунення законодавчих перешкод у вільній реалізації принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, зокрема, пов'язаної із залежністю ОМС від територіальних органів Державної податкової служби України та Державної казначейської служби України.

Організаційний напрям УМА місцевого самоврядування полягає у необхідності вдосконалення системи організації, що забезпечить підвищення ефективності управління в СМС, узгодження функцій і ролей усіх суб'єктів та адаптацію до сучасних викликів. Це передбачає створення сприятливих умов для виконання кожним суб'єктом місцевого самоврядування покладених на нього функцій та повноважень. Найбільш актуальними аспектами цього напрямку є такі:

- удосконалення структури ОМС шляхом запровадження уніфікованих підходів до формування виконавчих органів, чіткого розподілу функцій між представницькими і виконавчими органами та оптимізації чисельності апарату управління в залежності від потреб ТГ;

- запровадження принципу динамічної організаційної структури, що передбачає адаптацію ОМС до змінних потреб ТГ, зокрема шляхом створення

тимчасових органів для реалізації окремих проєктів чи виконання спеціалізованих завдань;

- розробка стандартів управління та операційних процедур, які забезпечують ефективну координацію діяльності різних виконавчих органів (або структурних підрозділів) ОМС та сприяють підвищенню якості послуг, що надаються громадянам;

- створення умов для інтеграції громадських ініціатив у систему управління, включаючи формування дорадчих органів, залучення ГО та активних мешканців ТГ до обговорення і прийняття рішень ОМС;

- запровадження інструментів стратегічного планування, що дозволяють забезпечити довгостроковий розвиток ТГ, орієнтований на їх соціально-економічні пріоритети, із залученням експертного середовища та міжнародного досвіду;

- визначення чіткої організаційної ролі кожного суб'єкта місцевого самоврядування, із закріпленням механізмів їхньої взаємодії у межах єдиної СМС;

- створення організаційних інструментів для співробітництва ТГ, що сприяють реалізації спільних проєктів, обміну досвідом, розв'язанню субрегіональних проблем та підвищенню ефективності використання ресурсів;

- запровадження системи внутрішнього моніторингу та оцінки діяльності ОМС та їх посадових осіб, що забезпечує оперативне виявлення організаційних недоліків, контроль за виконанням рішень і формування рекомендацій для покращення спроможності ТГ та якості життя їх мешканців;

- впровадження в ОМС організаційних інструментів цифрового управління, включаючи розвиток електронного документообігу, цифрових платформ для комунікації з громадянами, інших інформаційно-комунікаційних технологій форм участі ТГ у вирішенні питань місцевого значення та інструментів електронної демократії;

– оптимізація організаційної взаємодії між різними рівнями місцевого самоврядування, що дозволяє уникати дублювання функцій і забезпечує чіткий розподіл відповідальності за вирішення окремих питань.

Також важливим аспектом організаційного напрямку є самоорганізація громадян, яка змушує органи та посадових осіб місцевого самоврядування як враховувати інтереси мешканців громад, так і більш розумно та відповідально ставитися до реалізації владних управлінських функцій при прийнятті рішень від імені та в інтересах ТГ.

Матеріально-фінансовий напрям УМА місцевого самоврядування спрямований на забезпечення економічної незалежності та фінансової спроможності ТГ через вдосконалення механізмів управління ресурсами. Найбільш актуальними аспектами цього напрямку є такі:

– розширення джерел наповнення місцевих бюджетів шляхом надання сільським, селищним, міським радам права самостійно визначати види та розміри місцевих податків і зборів відповідно до реальних потреб ТГ, а також скасування на державному рівні пільг та інших підстав для звільнення від їх сплати чи запровадження механізму компенсації таких втрат за рахунок коштів державного бюджету;

– створення механізмів фінансового вирівнювання, які враховують реальний потенціал розвитку кожної ТГ, зокрема шляхом справедливого розподілу міжбюджетних трансфертів із урахуванням соціально-економічних показників територій;

– створення державних механізмів повного фінансового забезпечення витрат місцевих бюджетів, пов'язаних із здійсненням ОМС повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади;

– забезпечення можливості вільного використання власних матеріально-фінансових ресурсів ТГ без обмежень з боку державних органів, за умови дотримання принципів законності, прозорості та ефективності витрат;

– розробка прозорих механізмів використання майнових ресурсів ТГ, включаючи раціональне управління комунальним майном, продаж або передачу

в оренду об'єктів, які не використовуються, із забезпеченням максимального прибутку для громади;

- впровадження публічно-приватного партнерства для реалізації інфраструктурних проєктів, створення нових робочих місць і залучення інвестицій у розвиток ТГ, зокрема через довгострокові концесійні угоди чи спільні підприємства;

- створення фінансових резервів місцевих бюджетів, які дозволяють покривати витрати в умовах економічної нестабільності чи кризових ситуацій, забезпечуючи стійкість громади до зовнішніх викликів;

- запровадження інструментів бюджетної прозорості, таких як відкриті дані про фінансові потоки ТГ, публічні обговорення місцевих бюджетів та звітів про їх виконання, що сприяє підвищенню довіри мешканців ТГ;

- оптимізація витрат ТГ через впровадження сучасних технологій у комунальному господарстві, включаючи енергоефективні рішення для будівель, модернізацію інфраструктури та впровадження «зелених» технологій;

- залучення міжнародної технічної допомоги та грантів, які сприяють фінансуванню соціальних, екологічних і технологічних проєктів, важливих для ТГ, а також дозволяють знизити навантаження на місцевий бюджет;

- підтримка місцевого бізнесу, який є джерелом податкових надходжень і сприяє економічному розвитку ТГ, через створення сприятливих умов для підприємницької діяльності, інвестиційних програм і розвитку кластерів;

- розробка механізмів контролю (в межах СМС) за використанням фінансових і матеріальних ресурсів через регулярний аудит, створення внутрішніх фінансових служб та впровадження електронних платформ для управління ресурсами ТГ.

Розробка УМА вимагає врахування низки критеріїв, що визначають доцільність віднесення певних повноважень до компетенції ОМС. Водночас важливим є розроблення інструментів оцінювання рівня автономії, які стануть основою для визначення та вдосконалення цієї моделі.

Одним із таких інструментів є формула автономності елемента СМС, що враховує взаємодію між складністю системних зв'язків, ефективністю використання ресурсів та рівнем самостійності. Адже кожний елемент системи є самостійним суб'єктом місцевого самоврядування, з властивими йому функціями та повноваженнями. І хоча автономність СМС є природною рисою, фактична її реалізація досягається завдяки автономності її елементів.

Рівень автономності елемента системи, його індивідуальне використання та складність системи в цілому показана у формулі:

$$A = \frac{U_e}{C_{sys} - C_{int}} \quad (3.2)$$

де:

A – автономність елемента системи;

U_e – коефіцієнт використання елемента у системі (показує, як часто та ефективно використовуються можливості елемента);

C_{sys} – системна складність (загальна складність системи як цілого, включаючи взаємодії між елементами);

C_{int} – власна складність (сукупна складність елементів системи без урахування їх взаємозв'язків).

Розглядаючи автономність елементів СМС, виходячи із зазначеної формули (3.2), можна припустити, що коефіцієнт використання елемента у системі (U_e) – це показник самостійності (незалежності від зовнішнього впливу) суб'єктів місцевого самоврядування; системна складність (C_{sys}) – це складність комунікативних процесів (прямих та зворотних зв'язків) в СМС; власна складність (C_{int}) – це індивідуальна складність кожного елемента (суб'єкта) місцевого самоврядування в реалізації притаманної йому діяльності (компетенції, повноваження) в СМС. Таким чином, автономність суб'єктів СМС обчислюється співвідношенням складнощів системних зв'язків в СМС (різниця між складнощами комунікативних процесів та проблем в реалізації суб'єктами місцевого самоврядування своїх повноважень) до показника рівня їх самостійності та незалежності від зовнішнього впливу.

Інший інструмент – коефіцієнт автономії – базується на співвідношенні ресурсного потенціалу ТГ до обсягу питань місцевого значення, які громада здатна вирішувати самостійно. Крім того, універсальний коефіцієнт автономії також враховує ентропію системи, що дозволяє оцінювати вплив зовнішніх факторів і рівень невизначеності.

Ентропія СМС є мірою безладу, невизначеності та дезорганізації, що виникає внаслідок неузгодженості дій між її суб'єктами, суперечливих правил, нечітких процедур або неефективного виконання повноважень. Це поняття, запозичене з термодинаміки, характеризує перехід системи від впорядкованості до хаосу та відображає рівень складності й дисфункції СМС. Високий рівень ентропії свідчить про неспроможність системи працювати як злагоджений механізм і ефективно реагувати на виклики, що постають перед ТГ.

Коефіцієнт автономії (Ка) місцевого самоврядування обчислюється співвідношенням спроможності територіальної громади (СТГ) до суми власного ресурсного капіталу (ВРК), ресурсного потенціалу (РП) територіальної громади та обсягу питань місцевого значення (ОПМЗ), віднесеного законами до повноважень місцевого самоврядування.

Формула коефіцієнту АМС:

$$Ka = \frac{ВРК + РП + ОПМЗ}{СТГ} \quad (3.3)$$

Ця формула (3.3) відображає коефіцієнт АМС без врахування зовнішнього впливу на систему та непередбачуваних ризиків. Для визначення величини рівня наявної автономії в СМС необхідно мати всі зазначені у формулі дані.

Крім ймовірності настання непередбачуваних обставин, на СМС мають вплив такі зовнішні фактори:

- неузгодженість національного законодавства з ратифікованими Україною міжнародно-правовими актами про місцеве самоврядування;
- правова невизначеність щодо питань місцевого значення, які належать до власних (самоврядних) повноважень ОМС;
- неврегульованість правового статусу ТГ та їх головних посадових осіб –

сільських, селищних, міських голів;

- відсутність реальних важелів впливу мешканців ТГ на владних суб'єктів місцевого самоврядування (за виключенням місцевих виборів раз на 5 років);

- велике навантаження ОМС делегованими повноваженнями органів виконавчої влади, а також відсутність критеріїв пропорційної компенсації витрат на їх реалізацію;

- залежність від діяльності органів Державної податкової служби України в питаннях формування дохідної частини місцевого бюджету;

- залежність від діяльності органів Державної казначейської служби України в питаннях використання коштів місцевого бюджету;

- впровадження нових пільг зі сплати місцевих податків і зборів та інших податкових преференцій, які звільняють суб'єктів оподаткування від їх сплати;

- міжбюджетні трансферти [142, с. 76-80].

Перелічені фактори, крім міжбюджетних трансфертів, мають негативний вплив на самостійне управління в СМС. Міжбюджетні трансферти, крім реверсної дотації, позитивно позначаються на управлінні в СМС, оскільки наділяють ТГ додатковим фінансовим ресурсом [31].

Негативні зовнішні фактори штучно зменшують обсяг АМС, створюючи додаткові перешкоди в її реалізації. Ймовірністю впливу на систему міжбюджетних трансфертів можна знехтувати, оскільки їх наявність не повсюдна, вони не мають чітко визначеної періодичності та можуть мати різне значення стосовно АМС [142, с. 76-80].

Науковець Руслан Плющ вважає, що організованість СМС виявляється в наявності визначеної структури, що означає зменшення ступеня невизначеності в порівнянні з ентропією чинників, які визначають можливість утворення системи. До таких чинників належать кількість елементів системи, кількість значущих зв'язків між ними, а також число властивостей, що мають системоутворююче значення [143, с. 112].

Вимірювання рівня ентропії СМС можливе через комплексний підхід, що враховує як об'єктивні, так і суб'єктивні аспекти функціонування системи.

Рівень ентропії системи пропонується оцінювати шляхом поєднання кількісних показників, аналізу документів, соціологічних досліджень, індексних методів та системного аналізу.

Зокрема, важливим є застосування опитувань громадян та експертів, які дозволяють визначити суб'єктивне сприйняття ефективності роботи депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування, рівня довіри до них, якості муніципальних послуг, а також прозорості діяльності ОМС. Дані опитувань та фокус-груп можуть доповнюватися соціологічними дослідженнями, які вимірюють рівень довіри до владних суб'єктів місцевого самоврядування, сприйняття корупції або громадську активність, а також моніторингом соціальних мереж, що дозволяє виявляти настрої громадян, основні проблеми та рівень напруженості у суспільстві.

Аналіз документів та процедур забезпечує об'єктивну оцінку правової впорядкованості та організаційної спроможності системи. До основних аспектів цього аналізу належать оцінка локальної нормативно-правової бази, узгодженості та чіткості процедур прийняття рішень, а також ефективності та прозорості використання бюджетних ресурсів. Важливим інструментом є аналіз тривалості та складності адміністративних процедур, якості регламентів місцевих рад, рівень деталізації бюджетних документів і наявність механізмів контролю за їх виконанням. У цьому контексті розглядається також динаміка змін нормативного середовища та процедурних підходів.

Кількісні показники ефективності дозволяють оцінити ентропію системи через конкретні числові дані. До них відносяться швидкість надання адміністративних (муніципальних) послуг, рівень виконання бюджету, обсяг заборгованості з місцевого бюджету, а також рівень корупції та безробіття. Ці показники дають змогу не лише встановити об'єктивні відхилення у функціонуванні системи, але й виявити її слабкі місця та зони ризику.

Індексні методи слугують важливим інструментом узагальнення різноманітних показників і надання загальної оцінки рівня ентропії системи. У межах цього підходу можуть використовуватися:

- *індекс прозорості*, що оцінює доступність інформації та відкритість процедур;
- *індекс децентралізації*, що відображає ступінь АМС;
- *індекс соціальної напруженості*, який вимірює рівень конфліктності та громадської активності;
- *індекс добросуспільства*, що характеризує соціальну згуртованість і рівень громадянської участі;
- *індекс розвитку адміністративної спроможності*, який показує здатність владних суб'єктів місцевого самоврядування реалізовувати свої повноваження;
- *індекс сприйняття корупції*, що дає змогу оцінити рівень корупційних ризиків у системі.

Інтегральний показник ентропії СМС відображає рівень впорядкованості, ефективність управління та узгодженість дій суб'єктів системи, і може бути розрахований через об'єднання складових, що відповідають ключовим характеристикам системи, на основі запропонованих методів і показників.

Формула показника рівня ентропії СМС має такий вигляд:

$$H_{СМС} = (w_1 \times H_{соц}) + (w_2 \times H_{док}) + (w_3 \times H_{еф}) + (w_4 \times H_{інд}) \quad (3.4)$$

де:

$H_{СМС}$ – загальний показник рівня ентропії СМС;

$H_{соц}$ – частковий показник, що враховує соціологічні дослідження, опитування громадян та моніторинг соціальних мереж;

$H_{док}$ – частковий показник, що оцінює правову впорядкованість і організаційну спроможність через аналіз документів та процедур;

$H_{еф}$ – частковий показник, що включає кількісні показники ефективності, як-от швидкість надання послуг, виконання бюджету чи рівень корупції;

$H_{інд}$ – частковий показник, що базується на індексних методах (індекс прозорості, децентралізації, соціальної напруженості тощо);

w_1, w_2, w_3, w_4 – вагові коефіцієнти, які відображають значущість кожної складової у загальній оцінці ентропії.

Часткові складові цієї формули мають такий вигляд:

1. Соціологічні дослідження:

$$H_{\text{соц}} = \frac{1}{n_{\text{соц}}} \times \sum_{i=1}^{n_{\text{соц}}} P_i^{\text{соц}} \quad (3.5)$$

де:

$n_{\text{соц}}$ – кількість соціологічних показників (рівень довіри до ОМС, сприйняття корупції, активність громадян, дані з соціальних мереж);

$P_i^{\text{соц}}$ – значення кожного соціологічного показника.

2. Аналіз документів та процедур:

$$H_{\text{док}} = \frac{1}{n_{\text{док}}} \times \sum_{i=1}^{n_{\text{док}}} P_i^{\text{док}} \quad (3.6)$$

де:

$n_{\text{док}}$ – кількість показників правової впорядкованості (якість нормативно-правової бази, тривалість процедур, узгодженість документів);

$P_i^{\text{док}}$ – значення кожного показника.

3. Кількісні показники ефективності:

$$H_{\text{еф}} = \frac{1}{n_{\text{еф}}} \times \sum_{i=1}^{n_{\text{еф}}} P_i^{\text{еф}} \quad (3.7)$$

де:

$n_{\text{еф}}$ – кількість кількісних показників (швидкість надання послуг, виконання бюджету, рівень заборгованості, корупції, безробіття);

$P_i^{\text{еф}}$ – значення кожного показника ефективності.

4. Індексні методи:

$$H_{\text{інд}} = \frac{1}{n_{\text{інд}}} \times \sum_{i=1}^{n_{\text{інд}}} P_i^{\text{інд}} \quad (3.8)$$

де:

$n_{\text{інд}}$ – кількість індексів (прозорості, децентралізації, соціальної напруженості, добросуспільства, розвитку адміністративної спроможності, сприйняття корупції);

$P_i^{\text{інд}}$ – значення кожного показника.

Отже, виходячи з наведених формул (3.5–3.8), загальний показник ентропії СМС розраховується шляхом збору даних для кожної з його складових, включаючи соціологічні дослідження, аналіз документів, оцінку ефективності та індексні методи. На основі цих даних визначаються вагові коефіцієнти, які відображають значущість кожної складової для загальної оцінки рівня ентропії. Вагові коефіцієнти можуть бути встановлені експертним шляхом, емпірично або з комбінованим підходом (який передбачає поєднання експертного та емпіричного методів). Після цього часткові показники кожної складової інтегруються у загальний показник за допомогою математичної формули, що дозволяє об'єднати всі аспекти системи в єдину числову оцінку.

Залежністю управління від зовнішнього впливу може бути показник, який відображає ступінь, до якої місцеве самоврядування підконтрольне або залежне від зовнішніх суб'єктів, таких як центральні та/або місцеві органи виконавчої влади, регіональні чи міжнародні установи.

Збалансований рівень АМС може бути досягнутий, якщо ОМС мають достатні повноваження та ресурси для вирішення проблем місцевого рівня, а також для забезпечення ефективного функціонування та розвитку ТГ. Це означає, що ОМС повинні мати необхідний обсяг владних повноважень на самостійне прийняття рішень про використання коштів місцевого бюджету, розвиток інфраструктури, соціальні та економічні програми, земельні питання та інші питання, що стосуються території їхніх ТГ [141, с. 137-138].

У якості компонентів коефіцієнтів АМС вбачаються наступні критерії:

- спроможність та ресурсний потенціал ТГ;
- визначений законами обсяг питань місцевого значення, віднесений до власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування;
- фактори зовнішнього впливу на управління в СМС;
- умови невизначеності стану СМС (ентропія).

Під час усунення всіх зовнішніх факторів, які мають негативний вплив на самостійне управління в СМС, та під час врахування ймовірності перебування системи в умовах невизначеності, можна розрахувати універсальний коефіцієнт

АМС (U_{Ca}), який обчислюється співвідношенням ентропії СМС (S) до різниці між коефіцієнтом АМС (K_a) та залежністю управління в системі від зовнішнього впливу (D). Тоді формула (3.9) універсальної моделі АМС має виглядати так:

$$U_{Ca} = \frac{K_a - D}{S} \quad (3.9)$$

УМА місцевого самоврядування передбачає впровадження збалансованого рівня самостійності, індикатори якої представлятимуть відображення якісних показників синергетичних процесів успішності в СМС.

Запровадження УМА передбачає низку рекомендацій, які забезпечать її практичну реалізацію. Одним із ключових завдань є вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема шляхом прийняття кодифікованого законодавчого акта, наприклад Кодексу місцевого самоврядування України. Це необхідно, оскільки місцеве самоврядування як самостійний вид публічної влади потребує належних правових гарантій. Відповідно до конституційних норм засади місцевого самоврядування мають визначатися виключно законами, а не підзаконними актами, що вимагає створення чіткої та системної правової бази. Важливо також враховувати, що на практиці Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» неодноразово змінювався через законодавчі акти інших галузей, зокрема в бюджетній сфері, що призводило до правової нестабільності. Прийняття кодифікованого законодавчого акта дозволить систематизувати всі норми, які стосуються місцевого самоврядування, усунути правові суперечності та закріпити розмежування повноважень між органами публічної влади. Крім того, він матиме ієрархічну перевагу над іншими законами, що дозволить уникнути ситуацій, коли галузеве законодавство суперечить основним принципам місцевого самоврядування.

Не менш важливим є створення організаційних механізмів для підвищення професійної спроможності посадових осіб місцевого самоврядування. Йдеться про запровадження навчальних програм, створення аналітичних центрів та платформ для обміну досвідом між ОМС різних ТГ. Важливим аспектом є й забезпечення фінансової підтримки ТГ, що може бути досягнуто через механізми

бюджетного вирівнювання, стабілізаційні фонди та розвиток місцевого оподаткування.

Додатково варто звернути увагу на впровадження сучасних технологій, які сприятимуть автоматизації процесів управління, забезпеченню моніторингу та підвищенню прозорості прийняття рішень ОМС. Разом із цим важливим є законодавче визначення механізмів розподілу повноважень, що забезпечить стабільність і передбачуваність СМС.

УМА може бути сформована при збалансуванні рівня самостійності, виходячи з критеріїв оцінки доцільності віднесення певного повноваження у вирішенні питань місцевого значення до власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування. Тобто потрібен раціональний вимір доцільності як за предметом повноваження (чи відносити його до самоврядних місцевого самоврядування), так і за суб'єктом його виконання, який найбільш ефективно зможе його реалізувати. При визначенні суб'єкта реалізації таких повноважень важливо застосовувати принцип субсидіарності. Однак якщо жодний з суб'єктів СМС не здатен впоратись з виконанням цих повноважень, то вирішення таких питань має передаватися на управлінський рівень органів державної влади.

Таким чином, УМА місцевого самоврядування формується за наявності таких обов'язкових критеріїв:

- 1) при однозначному правовому розмежуванні питань державного та місцевого значення, розмежуванні повноважень між органами державної влади та ОМС (з відокремленням самоврядних);
- 2) при суворому дотриманні принципу невтручання органів державної влади у власні (самоврядні) повноваження місцевого самоврядування;
- 3) при здійсненні функцій контролю за ефективністю діяльності владних суб'єктів місцевого самоврядування та раціональністю використання ними матеріально-фінансових ресурсів ТГ (крім скоєння корупційних правопорушень) виключно всередині СМС;
- 4) при визначенні права ТГ на самостійний перерозподіл власних (самоврядних) повноважень між суб'єктами СМС;

5) при наділенні ОМС делегованими повноваженнями органів виконавчої влади тільки у разі здатності їх виконувати та при обов'язковій передачі від держави необхідних матеріально-фінансових ресурсів (у повному обсязі).

З проведеного дослідження можна зробити висновок, що УМА місцевого самоврядування є інтегрованим підходом, який враховує філософські, правові, організаційні та фінансові аспекти. Її реалізація є перспективним напрямом реформування місцевого самоврядування в Україні. Вона спрямована на забезпечення належного рівня АМС, який забезпечує стійкість ОМС до викликів і здатності ефективно реалізовувати інтереси мешканців ТГ, сприяючи сталому розвитку територіальних спільнот.

3.2. Інституційно-правові умови управління потенціалом автономії місцевого самоврядування на базовому рівні

На базовому рівні процес реалізації УМА місцевого самоврядування може розглядатися як системний підхід до створення та підтримки механізмів, які забезпечують ТГ правом самостійно вирішувати питання місцевого значення і визначати свій власний розвиток. Цей процес включає в себе створення не лише правової бази, але й культурного, економічного та соціального середовища, сприятливого для ефективного функціонування первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Значення терміну «базовий рівень місцевого самоврядування» не міститься у спеціальному Законі [2], але у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4] розглядається як здійснення місцевого самоврядування на першому адміністративно-територіальному рівні, тобто як безпосередньо ТГ, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Управління потенціалом АМС вимагає комплексного підходу, що включає декілька основних кроків. Спершу необхідно створити міцну правову основу, яка

визначає теорію походження (модель) місцевого самоврядування, перелік самоврядних повноважень ТГ та відповідальність ОМС, забезпечуючи їм достатню самостійність у прийнятті рішень. Далі слід забезпечити фінансову незалежність ТГ шляхом розвитку механізмів для отримання власних доходів, таких як місцеві податки і збори, а також ефективного управління наявними ресурсами. Не менш важливим є створення прозорих процедур для розподілу державних субвенцій, що гарантують рівноправний доступ ТГ до додаткових фінансових ресурсів.

Крім того, необхідно розвивати інституційну спроможність ОМС. Це передбачає удосконалення професійних навичок посадових осіб місцевого самоврядування, впровадження сучасних управлінських технологій і практик, а також створення умов для ефективного залучення інвестицій і розвитку місцевої економіки.

З цього питання слушною є думка науковиці Ірини Чікіти, яка розглядає існування інституційної АМС в контексті дотримання принципу інституційної конгруентності, тобто відповідності між користувачами суспільних благ, носіями політичних і економічних рішень та платниками податків, при самостійному фінансуванні ТГ своїх витрат за рахунок власних доходів. Вона зазначає: «Питання досягнення інституційної конгруентності, а отже автономії, вимагає чіткого розподілу повноважень між державою і самоврядуванням в частині доходів і видатків, відповідальності і надання трансфертів та передбачає наявність гарантій щодо стабільності розподільчої моделі» [144].

Також важливим аспектом є забезпечення ефективної співпраці між різними рівнями влади. Це включає створення механізмів для координації та обміну інформацією між центральними, регіональними та місцевими органами влади, що дозволить ефективно вирішувати загальні проблеми та реалізовувати спільні проєкти. Співробітництво між органами державної влади та ОМС має потенціал для значного позитивного впливу на розвиток ТГ за умови збереження балансу між державною підтримкою та АМС. Важливо забезпечити чітке розмежування повноважень, прозорість і підзвітність взаємовідносин, а також

залучення громадян до процесу прийняття рішень. Це допоможе максимально використовувати переваги співробітництва та мінімізувати ризики централізації і політичного впливу.

До ключових аспектів інституційно-правових умов УП АМС, зокрема, можна віднести: *наявність відповідної правової бази*, яка гарантуватиме необхідну автономію та забезпечить захист прав місцевого самоврядування, *політичну підтримку* (визнання та підтримка АМС на загальнодержавному рівні), *фінансову підтримку* (можливість ТГ отримувати власні доходи та вільно розпоряджатися ними), *розвинуту інфраструктуру* (включаючи організаційну і технічну) *та ресурси* (у т.ч. людські), *громадську участь та активну громадянську суспільність* (залучення громадськості до процесів управління та прийняття рішень, механізми громадського контролю та зворотного зв'язку).

Доцільно розглянути кілька напрямів, які можуть бути використані в якості умови УП АМС на базовому рівні через впровадження УМА. На наш погляд до подібних напрямів можна віднести такі.

Створення стратегій. Моделі управління часто базуються на стратегіях, що визначають цілі та способи їх досягнення. Стратегія УМА місцевого самоврядування передбачає створення системи, в якій ТГ мають значну автономію у вирішенні питань, що стосуються їх адміністративно-територіальних одиниць, економічного розвитку, соціального благополуччя та інфраструктури. Основна мета цієї стратегії – забезпечити максимальний рівень демократії, ефективності та відповідальності на місцевому рівні.

Впровадження систем управління. В УМА місцевого самоврядування впровадження систем управління передбачає формування ефективних механізмів і процесів для керування різними аспектами місцевого життя з урахуванням принципів правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, демократичності та результативності.

Організаційна структура та управління персоналом. Ефективне управління полягає у створенні функціональної організаційної структури, оптимальному розподілі обов'язків і відповідальності та належному

менеджменті персоналу з метою реалізації визначених цілей. На базовому рівні УМА місцевого самоврядування організаційна структура повинна ґрунтуватися на принципах демократії, ефективності та відповідальності, а також передбачати застосування сучасних підходів до управління персоналом – таких як розвиток лідерства, мотивації, професійних компетенцій та забезпечення рівних умов праці. Особлива увага має приділятися прозорості, відкритості й демократичності у взаємодії між ОМС, їхніми службовцями та громадськістю.

Використання технологій. Сучасні технології, такі як програмне забезпечення для управління проєктами, аналітика даних та штучний інтелект, можуть бути використані для поліпшення управління в СМС та прийняття ОМС раціональних рішень. При реалізації УМА місцевого самоврядування на базовому рівні використання технологій може значно полегшити та покращити процеси управління, сприяючи більшій ефективності, транспарентності та зручності для мешканців ТГ. Упровадження цих технологій допоможе зробити місцеве самоврядування більш прозорим та гнучким, забезпечуючи кращий доступ громадян до послуг та інформації, підвищуючи рівень довіри до ОМС.

Навчання та розвиток кадрів. Навчання та розвиток посадових осіб місцевого самоврядування є ключовими аспектами у забезпеченні ефективного та компетентного управління в СМС. Оскільки ОМС займаються різноманітними аспектами управління місцевими справами, їх посадові особи повинні мати різноманітні знання, навички та компетенції. Це може включати формування лідерства, комунікаційних навичок, а також навчання з використання нових інструментів та методів управління.

Загалом, УМА місцевого самоврядування повинна враховувати специфіку кожного регіону, але вищезазначені напрями можуть служити основою для реалізації автономії на базовому рівні. Одним з основних критеріїв цієї моделі є забезпечення рівності можливостей для всіх громад, зі встановленням стандартів, які дозволяють кожній ТГ самостійно розкрити та реалізувати свій потенціал. Водночас необхідність балансування рівня АМС вимагає

застосування динамічного виміру до визначення повноважень владних суб'єктів місцевого самоврядування.

УМА місцевого самоврядування може бути складною для повсюдного застосування через неоднорідність системних зв'язків в СМС, відмінність в структурах управління ОМС та різницю в матеріально-фінансовій основі ТГ. Наприклад, ТГ мають відмінні економічні умови, соціокультурний контекст, рівень розвитку та специфічні проблеми. Як наслідок – модель АМС, яка підходить для однієї громади, може бути неефективною або непридатною для іншої. Тому важливо розглядати гнучкі та адаптивні підходи до АМС, які дозволяють різним ТГ встановлювати власні правила та механізми управління відповідно до їхніх унікальних потреб та умов. Це може включати децентралізовані системи управління, механізми локального самоврядування, сприяння розвитку місцевих ініціатив та партнерств. Такий підхід дозволить краще врахувати специфіку кожної ТГ та забезпечити більш ефективне та адаптивне управління.

Оксана Квасній, аналізуючи автономію ТГ, підкреслила, що основною рисою місцевого самоврядування є право громади та ОМС відповідно до законодавств вирішувати певні питання на місцевому рівні та брати участь у їхньому управлінні, задовольняючи потреби ТГ та несучи відповідальність за результати своєї діяльності. Вона зауважує: «При цьому функціональна запорука виокремлення системи ОМС полягає у фактичній доцільності регулювання локальних справ громади територіально приналежними органами місцевої влади, котрі здатні прийняти найбільш правильне й оптимальне рішення стосовно будь-якої проблеми, що виникла в ТГ» [145].

Загальновідомо, що системні зв'язки суб'єктів місцевого самоврядування мають велике значення для управління. На нашу думку, провідну роль в СМС займають три суб'єкти: ТГ села, селища, міста; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова. Ці елементи системи тісно взаємопов'язані між собою, вони здійснюють найбільшу кількість інтегрованих, нелінійних, прямих і зворотних зв'язків. Комунікації між вказаними суб'єктами є рушійною

силою для управління в СМС. Проте такий висновок ще не означає другорядність інших елементів СМС які, виконуючи свої строго відведені їм функції, забезпечують стабільність і врівноваженість системи. Йдеться лише про те, що без вищевказаних трьох суб'єктів не існувало б самої СМС.

Кожен суб'єкт СМС також відіграє важливу роль в УП АМС. Розглянемо деякі аспекти ролі трьох основних суб'єктів СМС.

1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є ТГ села, селища, міста [2].

В УП АМС ТГ відіграє наступну роль:

- виступає як основна ланка у СМС, забезпечуючи участь громадян у владних процесах та вирішенні важливих питань;
- має право на самоорганізацію та самоврядування, вона може самостійно вирішувати свої питання в рамках закону, обираючи представницькі ОМС та визначаючи напрямки свого розвитку;
- є основним механізмом представництва і участі громадян у процесах місцевого самоврядування; через обрані ОМС вона висловлює волю та інтереси своїх мешканців;
- відповідає за розвиток своєї території, вирішуючи питання щодо інфраструктури, економіки, соціальної сфери, культури та інших аспектів життя;
- має право на власні доходи та бюджетну автономію, що дозволяє їй через ОМС самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами для реалізації соціально-економічних програм та надання муніципальних послуг;
- бере участь у прийнятті рішень на місцевому рівні через свої представницькі ОМС; має право вносити пропозиції та ініціативи щодо покращення умов життя.

2. ОМС, що представляють відповідні ТГ та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами України, є сільські, селищні, міські ради [2].

В УП АМС представницькі ОМС відіграють наступну роль:

- ради обираються мешканцями відповідних ТГ і відображають їхні інтереси та потреби в процесі місцевого управління; через представницькі ОМС ТГ мають можливість висловлювати свої думки, ініціювати та впливати на прийняття рішень, що стосуються їх розвитку;

- ради приймають рішення з питань місцевого значення, такі як затвердження та виконання місцевого бюджету, розвиток інфраструктури, надання комунальних послуг тощо, а також відповідають за ефективне управління фінансовими та іншими ресурсами на відповідній території;

- ради виконують функції контролю та нагляду за діяльністю виконавчих ОМС, забезпечуючи дотримання законності та ефективність управління;

- ради сприяють розвитку і зміцненню місцевого самоврядування, створюючи умови для активної участі громадян у владних процесах, підвищення рівня демократії та відповідальності перед ТГ.

3. Головною посадовою особою ТГ села, селища, міста та очільником виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради є (відповідно) сільський, селищний, міський голова [2].

Ось деякі аспекти його ролі в УП АМС:

- голова є головним виконавчим суб'єктом самоврядних і делегованих повноважень в межах території ТГ, він відповідає за здійснення організаційних та владних функцій, виконання рішень місцевого референдуму, актів відповідної ради та її виконавчого комітету, керівництва апаратом ради та її виконавчого комітету, за забезпечення виконання програм розвитку ТГ тощо;

- голова виступає представником та обличчям влади перед громадою, він забезпечує взаємодію та комунікацію між ОМС, ГО та мешканцями, допомагаючи вирішувати проблеми та нагальні питання ТГ;

- голова відповідає за ефективне управління фінансовими та іншими ресурсами, спрямовуючи їх на розвиток інфраструктури, соціальних послуг, економіки та інших аспектів життя громади;

- голова забезпечує дотримання законності та демократичних принципів у роботі ОМС, а також здійснює контроль за додержанням прав громадян;

– голова сприяє розвитку місцевого самоврядування, створюючи умови для активної участі громадян у самоорганізації (місцевий референдум, збір громадян за місцем проживання тощо) та механізмах публічного врядування, підвищуючи рівень довіри до влади та зміцнюючи демократичні інститути.

Як уже зазначалося, АМС відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного управління на місцевому рівні, надаючи можливість приймати рішення на основі місцевих потреб та особливостей, сприяючи більшому залученню громадян до управління справами в межах відповідних ТГ та підвищенню рівня демократії. Разом з тим, наявність АМС не означає ізолюваного від держави публічного управління, а є лише правом на самостійне вирішення певних питань місцевого значення, які не віднесені до повноважень органів державної влади та стосуються інтересів саме тієї ТГ, у межах території якої питання потребують вирішення. При цьому варто звернути уваги на той факт, що автономне управління в СМС є обмеженим за обсягом та предметом, а також здійснюється відповідно до законодавчих актів, які визначаються державою. Отже, принцип самостійності місцевого самоврядування має розглядатися не як відокремлене від держави управління, а в якості можливості вирішення самоврядних повноважень без втручання органів державної виконавчої влади. Такі питання мають вирішуватися ОМС на власний розсуд, але виключно в інтересах відповідних ТГ та з дотриманням процедур, передбачених Конституцією та законами України.

Досліджуючи теоретичні аспекти категорії АМС, Сергій Пушкаревський зазначив, що основними ознаками автономності ОМС можемо назвати наявність:

- необхідних обсягів повноважень ОМС, що будуть достатніми для вирішення питань місцевої публічної влади;
- зобов'язань держави на законодавчому рівні гарантувати та забезпечувати власне невтручання в права та дії ОМС, а також з боку інших суб'єктів правових взаємовідносин (органів державної влади, фізичних осіб);

– передачу певної частини прав адміністративно-територіальним одиницям під їх особисту відповідальність та у рамках, закріплених нормативно-правовими актами [9, с. 108-112].

Перед визначенням можливостей УП АМС необхідно дослідити реальний стан правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності на базовому рівні місцевого самоврядування. Оцінка рівня реалізаційної автономності дозволяє перевірити відповідність теоретичних концепцій АМС її фактичному стану. Використання кількісних методів забезпечує об'єктивне підтвердження існуючих викликів та слугує основою для розробки інструментів їх вирішення.

За повідомленням Міністерства фінансів України [146] основними доходами загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2024 році були:

257,5 млрд. грн. – податок на доходи фізичних осіб (ПДФО);

69,1 млрд. грн. – єдиний податок;

39,3 млрд. грн. – плата за землю;

27,8 млрд. грн. – акцизний податок;

27,1 млрд. грн. – податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки;

10,7 млрд. грн. – податок на нерухоме майно.

Із зазначеного переліку до місцевих податків належать: єдиний податок, плата за землю та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Інші види бюджетних надходжень є державними податками, частина з яких зараховується до місцевих бюджетів. При цьому кошти з податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки взагалі не надходять до місцевих бюджетів ТГ (крім м. Києва), а розподіляються між державним бюджетом (90%) та бюджетами АР Крим, областей або міста Києва (10%) [31].

В економічній теорії при дослідженні аналізу фінансового стану суб'єктів господарської діяльності прийнято вважати, що частина власного капіталу в загальній сумі фінансових ресурсів не повинна бути меншою від 50%, тобто

значення коефіцієнта автономії підприємства має перевищувати 0,5 [147, с. 39]. У такому випадку власний капітал є показником рівня фінансової автономії.

З наведених Міністерством фінансів України показників формування доходів місцевих бюджетів вбачається, що основним джерелом фінансової основи місцевого самоврядування є кошти державного податку – ПДФО, тоді як обсяг надходжень від сплати місцевих податків орієнтовно складає 26% від загального доходу місцевих бюджетів. Крім того, кошти податку на доходи фізичних осіб підлягають реверсній дотації, тобто можуть вилучатися з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності інших територій [31].

Виходячи з наведених вище цифр, зіставивши різницю в обсягах надходжень між загальнодержавними та місцевими податками, можна дійти висновку, що на даний час коефіцієнт фінансової самостійності місцевого самоврядування орієнтовно складає 0,26, що майже у два рази менше мінімального показника наявності автономії.

Отже, рівень фінансової самостійності місцевого самоврядування оцінюється як 0,26, що є значно низьким.

У цьому контексті заслуговує на увагу науковий підхід Валерія Величка, який, обґрунтовуючи відмінністю державних та місцевих податків, розглядав сплату місцевих податків як плату за послуги, котрі надаються ОМС членам ТГ (принцип компенсації послуги) [148].

Правова самостійність місцевого самоврядування вимірюється ступенем, до якого ОМС мають власну автономію у прийнятті рішень та виконанні своїх функцій та повноважень без втручання з боку органів державної влади.

Виходячи із регламентованих Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] обсягу повноважень:

— до виключної компетенції представницьких ОМС належить 74 питання, з яких тільки 26 пов'язані з реалізацією власних (самоврядних) повноважень, а 19 стосуються внутрішньоорганізаційних питань діяльності ради, її виконавчих органів, депутатів та голови (у т.ч. контрольних функцій);

– до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено 128 власних повноважень та 112 делегованих повноважень.

Проте варто зазначити, що до визначеного Законом [2] переліку власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесений обсяг питань, більшість з яких стосується не розвитку або життєдіяльності ТГ, а реалізації певних загальнодержавних організаційних процедур на виконання законодавчих актів (наприклад, повноваження з надання безоплатної первинної правничої допомоги, повноваження щодо організації та забезпечення цивільного захисту, організація управління різними видами відходів тощо). На нашу думку, лише до 70 власних повноважень, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», які належать до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, дійсно стосуються вирішення питань місцевого самоврядування.

Для розрахунку рівня правової самостійності ОМС візьмемо такі показники:

- загальна кількість передбачених Законом [2] повноважень ОМС – 314;
- кількість власних (самоврядних) повноважень представницьких та виконавчих ОМС – 96 (26+70).

Коефіцієнт правової самостійності розрахований таким чином:

$$K_{\text{прав.самост.}} = \frac{96}{314} = 0,3 \quad (3.10)$$

Отже, рівень правової самостійності місцевого самоврядування оцінюється як 0,3 за обраною шкалою (формула 3.10), що є значно низьким.

Коефіцієнт організаційної самостійності місцевого самоврядування можна розрахувати на основі кількох ключових показників, з використанням таких основних компонентів:

- рівень фінансової самостійності (частка власних доходів у місцевому бюджеті);
- рівень правової (адміністративної) самостійності;

– рівень операційної самостійності (якість управлінських процесів, рівень забезпеченості ресурсами, автономія у сфері кадрової політики).

Оскільки показники фінансової та правової самостійності нам вже відомі, залишилося лише встановити рівень операційної самостійності. Проте точно оцінити його по всій Україні складно через відсутність узагальнених даних. Водночас аналітичні матеріали вказують на середній рівень спроможності місцевого самоврядування, тому коефіцієнт операційної самостійності орієнтовно становить 0,5.

Тоді коефіцієнт організаційної самостійності розраховується як середнє значення цих оцінок:

$$K_{орг.самостійність} = \frac{O_1 + O_2 + O_3}{3} \quad (3.11)$$

де:

O_1 – оцінка фінансової самостійності;

O_2 – оцінка правової самостійності;

O_3 – оцінка операційної самостійності.

Отже, коефіцієнт організаційної самостійності буде розрахований так:

$$K_{орг.самостійність} = \frac{0,26 + 0,3 + 0,5}{3} = 0,35 \quad (3.12)$$

Це означає, що рівень організаційної самостійності місцевого самоврядування оцінюється як 0,35 за обраною шкалою (формули 3.10–3.12), що також є доволі низьким показником.

Із наведених показників можна прийти до висновку про недостатність рівня АМС для реалізації покладених на цей інститут громадянського суспільства завдань. Отримані розрахунки також підтверджують суттєві розбіжності між нормативно-правовим забезпеченням АМС та її фактичною реалізацією. Це свідчить про необхідність впровадження адаптивного підходу до управління АМС, що було розглянуто у попередніх розділах. Запропоновані математичні методи можуть використовуватися для оцінки ефективності впровадження управлінських моделей у місцевому самоврядуванні.

Досліджуючи принципи місцевого самоврядування в Україні, Владислав Федоренко зауважив про важливість принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. Науковець зазначив: «Цей принцип об'єднує низку загальних засад, принципів, що мають самостійне значення: принцип правової самостійності; принцип організаційної самостійності; принцип матеріально-фінансової самостійності» [149].

У процесі УП АМС важливо забезпечити баланс між автономією ОМС та їхньою відповідальністю перед ТГ і державою. Тому при реалізації принципів правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності важливо також дотримуватися інших основних принципів місцевого самоврядування, зокрема, таких як: гласність, колегіальність, виборність, підзвітність та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед ТГ.

Принцип гласності є фундаментом демократичного місцевого самоврядування, він забезпечує прозорість, підзвітність та активну участь громадян в управлінських процесах. Його реалізація вимагає системного підходу, використання сучасних технологій та постійного діалогу між владою та громадою.

Принцип колегіальності є важливою складовою демократичного місцевого самоврядування, оскільки забезпечує колективне прийняття рішень, врахування різних точок зору та підвищує рівень довіри громадян до ОМС. Його реалізація потребує чітких процедур, відкритості, прозорості та активної участі громадян.

Принцип виборності є ключовим для демократичного місцевого самоврядування, забезпечуючи представництво інтересів громадян. Його реалізація потребує створення надійної законодавчої бази, організації прозорих і чесних виборів, а також встановлення дієвих механізмів для відкликання мешканцями ТГ депутатів та сільських, селищних, міських голів.

Принцип підзвітності та відповідальності є основоположним для демократичного місцевого самоврядування. Його реалізація забезпечує довіру громадян до влади, сприяє підвищенню ефективності управління та запобігає зловживанню владою. Це вимагає комплексного підходу, включаючи прозорість,

регулярне звітування, ефективні механізми контролю та можливість притягнення до відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування.

З метою створення умов для реалізації принципів гласності і підзвітності та відповідальності ОМС перед ТГ Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» від 22 лютого 2024 р. № 3590-IX. Цим законом передбачено обов'язок представницьких ОМС (на базовому, регіональному та субрегіональному рівнях) забезпечити трансляцію в мережі Інтернет у режимі реального часу всіх пленарних засідань ради та засідань постійних комісій рад, а також забезпечити здійснення відеофіксації таких засідань з подальшим зберіганням та оприлюдненням відеозапису відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Разом з тим, набрання чинності правової норми щодо прямих трансляцій сесійних засідань рад відкладено до припинення чи скасування воєнного стану в Україні [150].

Одним із найважливіших принципів АМС також є адаптація управління в СМС до місцевих потреб.

ТГ краще розуміють свої потреби та виклики, оскільки їхні мешканці проживають і працюють безпосередньо у відповідному контексті, маючи першоджерело знань про своє оточення та існуючі проблеми. Зокрема, вони знайомі з місцевими особливостями, культурними, соціальними та економічними характеристиками своєї громади, а також з тим, що найкраще підходить для їхнього способу життя. Мешканці мають унікальні знання та досвід, які дозволяють ефективно вирішувати місцеві проблеми та ініціювати найдієвіші заходи для задоволення потреб громади.

У цьому контексті самоуправління та синергетичні процеси створюють умови для активної участі громадян у процесах прийняття рішень та реалізації проєктів, що зміцнює демократичні засади місцевого самоврядування. Водночас спільна робота населення з органами влади та їх взаємодія стимулює учасників

місцевого самоврядування до більшої відповідальності перед громадою та ефективного використання ресурсів.

На наш погляд, ТГ як основні носії функцій і повноважень місцевого самоврядування повинні мати не лише цивільну, а й адміністративну правосуб'єктність і володіти повним обсягом повноважень, необхідним для управління всією СМС, у якій громади є первинним суб'єктом, тобто ядром цієї системи. Для цього на законодавчому рівні необхідно ввести правову реєстрацію, надавши ТГ статус юридичної особи та уповноваживши її на безпосереднє здійснення адміністративних та цивільних прав і обов'язків.

Правове регулювання статусу ТГ має ґрунтуватися на принципах самостійного вирішення питань місцевого значення та верховенства в управлінні СМС, крім випадків здійснення ОМС делегованих повноважень органів виконавчої влади. Первинний суб'єкт місцевого самоврядування має бути наділений правом контролю над всіма суб'єктами СМС, а також має оцінювати ефективність і результативність дій кожного суб'єкта системи, з можливістю впливу на процеси управління. Компетенція та повноваження ТГ в управлінні СМС має визначатися за негативним принципом правового регулювання, згідно з яким громада мала б повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке належить до місцевого значення і вирішення якого законодавством не доручене жодному органу державної влади.

Отже, діяльність ОМС на базовому рівні з реалізації власних (самоврядних) повноважень повинна здійснюватися під дієвим контролем ТГ, із можливістю скасування рішень, які є не вигідними або не відповідають інтересам первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Крім того, обов'язковою умовою для легітимізації всіх актів ОМС та їх посадових осіб (за винятком внутрішньо-організаційних питань) має бути суворе дотримання принципів гласності та інклюзивності. Недотримання цієї умови має стати самостійною підставою для визнання таких актів недійсними.

Важливим також є розподіл самоврядних повноважень між суб'єктами СМС таким чином, щоб ці повноваження були виключними, а їх володар мав

здатність реалізувати їх найкращим способом порівняно з іншими суб'єктами СМС. Водночас право обмеження в самоврядних повноваженнях ОМС базового рівня та їх посадових осіб має належати виключно ТГ (крім випадків обмеження державою прав на місцеве самоврядування в умовах воєнного чи надзвичайного стану). При цьому дуже важливо, щоб будь-які обмеження конституційних прав ТГ на місцеве самоврядування обов'язково виходили з принципів: розсудливості, зрозумілості, обґрунтованості, а також були лише тимчасовими та пропорційними відносно наявної небезпеки втрати суверенітету, незалежності та територіальної цілісності нашої держави [151, с. 302-303].

Таким чином, УП АМС на базовому рівні вимагає системного підходу, що включає правове забезпечення, фінансову незалежність, інституційну спроможність, громадську участь і контроль, а також ефективну співпрацю між органами публічної влади. Кількісний аналіз рівня АМС підтверджує, що розроблені теоретичні підходи до управління автономією можуть бути основою для обґрунтування рішень щодо її збалансування. Впровадження інтегрованої моделі збалансованого рівня автономії дозволяє не лише визначати критичні точки при реалізації автономії, а й формувати практичні рекомендації для її покращення.

3.3. Залучення громадськості у процесах управління потенціалом автономії місцевого самоврядування

Громадська активність значно зросла завдяки реформі децентралізації, яка посилила роль ТГ у прийнятті рішень. Населення стало активніше залучатися до місцевих процесів управління через громадські слухання, петиції, бюджет участі та інші форми участі ТГ у вирішенні питань місцевого значення.

Для ефективного залучення громадськості до державних справ було використано кілька стратегій, які включали в себе:

- проведення публічних консультацій, обговорень та слухань з метою врахування думки громадськості при розробці законопроектів та інших нормативно-правових актів;
- створення громадських рад при органах влади, які мають консультативно-дорадчий характер та сприяють налагодженню діалогу між владою та громадськістю;
- забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність органів влади, що сприяє підвищенню прозорості та підзвітності;
- проведення навчальних програм та просвітницьких заходів для підвищення рівня обізнаності громадян про їхні права та можливості впливу на державну політику.

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» були затверджені:

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (який визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики);

Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації.

Також рекомендовано ОМС під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при ОМС керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням [152].

Отже, передбачено створення різноманітних консультативно-дорадчих органів для забезпечення максимальної інклюзивності при прийнятті рішень органами державної влади та ОМС.

Деякі ОМС створюють громадські ради за різними напрямками. Наприклад, на вебсайті Вінницької міської ради розміщено перелік з двадцяти консультативно-дорадчих органів цього ОМС [153].

Успішна взаємодія між ОМС та невіддільними інститутами громадянського суспільства вимагає від обох сторін високого рівня прихильності до співпраці та готовності до компромісу [154, с. 11].

У цій взаємодії наявна емерджентність, яка демонструє, що спільна робота владних суб'єктів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства (у т.ч. НУО) може призвести до якісно нових результатів, які неможливо досягти в умовах ізольованої діяльності кожної зі сторін. Цей феномен виникає тоді, коли спільна діяльність цих двох груп призводить до появи нових якостей і результатів, які не могли б бути досягнуті окремо.

Впровадження принципу емерджентності у процеси УП АМС дозволяє збалансувати інтереси ОМС і ТГ, посилити АМС за рахунок підвищення ефективності управління в СМС та досягнення соціально значущих результатів.

На виконання підпункту 3 пункту 14 розділу II Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 415-р [155], який передбачає впровадження постійно діючих механізмів громадського контролю за розпорядженням місцевими фінансами та комунальною власністю, наказом Міністерства фінансів України від 03 березня 2020 р. № 94 були затверджені Методичні рекомендації щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні.

Метою цих Методичних рекомендацій є визначення переліку механізмів, здатних забезпечити участь громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні. Механізмами залучення громадськості до бюджетного процесу, що охоплює етапи підготовки, затвердження, виконання, аудиту та контролю бюджету, визнано:

- консультації з громадськістю;
- діяльність громадських рад, утворених при ОМС;

- залучення засобів масової інформації;
- підготовка інформації з питань місцевого бюджету в доступній для громадськості формі;
- використання засобів інтерактивного спілкування;
- запровадження громадського бюджету «бюджету участі» [156].

Ще одним дієвим способом залучення громадськості у процесах УП АМС є громадська експертиза. Нормативним підґрунтям для її проведення є Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976, у пункті 3 якої міститься рекомендація для ОМС під час проведення громадської експертизи їх діяльності використовувати Порядок, затверджений цією постановою [157].

Громадська експертиза є важливим інструментом для вирішення різних проблем у громаді, зокрема в найбільш складних питаннях місцевого значення. Вона слугує важливим механізмом для забезпечення прозорості, підвищення ефективності управління та зміцнення довіри між громадянами та ОМС.

У процесах УП АМС громадська експертиза може забезпечити ефективну оцінку та вдосконалення принципів і механізмів, які визначають обґрунтованість та збалансованість рівня автономії відносно завдань та функцій, покладених на суб'єктів місцевого самоврядування, а також способів їх реалізації. Її наявність дозволяє врахувати думки та рекомендації різних зацікавлених сторін, включаючи ГО, експертів, мешканців ТГ та представників ОМС. Основні аспекти, які можуть бути розглянуті під час такої громадської експертизи:

правова автономія, що включає оцінку рівня незалежності місцевого самоврядування у прийнятті рішень з питань реалізації власних (самоврядних) повноважень, з урахуванням законодавчих рамок;

фінансова автономія, що означає проведення аналізу фінансової незалежності, включаючи можливості для отримання та розподілу бюджетних коштів, податкову політику та інші фінансові механізми;

організаційна автономія, що передбачає надання оцінки здатності владних суб'єктів місцевого самоврядування ефективно виконувати свої функції, включаючи питання кадрової політики, управління ресурсами та взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади;

соціальна-економічна спроможність, в межах якої розглядається можливість місцевого самоврядування впливати на соціально-економічний розвиток ТГ, включаючи доступ до послуг, рівень участі громадян та забезпечення їхніх прав;

громадська участь, рівень наявності якої визначається через аналіз механізмів залучення громадян до процесу прийняття рішень, включаючи громадські слухання, консультації та інші форми взаємодії.

Основним організаційно-правовим принципом місцевого самоврядування, який сприяє залученню громадськості у процеси реалізації публічної влади на місцевому рівні, є підзвітність та відповідальність ОМС та їх посадових осіб перед ТГ.

Валентина Боняк та Дмитро Селіхов відносять підзвітність та відповідальність ОМС до взаємопов'язаних між собою понять. Науковці звертають увагу на те, що підзвітність є способом контролю за діяльністю ОМС та їх посадових осіб, за допомогою якого ці суб'єкти мають нести відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків та функцій перед мешканцями ТГ. Однак процедури здійснення такого контролю в законодавстві чітко не прописані, що дає можливість для формалізму та ухилення від здійснення своїх обов'язків належним чином. Дослідники пропонують затвердити законодавчу процедуру здійснення звітування ОМС та їх посадовими особами, а також на рівні держави почати з формування та впровадження на всіх рівнях ідеології і культури відповідальності держави та посадових осіб за невиконання своїх соціальних обов'язків перед громадянами і суспільством [158].

Слушною є думка вітчизняної науковиці Олени Чальцевої щодо наявності взаємозв'язку між публічністю ОМС та виміру їх легітимності. Вона пише:

«Публічність місцевої влади є для демократичних систем свого роду лакмусовим папірцем публічності і однією з базових характеристик публічних практик, яка показує, наскільки місцеві інститути влади легітимні, відкриті, підзвітні, діють в інтересах громадян, протидіють корупції і готові до широкого комунікативному дискурсу» [159, с. 234].

Одним із розповсюджених способів залучення громадськості у місцевому самоврядуванні вбачається через ГО. Завдяки здатності мобілізувати та залучати велику кількість громадян до активної участі в суспільних справах ГО можуть створювати платформи для громадського діалогу, сприяти взаємодії між громадянами та ОМС, а також надавати експертну підтримку та ресурси для вирішення місцевих проблем. Діяльність ГО здатна підсилювати демократичні процеси, виступаючи посередниками між громадянами та владою, допомагаючи формувати громадську думку та сприяючи прозорості та підзвітності владних суб'єктів місцевого самоврядування.

Той факт, що багато хто з учасників цих організацій також є виборцями, підкреслює додатковий зв'язок з представницькою демократією. Це забезпечує подвійний вплив: громадяни не лише беруть участь у виборах, але й активно впливають на місцеву політику та ухвалення рішень між виборчими циклами. Таким чином, ГО не тільки підвищують рівень громадської активності, але й зміцнюють зв'язок між виборцями та обраними представниками, що сприяє більш ефективному та відповідальному управлінню на місцевому рівні.

Україна є стороною у підписанні Додаткового протоколу до ЄХМС про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р. Цим міжнародним документом передбачається обов'язок держав-підписантів забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади, що означає право громадян вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади. Також додатковим протоколом до ЄХМС регламентовано, що законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права, без наявності несправедливої дискримінації будь-якої особи чи групи. Будь-які формальності,

умови чи обмеження стосовно здійснення права участі у справах місцевого органу влади повинні бути встановлені законодавством і відповідати міжнародно-правовим зобов'язанням. Крім того, законодавство повинно встановлювати такі формальності, умови та обмеження, які є необхідними для забезпечення того, що здійснення права участі не загрожує етичній чесності й прозорості здійснення повноважень та обов'язків місцевих органів влади [160].

Водночас до визначених Законом [2] основних принципів місцевого самоврядування не віднесено принципу безпосередньої участі громадян у справах ОМС. Існуючі принципи народовладдя та виборності визначають лише право обмеженої участі громадян в управлінні СМС, яке проявляється у вигляді консультативних заходів (загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету, публічні консультації тощо) або через висування та обирання депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів. Отже, в наявному законодавчому полі України право громадян на вжиття рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків ОМС та їх посадових осіб ніяк не регламентується. Також варто зауважити, що Додатковий протокол до ЄХМС про право участі у справах місцевого органу влади [160] протягом останніх 15 років так і не був ратифікований Україною.

Як слушно зазначає у своєму дослідженні Олег Турій, аналіз наявної нормативно-правової бази на предмет гарантій участі громадян у процесі ухвалення та впровадження управлінських рішень ОМС за роки незалежності України доводить про відсутність конкретних деталей таких гарантій, при цьому жоден чинний нормативний акт не встановлює чітких процедур для надання громадянам інформації про питання, що обговорюються та регулюються цими органами, а також про прийняті нормативні акти, їх проєкти та процедури ухвалення рішень [161].

Кодекс кращих практик участі громадськості у прийнятті рішень був ухвалений 1 жовтня 2009 р. Конференцією міжнародних НУО Ради Європи (далі – Кодекс) [162], а його оновлену редакцію затвердили 24 червня 2019 р. та

ухвалили 30 жовтня 2019 р. Цим Кодексом передбачені принципи громадянської участі, відповідно до яких НУО та органи публічної влади на різних рівнях повинні діяти з дотриманням низки принципів.

Принцип відкритості, згідно з яким НУО відкрито збирають і направляють думки своїх членів, груп користувачів і зацікавлених громадян. Цей внесок надає вирішальну цінність процесу прийняття політичних рішень, підвищуючи якість, розуміння та довгострокову застосовність політичних ініціатив. Передумовою цього принципу є те, що процеси участі є відкритими та доступними на основі погоджених параметрів участі.

Принцип довіри, згідно з яким відкрите та демократичне суспільство базується на чесній взаємодії між акторами та секторами. Незважаючи на те, що НУО та органи публічної влади відіграють різні ролі, спільна мета для покращення життя людей може бути задовільно досягнута лише на основі довіри, що передбачає прозорість, повагу та взаємну надійність.

Принцип незалежності, згідно з яким НУО мають бути визнані вільними та незалежними органами щодо їхніх цілей, рішень та діяльності. Вони мають право діяти незалежно та відстоювати позиції, відмінні від позицій влади, з якими вони могли б співпрацювати, бути незалежними від прямого контролю будь-якого уряду. Необхідно виявляти повагу до НУО, незалежно від того, узгоджується їхня думка з думкою органів публічної влади чи ні.

Принцип участі, згідно з яким НУО мають право брати участь в урядових механізмах на всіх рівнях без дискримінації в діалозі та консультаціях щодо цілей і рішень публічної політики. Така участь має забезпечувати вільне вираження різноманітних думок людей щодо функціонування суспільства. Цей принцип також застосовується до оцінки регуляторного впливу нового законодавства, а також публічних проєктів, що є ключовим процесом для забезпечення якісного законодавства та мінімізації негативних побічних ефектів. У цьому процесі громадянське суспільство може зробити цінний внесок як з низового досвіду, так і з професійної експертизи.

Принцип прозорості, згідно з яким усі процеси мають бути прозорими та відкритими для контролю з обох сторін, адміністрації та НУО. Своєчасний доступ громадськості до всіх документів, проєктів, рішень і висновків, що стосуються процесу участі, є важливим. Таким же чином громадські учасники/НУО повинні зазначити свої цілі, особисті інтереси та можливі конфлікти інтересів.

Принцип доступності, згідно з яким громадянську участь слід поширювати за допомогою чіткої мови та відповідних засобів участі, офлайн або онлайн, і на будь-якому пристрої – на основі погоджених рамок для участі.

Принцип відсутності дискримінації, згідно з яким громадянська участь має враховувати всі голоси та робити так, щоб вони були почуті, включно з менш привілейованими та найбільш уразливими. Таким чином, він повинен уникати будь-яких заходів у провадженні, способів публікації інформації, організації зустрічей і слухань тощо, які б унеможливили участь зацікавлених осіб або груп.

Принцип інклюзивності, згідно з яким громадянська участь має включати всі групи з особливими інтересами та потребами, такі як молодь, люди похилого віку та люди з обмеженими можливостями або меншини. Багато з цих груп нелегко реагують на заклик до участі. Тому слід вживати активних заходів, щоб охопити ці групи, надати їм можливість брати участь і допомогти їм у цьому процесі.

Принцип підзвітності, згідно з яким будь-який процес участі має бути спрямований на отримання результатів і бути відкритим для зміни початкових пропозицій. Ці результати мають бути задокументовані та доступні для громадськості. Усі особи, уповноважені на прийняття рішень, відповідають за їх наслідки; обґрунтовані рішення підлягають контролю та можуть бути піддані санкціям; передбачено механізми захисту від неналежного управління або помилкових рішень [163].

Залучення громадськості є невід’ємною складовою процесу УП АМС, що сприяє підвищенню ефективності та легітимності рішень ОМС та їх посадових

осіб. Це включає кілька ключових аспектів, кожен з яких сприяє активному та інформованому залученню громадян до процесу управління.

Перш за все, важливо забезпечити прозорість діяльності владних суб'єктів місцевого самоврядування. Це досягається через регулярне інформування громадськості про рішення, плани та проекти, що реалізуються в ТГ. Відкритий доступ до інформації дозволяє громадянам бути обізнаними про діяльність влади та контролювати її.

Навчання та просвіта населення відіграють ключову роль у залученні громадськості. Інформування громадян про їхні права, можливості участі та механізми впливу на місцеву політику сприяє підвищенню їхньої активності та зацікавленості в розвитку громади. Проведення семінарів, тренінгів та інформаційних кампаній допомагає підвищити рівень обізнаності та компетенції громадян.

Інституційні механізми, такі як громадські ради, забезпечують структуровану взаємодію між місцевою владою та громадськістю. Громадські ради надають можливість представникам різних соціальних груп та організацій брати участь у формуванні політики, контролювати її реалізацію та впливати на прийняття рішень.

Розвиток партнерства між місцевою владою та громадянським суспільством є ще одним важливим елементом. Спільні проекти, ініціативи та програми, що реалізуються у співпраці з ГО, сприяють підвищенню ефективності управління та врахуванню потреб різних верств населення.

Оцінка та моніторинг діяльності місцевої влади за участю громадськості дозволяють забезпечити підзвітність та відповідальність. Громадянські ініціативи з моніторингу виконання рішень, бюджету та інших аспектів управління допомагають виявляти проблеми та знаходити шляхи їхнього вирішення.

У процесах УП АМС громадськість відіграє подвійну роль. З одного боку, громадянське суспільство є учасником у формуванні та реалізації місцевої політики щодо розвитку ТГ. З іншого боку, медіа, НУО та громадськість

відіграють важливу роль у забезпеченні належного контролю за тим, щоб рівень АМС був збалансованим, а реалізація власних (самоврядних) повноважень владними суб'єктами місцевого самоврядування відповідала меті існування таких повноважень та інтересам ТГ.

Через журналістські розслідування, аналітичні статті та репортажі медіа висвітлюють ключові питання та проблеми місцевого самоврядування, що сприяє прозорості та підзвітності ОМС та їх посадових осіб. НУО, зі свого боку, займаються моніторингом діяльності владних суб'єктів місцевого самоврядування, проводять дослідження, організовують громадські обговорення та слухання, а також надають рекомендації щодо покращення управління. Вони активно залучають громадян до участі в процесах прийняття рішень через освітні програми, тренінги та інформаційні кампанії, підвищуючи рівень громадської обізнаності та залученості.

Співпраця між медіа, НУО та громадськістю створює ефективний механізм контролю, який допомагає забезпечити, щоб місцеве самоврядування залишалося в межах своїх завдань і повноважень, не зловживаючи наданою автономією. У цьому контексті громадська участь не лише підвищує прозорість діяльності ОМС, а й відіграє важливу роль у розвитку потенціалу АМС.

Залучення громадськості до процесів ухвалення рішень сприяє посиленню ключових складових автономії ОМС. Зокрема, розширення механізмів участі позитивно впливає на фінансову автономію, оскільки громади отримують більше інструментів для визначення пріоритетних напрямів бюджетних видатків, зменшення залежності від трансфертів та підвищення ефективності використання ресурсів. Активна взаємодія громадян з ОМС у процесі нормотворення зміцнює правову автономію, підвищуючи рівень легітимності ухвалених рішень. Участь громадськості у формуванні політики розвитку ТГ сприяє організаційній автономії, забезпечуючи спроможність ОМС самостійно визначати стратегічні пріоритети та реалізовувати їх із врахуванням локальних потреб.

Практика українських ТГ демонструє, що використання механізмів громадської участі є дієвим інструментом посилення АМС. Так, у місті Львів завдяки механізму громадського бюджету та активному залученню мешканців до голосування за місцеві ініціативи у 2021 році з місцевого бюджету було профінансовано до 80 проєктів у сферах благоустрою, освіти та екології [164]. У Дніпрі діє громадська бюджетна рада, яка сприяє ефективному використанню бюджетних коштів. У межах бюджетних слухань громадськість активно долучається до обговорення проєктів кошторису міста, що посилює прозорість бюджетного процесу та сприяє підвищенню фінансової АМС [165].

Показовою є також роль механізму електронних петицій як засобу громадського впливу на рішення місцевої влади. Це підтверджує, що активна громадянська позиція безпосередньо впливає на формування політики розвитку ТГ та сприяє підвищенню рівня їхньої автономії.

Громадський контроль, як важливий елемент УП АМС, дозволяє запобігти корупції на місцевому рівні. У громадах, де активно діє бюджет участі, рівень довіри до місцевої влади є вищим. Інструменти громадського контролю, включаючи інститут публічного аудиту, є важливим атрибутом правової демократичної держави та свідченням високого рівня розвитку громадянського суспільства.

Науковиця Оксана Євсюкова, обґрунтовуючи засади моделювання організаційно-правових важелів та сервісних функціоналів публічного управління, звернула увагу на механізм реалізації публічного аудиту діяльності органів публічної влади за умов деліберативної демократії. Дослідниця зазначила, що «теорія деліберативної демократії ґрунтується на концепції соціальної комунікації, яка передбачає реалізацію права громадян щодо участі в оцінюванні результатів функціонування органів публічної влади (зокрема в аспекті якості їх діяльності), яка сприяє використанню сервісного підходу до забезпечення результативності публічних владних відносин» [166].

У місцевому самоврядуванні деліберативна демократія передбачає активну участь громадян у процесі прийняття рішень ОМС через обговорення та

обмін аргументами. Цей підхід сприяє більш глибокій залученості громадян і забезпечує, що рішення приймаються на основі колективного обговорення і з урахуванням різних точок зору.

У цьому контексті важливо створити платформи для відкритих обговорень, де всі зацікавлені сторони можуть висловити свої думки та пропозиції. Громадяни мають бути добре поінформовані про питання, які обговорюються, що включає доступ до офіційних документів, досліджень та експертних думок. Обговорення в рамках деліберативної демократії повинні бути аргументованими і раціональними, що сприяє прийняттю обґрунтованих і справедливих рішень. Важливо забезпечити прозорість усіх етапів процесу і публічний доступ до результатів обговорень, що дозволяє громадянам бачити, як їхні пропозиції враховані у прийнятих рішеннях.

Механізми зворотного зв'язку також є необхідними для того, щоб громадяни могли бачити вплив своїх внесків і продовжувати брати участь у процесах місцевого самоврядування.

На наш погляд, деліберативна демократія може стати ключовим інструментом для УП АМС, оскільки через її застосування найбільш оптимально враховуються інтереси та місцеві потреби мешканців ТГ.

За участю громадськості в процесах УП АМС передбачається наявність максимальної самостійності ТГ у прийнятті рішень, управлінні ресурсами та вирішенні місцевих проблем без втручання органів державної влади, що є ключовим елементом для ефективного місцевого самоврядування.

Науковиці Ірина Грищенко та Людмила Горбата вважають, що принцип громадської участі у реалізації інтегрованого механізму забезпечення стійкості та відновлення ТГ «передбачає, що усі суб'єкти забезпечення стійкості постійно обмінюються необхідною інформацією, комунікують між собою у різних форматах, спільно виконують визначені завдання у межах своєї відповідальності» [167, с. 77].

Забезпечення належних умов для існування прямих та зворотних зв'язків в СМС покладається на ОМС та їх посадових осіб, які повинні впроваджувати

механізми для постійного діалогу з громадськістю, що дозволяє враховувати її думки на всіх етапах процесу прийняття рішень. Зворотний зв'язок від громади допомагає ОМС коригувати стратегії і проекти, для того, щоб вони максимально відповідали місцевим потребам.

Громадськість позитивно впливає на реалізацію владними суб'єктами місцевого самоврядування своїх адміністративних повноважень та організаційно-розпорядчих функцій, оскільки забезпечує підвищення прозорості та підзвітності управлінських процесів, сприяє врахуванню різних точок зору та потреб населення, поліпшує якість прийнятих рішень та їхню відповідність реальним запитам громади.

Участь громадськості у процесах УП АМС є як запорукою ефективного управління в СМС, так і запобіжником від неправомірного втручання органів державної влади у реалізацію ОМС власних (самоврядних) повноважень. Це відбувається з кількох причин.

По-перше, забезпечуючи більшу прозорість діяльності та відкритість інформації ОМС громадськість знижує можливість приховати неправомірні дії чи прийняти рішення, які суперечать інтересам ТГ. *По-друге*, сприяючи підвищенню легітимності прийнятих ОМС рішень, з урахуванням думок і потреб місцевих жителів, громадськість знижує можливість державного втручання, оскільки такі рішення отримують широку підтримку серед населення. *По-третє*, стимулюючи розвиток активного громадянського суспільства, яке здатне самостійно захищати свої права та інтереси, громадськість створює умови для більш незалежного та ефективного функціонування ОМС. Активна участь громадян також стимулює розвиток громадянського суспільства, підвищує рівень соціальної відповідальності та активності мешканців.

При збалансованій АМС та активному залученні громадськості індикатори якісних показників синергетичних процесів успішності розвитку ТГ відображають рівень взаємодії та ефективності реалізації місцевих ініціатив. Це включає оцінку участі громадян у прийнятті рішень та частку населення, залученого до громадських обговорень. Прозорість та підзвітність місцевої

влади вимірюється через регулярність публічних звітів і доступність інформації про бюджет та витрати. Розвиток місцевих ініціатив може оцінюватися за кількістю затверджених проєктів громадського бюджету та обсягом фінансування, виділеним на їх реалізацію, а також рівнем задоволеності громадян результатами.

Соціальна згуртованість та активність населення відображається у кількості активних ГО, участі населення в культурних, освітніх та спортивних заходах, і рівні соціального капіталу. Якість надання публічних послуг визначається задоволеністю громадян, кількістю скарг та пропозицій, і часом реагування на запити. Економічний розвиток та стійкість ТГ оцінюються через рівень зайнятості, створення нових підприємств та стартапів, і обсяг інвестицій у місцеву економіку. Екологічна стійкість визначається рівнем забруднення, кількістю реалізованих екологічних ініціатив та залученістю громадян до екологічних програм. Ці індикатори разом формують комплексну картину успішності розвитку ТГ та ефективності їх автономного управління.

Оскільки АМС передбачає не безмежну, а збалансовану самостійність, варто розглянути питання участі громадськості в раціональному обмеженні автономності управління та дискреційних повноважень ОМС.

Тут важливо зауважити, що АМС та дискреційні повноваження владних суб'єктів місцевого самоврядування за визначенням, обсягом та процедурою реалізації не є тотожними. Обидва поняття передбачають, що ОМС мають певну свободу у прийнятті рішень та виконанні своїх функцій без прямого втручання з боку органів державної влади, враховуючи потреби і інтереси мешканців ТГ та мають можливість бути гнучкими у реалізації місцевої політики. Разом з тим, АМС є ширшим поняттям, яке визначає право на самостійне прийняття рішень всіма суб'єктами місцевого самоврядування та включає загальну незалежність владних суб'єктів місцевого самоврядування в управлінні місцевими справами. В свою чергу дискреційні повноваження є складовою цієї автономії і стосуються конкретних прав ОМС та їх посадових осіб під власну відповідальність приймати рішення у певних сферах без попереднього узгодження з іншими суб'єктами

публічно-правових відносин (органами державної влади та ОМС вищого адміністративно-територіального рівня). При цьому реалізація дискреційних повноважень владними суб'єктами місцевого самоврядування має здійснюватися ефективним способом, відповідати меті їх виконання (в інтересах ТГ), а також з дотриманням принципу підзвітності та відповідальності перед ТГ. Крім того, дискреційні повноваження передбачають право вибору з декількох можливих варіантів дій.

Хоча громадськість й не має можливості безпосередньо обмежувати АМС, але вона може створювати умови для підвищення підзвітності та прозорості, впливаючи на діяльність владних суб'єктів місцевого самоврядування і забезпечуючи ефективне використання ними своїх дискреційних повноважень.

Отже, необхідність залучення громадськості у процеси УП АМС обґрунтовується кількома критеріями. *По-перше*, участь громадян забезпечує прозорість і підзвітність дій ОМС та їх посадових осіб, знижуючи ризики корупції та зловживань владою. *По-друге*, включення різних точок зору та місцевих знань покращує якість прийнятих рішень, дозволяючи краще враховувати специфіку та потреби ТГ. Важливим є також розвиток активної громадянської позиції, що підсилює демократичні процеси та сприяє формуванню навичок самоорганізації серед громадян. Крім того, участь громадськості відповідає міжнародним стандартам демократичного управління, що сприяє розвитку правової держави та зміцненню демократичних інституцій.

3.4. Прогнозна оцінка наслідків запровадження універсальної моделі автономії місцевого самоврядування

Наукове дослідження УП АМС було б неповним без прогнозування наслідків запровадження УМА місцевого самоврядування з огляду на необхідність оцінки впливу такої моделі на оптимізацію використання потенціалу автономії та забезпечення сталого розвитку ТГ. Логіка дослідження

визначає необхідність комплексного підходу до оцінки наслідків, що передбачає інтеграцію кількох методологічних аспектів.

Методологічний підхід до прогнозування наслідків запровадження УМА місцевого самоврядування базується на системному аналізі, що інтегрує кілька важливих аспектів. По-перше, дослідження враховує структурні зміни в СМС, які передбачають виявлення нових зв'язків між її елементами та змін у ролях і функціях суб'єктів. По-друге, особлива увага приділяється емерджентним властивостям системи, які полягають у виникненні якісно нових характеристик завдяки взаємодії складових. Ці властивості вивчаються шляхом моделювання поведінки суб'єктів СМС за умов підвищення АМС та впровадження інноваційних механізмів управління. По-третє, застосовуються методи сценарного моделювання, що дозволяють оцінити вплив різних факторів на розвиток системи. Зокрема, моделюються сценарії розвитку за умов різного рівня автономії, доступності фінансових ресурсів та інтенсивності горизонтальних зв'язків між суб'єктами.

Виявлені в ході дослідження структурні зміни в СМС тісно пов'язані з виникненням нових, емерджентних властивостей. Саме ці зміни та нові якості системи є ключовими для розуміння наслідків запровадження УМА і становлять наукову новизну нашого дослідження. Зокрема, трансформація існуючих зв'язків між елементами СМС сприяє перерозподілу ролей і функцій її суб'єктів. Структурні зміни включають виникнення нових взаємодій між ТГ, сільськими, селищними, міськими радами, виконавчими органами цих рад, ОСН. А посилення горизонтальних зв'язків між різними ТГ через механізми їх співробітництва на договірних засадах сприяють об'єднанню ресурсів для спільних проєктів.

Запровадження УМА передбачає не лише зміну структури СМС, але й переосмислення ролі та функцій її суб'єктів. Внаслідок цих трансформацій передбачається:

1) підвищення ролі ТГ у визначенні стратегічних пріоритетів розвитку, а також впровадження механізмів прямої демократії (громадські бюджети, петиції, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо);

2) сільська, селищна, міська рада переходить від «адміністративного» до стратегічного планування, а також зміцнюється роль депутатів місцевої ради у нагляді за виконавчими органами;

3) посилення відповідальності сільського, селищного, міського голови за соціально-економічний розвиток території певної громади, а також розширення його участі в координації ініціатив співробітництва ТГ;

4) оптимізація структур виконавчих органів сільських, селищних, міських рад для ефективнішого виконання ними завдань, а також розширення їх функцій у сферах екології, цифровізації, надання комунальних та адміністративних послуг;

5) зміна акценту районних та обласних рад на координацію спільних інтересів ТГ, а також участь цих ОМС у реалізації державних регіональних програм через механізми субсидіарності;

6) інтеграція в управління через делегування ОСН окремих завдань, зокрема у соціальній сфері та благоустрою.

У контексті змін в ролях і функціях суб'єктів місцевого самоврядування варто розглянути можливість наділення виконавчих ОМС факультативними повноваженнями, які на даний час належать органам виконавчої влади.

Зокрема, відповідно до положень Закону України «Про автомобільний транспорт» мережу автобусних маршрутів загального користування у приміському сполученні (які з'єднують населені пункти різних ТГ і протяжність яких не перевищує 50 км) формують Рада міністрів Автономної Республіки Крим та обласні державні адміністрації [168]. Найчастіше мережа таких автобусних маршрутів формується органами виконавчої влади без погоджень з ОМС (через населені пункти яких пролягає приміське сполучення), ігноруючи інтереси мешканців ТГ, що призводить до розчарувань громадян та недовіри до влади. На наш погляд, оптимальним вирішенням подібних питань могло б стати

запровадження диспозитивної норми права, заснованої на договорі про умови співробітництва ТГ. Тобто, якщо умовами такого договору буде досягнуто згоди між громадами про створення автобусних маршрутів загального користування приміського сполучення (які пролягають через населені пункти ТГ – підписантів договору – та з'єднують їх), то повноваження на формування мережі таких маршрутів, визначення умов перевезень, проведення конкурсів та укладання договорів на перевезення пасажирів має передаватися від органів виконавчої влади (СМ АРК, обласних державних адміністрацій) до виконавчих ОМС.

Такий спосіб застосування децентралізації на принципі субсидіарності не тільки наближує суб'єкта прийняття рішень до споживача послуг (громадянина), але й може значно посилювати синергетичний ефект від реалізації спільних проєктів. Зростання синергетичного ефекту від співробітництва ТГ у межах запровадження УМА виникає у разі взаємодії ресурсів, інфраструктур та управлінських механізмів. Така співпраця створює умови для раціонального використання наявних можливостей шляхом об'єднання зусиль для вирішення спільних викликів. Наприклад, ТГ можуть спільно інвестувати у великомасштабні інфраструктурні проєкти, такі як будівництво транспортних мереж, модернізація освітніх закладів чи покращення медичного обслуговування, що потребує значних фінансових вкладень і ресурсів.

У межах запровадження УМА місцевого самоврядування очікуються суттєві зміни у системних зв'язках ТГ з іншими суб'єктами місцевого самоврядування. Реалізація цієї моделі передбачає:

- посилення співпраці мешканців ТГ з сільськими, селищними, міськими радами, що дозволить ефективніше координувати дії з розробки стратегій розвитку;

- взаємодія ТГ із сільськими, селищними, міськими головами стане більш конструктивною, оскільки головні посадові особи ТГ виконуватимуть функції не лише представництва, а й стратегічного управління, забезпечуючи ефективну комунікацію між громадою, радами та виконавчими органами;

– взаємодія ТГ з виконавчими ОМС набуде більш прозорого характеру завдяки впровадженню сучасних цифрових інструментів та автоматизації адміністративних процесів;

– взаємодія з районними та обласними радами дозволить ТГ ініціювати спільні проекти на рівні кількох територіальних одиниць на субрегіональному та регіональному рівнях, сприяючи розвитку співробітництва ТГ; завдяки цьому громади отримають доступ до ресурсів і можливість реалізовувати масштабні інфраструктурні проекти;

– посилення взаємодії ТГ з ОСН призведе до вирішення локальних питань, таких як благоустрій чи соціальні ініціативи, забезпечуючи залучення мешканців до прийняття рішень.

Таблиця 3.1.

Прогнозовані зміни у взаємодії ТГ з іншими суб'єктами місцевого самоврядування внаслідок запровадження УМА

Суб'єкт взаємодії з ТГ	Поточний стан	Прогнозований стан
Сільська, селищна, міська рада	Фрагментарна координація	Системна співпраця
Сільський, селищний, міський голова	Часткова взаємодія	Конструктивне партнерство
Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад	Обмежена прозорість	Повна підзвітність
Районні та обласні ради	Епізодична участь	Регулярна інтеграція
Органи самоорганізації населення	Обмежена участь у процесах	Активне включення у діяльність

Зазначене у таблиці 3.1 демонструє, що запровадження УМА призводить до якісних змін у взаємодії між ТГ та іншими суб'єктами місцевого самоврядування, що характеризується переходом від фрагментарності та частковості до системності та конструктивного партнерства. Так, якщо на етапі поточного стану взаємодія з сільськими, селищними та міськими радами залишається на рівні фрагментарної координації, то впровадження УМА передбачає системну співпрацю, що сприятиме підвищенню ефективності управлінських процесів.

Пріоритетним завданням прогнозування наслідків запровадження УМА місцевого самоврядування є моделювання сценаріїв розвитку подій у СМС, зокрема оцінка можливих позитивних і негативних наслідків для організації управлінських процесів, соціально-економічного розвитку ТГ та забезпечення стабільності управління. Вони дають змогу визначити, як зміни у рівні автономії, доступності фінансових ресурсів та інтенсивності горизонтальних зв'язків між суб'єктами впливають на загальну ефективність функціонування СМС. Наприклад, сценарії з високим рівнем автономії демонструють значний потенціал у створенні нових можливостей для залучення інвестицій і розширення економічної активності ТГ. Одночасно сценарії з низьким рівнем автономії виявляють обмеження, зумовлені залежністю ТГ від централізованих рішень і ресурсів.

У позитивному сценарії УМА стане каталізатором для значного підвищення ефективності управління в СМС. Синергетична концепція УМА місцевого самоврядування з антиентропійними процесами упорядкування сприятиме стійкому розвитку ТГ, забезпечуючи ефективне використання ресурсів, підвищення рівня організованості та залучення громадян до процесів управління. Громади отримають більше контролю над ресурсами і повноваженнями, що дозволить їм краще адаптувати політику та послуги до місцевих потреб. У такому випадку можна очікувати зростання соціального добробуту, покращення інфраструктури та зменшення адміністративних бар'єрів, що сприятиме економічному розвитку і підвищенню якості життя мешканців ТГ. Такий підхід, забезпечуючи гармонійний розвиток, балансує між централізацією та децентралізацією, створить сприятливі умови для соціально-економічного розвитку ТГ.

Водночас можливий сценарій з помірним розвитком подій, де впровадження УМА місцевого самоврядування буде поступовим і супроводжуватиметься певними труднощами. У цьому випадку громади можуть зіткнутися з викликами у забезпеченні необхідних ресурсів і управлінських навичок. Можлива наявність проблем з координацією між ОМС та місцевими

органами виконавчої влади, а також з недостатньою підготовленістю посадових осіб місцевого самоврядування до виконання нових обов'язків. Проте, з часом, після адаптації та коригування підходів, позитивні зміни, все ж таки, можуть реалізуватися.

Негативний сценарій передбачає, що впровадження УМА місцевого самоврядування може призвести до дезінтеграції і погіршення управлінських процесів в СМС. Децентралізація може створити ризики, якщо ОМС та їх посадові особи не мають достатнього досвіду, компетенцій або ресурсів для ефективного управління. В результаті можуть виникати ситуації, коли ТГ діють ізольовано одна від одної, що ускладнює координацію між різними рівнями управління і зменшує ефективність загальної субрегіональної або регіональної політики. Це створить передумови до погіршення якості прийняття рішень, коли ОМС будуть ухвалювати рішення, які не враховують загальнонаціональні пріоритети або інтереси сусідніх ТГ. Така ситуація може призвести до конфліктів між громадами, що ще більше ускладнить процеси управління. Окрім того, якщо ОМС не мають достатнього контролю або механізмів взаємодії з органами державної влади, це призведе до зниження рівня відповідальності, що, знову ж таки, негативно позначиться на управлінських процесах.

На думку Олексія Лялюка та інших авторів монографії «Проблеми правового регулювання територіальної організації влади в Україні», у питаннях покращення місцевого самоврядування децентралізація не може бути універсальним засобом. Науковці вважають, що надмірна автоматизація місцевих органів влади здатна призвести до дисбалансу управлінської системи, посилення регіональних диспропорцій, втрати можливості ефективно концентрувати ресурси для здійснення загальнодержавного управління, що в результаті може послабити державу та загострити конфлікти між центральною владою та окремими адміністративно-територіальними одиницями. Тому, на їх думку, основним завданням територіальної організації влади стає забезпечення оптимального рівня децентралізації, створення дієвої інституційної системи

публічної влади та розумне розмежування повноважень між владними структурами [169, с. 68].

Порівняння результатів різних сценаріїв дозволяє ідентифікувати оптимальні шляхи розвитку СМС та обрати найбільш ефективні управлінські рішення. Виявлення критичних факторів, що впливають на розвиток громад, забезпечує можливість адаптації управлінських стратегій до змінних умов і сприяє досягненню сталого розвитку системи в цілому. Таким чином, методи сценарного моделювання стають незамінним інструментом у процесі реформування місцевого самоврядування, спрямованого на підвищення автономії, ефективності та інноваційності.

У концепції запровадження УМА на окрему увагу заслуговує необхідність забезпечення збалансованого рівня автономії. Збільшення або зменшення обсягу АМС здебільшого виникає внаслідок прийняття певних законодавчих актів або рішень суду конституційної юрисдикції. Разом з тим, варто розглянути можливість самоврядного регулювання автономності, яке теоретично може виникати всередині самих СМС. На наш погляд, ТГ, як первинні суб'єкти, основні носії функцій і повноважень місцевого самоврядування, мають бути наділені правом на самостійний розподіл та перерозподіл у відповідних СМС власних (самоврядних) повноважень між іншими елементами системи, тим самим збільшуючи або зменшуючи рівень автономності певного суб'єкта. При цьому загальний обсяг автономії, яким наділена сама СМС в особі ТГ, має залишатися незмінним.

Розглянута нами концепція самоврядного регулювання автономії тісно пов'язана з принципом інституційної АМС. Обидва ці поняття підкреслюють самостійність і незалежність ТГ як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Однак, якщо самоврядне регулювання стосується внутрішніх процесів розподілу повноважень всередині СМС, то інституційна автономія закріплює її місце в системі публічної влади.

Науковці звертають увагу на необхідність законодавчого закріплення принципу інституційної АМС [170], фактичне існування якої регламентується в

Конституції та законах України. Відповідно до цього принципу місцеве самоврядування не входить до жодної гілки державної влади, а публічна служба в ОМС не відноситься до державної служби. Нормативна регламентація принципу інституційної АМС стала б запобіжником для виникнення помилкових судових практик, в яких ТГ розглядаються не як первинні суб'єкти самостійного інституту публічної влади у сфері публічно-правових відносин, а в якості суб'єктів держави, адміністративно-територіальних одиниць [171].

Розглянуті вище аспекти інституційної АМС створюють необхідне підґрунтя для ефективного функціонування місцевого самоврядування. Однак для реалізації наданих повноважень ТГ необхідно мати певний набір інституційних характеристик. До таких характеристик належать ефективність управління, рівень професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування і здатність до адаптації в умовах нових викликів. Інституційна спроможність включає в себе кілька важливих аспектів, таких як кваліфікація та досвід місцевих управлінців, наявність необхідних інституційних структур, механізмів контролю і підзвітності, а також здатність громади до стратегічного планування та управління. Високий рівень автономії вимагає від ТГ наявності цих компонентів для того, щоб успішно використовувати надані можливості та уникати ризиків, пов'язаних з неефективним управлінням.

У разі правового забезпечення та гарантування достатнього (збалансованого) рівня АМС, а також готовності ТГ і ОМС ефективно використовувати наданий їм обсяг автономності, можна очікувати кілька позитивних наслідків.

По-перше, ефективне використання автономії дозволить ТГ краще визначати свої пріоритети, враховуючи специфіку регіону, культурні особливості та потреби місцевих жителів. Це приведе до прийняття рішень, які більш точно відображатимуть інтереси населення та сприятимуть його благополуччю.

По-друге, підвищиться якість надання послуг, оскільки ОМС зможуть самостійно планувати і реалізовувати програми, орієнтовані на покращення

інфраструктури, освіти, медицини та інших ключових галузей. Самостійне прийняття ОМС рішень на місцях (без погоджень з органами виконавчої влади) дозволить швидше реагувати на виклики та ефективніше розподіляти ресурси.

По-третьє, зросте рівень залученості громадян до управлінських процесів. Участь мешканців ТГ у прийнятті рішень стане більш активною, оскільки вони зможуть безпосередньо впливати на ті питання, які для них є найважливішими. Це може сприяти формуванню почуття відповідальності за розвиток власної громади та збільшити соціальний капітал.

По-четверте, впровадження УМА в умовах готовності громад також може стимулювати розвиток партнерств між різними ТГ та їх ОМС. Спільна реалізація проєктів або координація зусиль для досягнення спільних цілей може створити умови для більшої згуртованості на субрегіональному або регіональному рівні та підвищити ефективність роботи всіх учасників процесу.

Практичним прикладом ускладненості в забезпеченні УМА місцевого самоврядування наразі є відсутність механізмів реалізації фіскального потенціалу ТГ, оскільки ОМС стикаються з низкою обмежень, які перешкоджають його використанню. Одним із ключових викликів є обмеженість владно-розпорядчих повноважень, особливо у сфері справляння податкових та інших обов'язкових платежів до місцевих бюджетів. ОМС, які найближче до платників майнових податків, мають краще розуміння місцевих умов і можуть ефективніше управляти цим процесом. Проте через відсутність належних повноважень вони змушені шукати інші способи для забезпечення фінансових надходжень до місцевих бюджетів.

У цих умовах ОМС часто демонструють винахідливість у використанні наявних інструментів та механізмів для оптимізації податкових надходжень. Це проявляється через:

співпрацю з податковими органами для ефективнішого адміністрування місцевих податків і зборів, зокрема через спільні роз'яснювальні кампанії для суб'єктів оподаткування щодо переваг своєчасного виконання грошових зобов'язань;

аудити та інвентаризацію майна на місцевому рівні, щоб визначити об'єкти, які потенційно можуть бути оподатковані, але з різних причин не були включені до податкової бази;

запровадження місцевих заохочень для платників, які своєчасно виконують свої податкові зобов'язання, наприклад, через бонуси – як інструмент стимулювання добровільної сплати;

пошук додаткових джерел доходів, зокрема через запровадження самооподаткування в ТГ або створення комунальних підприємств, здатних генерувати надходження до місцевих бюджетів.

Незважаючи на ці зусилля, відсутність достатніх владних повноважень значно ускладнює роботу ОМС, що безпосередньо відображається на рівні дохідної частини місцевих бюджетів. Для ефективної реалізації фіскального потенціалу ТГ необхідно провести податкову реформу, яка передбачала б розширення повноважень ОМС у сфері податкового адміністрування. Першим кроком в цьому напрямку стала розробка та реєстрація у Верховній Раді України законопроєкту № 11067, який передбачає надання ОМС окремих делегованих повноважень з адміністрування податку на майно [172].

Забезпечення УМА місцевого самоврядування тісно пов'язане з можливістю ОМС захищати права ТГ та свої повноваження в судовому порядку. Судовий захист виступає важливим механізмом, що гарантує дотримання конституційних принципів самоврядності та недопущення втручання органів державної влади або інших суб'єктів у діяльність місцевого самоврядування. Це сприяє не тільки підтриманню правової стабільності, але й зміцненню принципу верховенства права, який є основою демократичного суспільства. Судовий захист також є важливим елементом для забезпечення підзвітності та прозорості ОМС. Завдяки судовому нагляду, громадяни можуть бути впевнені, що владні суб'єкти місцевого самоврядування діють відповідно до закону, а будь-які спроби зловживання владою або порушення прав громадян можуть бути оскаржені і виправлені.

Ключовим аспектом для ефективного управління в СМС стане запровадження принципу повноти і виключності повноважень ОМС. Таким чином, ОМС мають бути наділені виключним правом вирішувати питання місцевого значення, які віднесені до їхньої компетенції, без дублювання таких повноважень та/або втручання органів державної влади. З одного боку, запровадження цього принципу підвищить рівень відповідальності ОМС (оскільки ці органи стають єдиними носіями відповідальності за реалізацію своїх повноважень) та сприятиме прозорості та підзвітності (оскільки громадяни можуть чітко розуміти, хто відповідає за прийняття тих чи інших рішень на місцевому рівні). З іншого боку, запровадження цього принципу створить умови для справжньої АМС (зміцнюючи роль місцевого самоврядування у системі публічного управління і забезпечуючи більш ефективне та результативне управління), а також дозволить уникнути конфліктів інтересів між органами публічної влади, забезпечивши ясність у розподілі відповідальності між ними.

Регламентований ЄХМС принцип повного права ОМС на самостійне вирішення будь-якого питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і не доручене іншому органу, є фундаментальним для забезпечення реальної незалежності та ефективності. Цей підхід сприяє тому, що ОМС можуть адаптувати свої рішення до місцевих умов та специфіки, що дозволяє краще враховувати потреби та інтереси ТГ. Запровадження цього принципу є ключовим кроком до побудови ефективної та автономної СМС, де владні суб'єкти місцевого самоврядування мають реальні можливості впливати на розвиток своїх громад і забезпечувати стале зростання та благополуччя місцевого населення.

Регламентація на законодавчому рівні правового статусу ТГ забезпечить їх реальне визнання первинними суб'єктами місцевого самоврядування з чітко визначеними правами та обов'язками, наділивши їх цивільною та адміністративною правосуб'єктністю. Законодавча визначеність функцій і повноважень ТГ створить правові гарантії, що ці повноваження не можуть бути відібрані чи змінені без відповідних правових процедур. Це забезпечить

стабільність і передбачуваність взаємовідносин як між суб'єктами СМС, так і між ОМС та органами виконавчої влади, що є основою для ефективного функціонування УМА.

Важливим кроком до створення ефективного та адаптивного управління в СМС є регламентоване ЄХМС право ОМС на самостійне визначення власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління [10].

Здатність адаптувати адміністративну структуру до місцевих умов сприятиме більш точному виконанню завдань, які стоять перед ОМС. Наприклад, у великих містах може бути необхідність у більш складній структурі управління з окремими підрозділами, що відповідають за різні аспекти життєдіяльності міста, тоді як у менших ТГ може бути доцільніше використовувати більш компактну структуру. Впровадження цього принципу забезпечить гнучкість і динамічність місцевого самоврядування (що є важливим для розвитку ТГ), а також підвищить відповідальність ОМС та їх посадових осіб перед мешканцями ТГ, оскільки владні суб'єкти місцевого самоврядування самі стануть відповідальні за ефективність своєї адміністративної організації. Таким чином, можливість ОМС визначати власні внутрішні адміністративні структури є невід'ємною частиною УМА.

Важливим кроком для посилення фінансової АМС та ефективності місцевого самоврядування є надання ОМС права вільно володіти та розпоряджатися коштами місцевих бюджетів без участі органів Державної казначейської служби України. При реалізації такої моделі ОМС зможуть оперативно та гнучко реагувати на потреби своїх ТГ, планувати та здійснювати необхідні фінансові операції без затримок і бюрократичних перепон. Проведення фінансових операцій без посередництва органів Казначейської служби також означає, що ОМС зможуть залучати додаткові фінансові ресурси, наприклад, через інвестиції, кредити, або гранти, і використовувати їх на свій розсуд для реалізації місцевих проєктів. Це сприятиме розвитку інноваційних підходів до управління фінансами та підвищить загальний рівень фінансової грамотності та

відповідальності ОМС. Разом з тим, ОМС повинні бути готовими до більшого контролю з боку громадськості забезпечувати відкритий доступ до інформації про використання бюджетних коштів та звітувати перед жителями ТГ про результати своєї діяльності.

Запровадження УМА місцевого самоврядування відкриває перед Україною нові можливості для розвитку, але водночас пов'язане з певними ризиками. Розробка чіткої стратегії впровадження УМА місцевого самоврядування, яка передбачає підготовку кадрів, розвиток інституційної спроможності ТГ та ефективну координацію між різними рівнями органів публічної влади, є ключовим фактором успіху реформи місцевого самоврядування. Лише за таких умов можна очікувати позитивних змін у житті громадян та сталого розвитку ТГ.

Висновки до розділу 3

У третьому розділі дисертації розроблено перспективні напрями УП АМС, що охоплюють організаційно-правові, фінансові та соціальні аспекти забезпечення стійкого розвитку ТГ. Дослідження зосереджено на формуванні моделей автономії, інструментах оцінки рівня автономії, ролі громадськості, а також впровадженні синергетичних та емерджентних підходів до управління. Особливий акцент зроблено на взаємодію ресурсів, громадських ініціатив та управлінських механізмів.

1. На основі проведеного аналізу доведено, що ключовою передумовою розвитку ТГ є створення дієвого ОПМ, який базується на принципах субсидіарності, прозорості, відповідальності та ефективності. Визначено, що ОПМ має включати нормативно-правову базу, організаційні інструменти для координації діяльності ОМС, а також механізми моніторингу та оцінювання їхньої ефективності.

2. Встановлено, що розроблена модель збалансованого рівня АМС на засадах адаптивного менеджменту сприяє гнучкому управлінню цією автономією та підвищенню стійкості СМС завдяки застосуванню механізмів адаптації та збалансування.

3. Впроваджено інтегровану модель збалансованого рівня АМС, яка дозволяє оцінювати рівень автономії з урахуванням взаємодії ключових факторів та їх впливу на стабільність СМС. Практичне застосування моделі у вигляді багатофакторної функції дає змогу враховувати правову, фінансову, організаційну, соціальну автономію, кризову стійкість, гнучкість управління, мобілізацію ресурсів і механізми моніторингу та планування.

4. Розроблено УМА місцевого самоврядування, що поєднує правові, організаційні та матеріально-фінансові напрями автономії, завдяки чому забезпечується стійкість СМС до зовнішніх викликів. Уперше запропоновано методику оцінки рівня автономії, яка враховує системну складність, рівень використання ресурсів ТГ і ступінь незалежності ОМС.

5. Визначено інструменти оцінювання рівня АМС. Запропоновано формули для розрахунку коефіцієнтів правової, фінансової та організаційної АМС. Зокрема, використано інтегровані показники, що дозволяють кількісно оцінити ефективність використання ресурсів ТГ та рівень самостійності ОМС.

6. Окреслено інституційно-правові умови УП автономії. Розглянуто можливості інтеграції міжнародних стандартів демократичного управління у національну практику. Особливу увагу приділено принципу інституційної конгруентності, що забезпечує відповідність між правами місцевого самоврядування, обов'язками ОМС та ресурсами ТГ. Запропоновано заходи для покращення взаємодії між різними рівнями органів публічної влади.

7. Підтверджено важливість синергетичних процесів як одного з ключових елементів в УП АМС. Встановлено, що запровадження синергетичної концепції УМА дозволяє досягти стійкого розвитку ТГ, ефективно використовуючи ресурси та залучаючи громадян до управлінських процесів. Зростання синергетичного ефекту від взаємодії суб'єктів СМС є важливим чинником

зміцнення АМС, підвищення організованості та реалізації спільних стратегій розвитку ТГ.

8. У межах дослідження обґрунтовано важливість активного залучення громадськості до процесів УП АМС. Встановлено, що участь громадян сприяє зміцненню демократичних засад, прозорості та підзвітності діяльності ОМС, забезпечуючи ефективніше виконання самоврядних функцій. Особливу увагу приділено феномену емерджентності, який виявляється у взаємодії громадськості та ОМС. Спільна діяльність цих суб'єктів створює нову якість управління, недосяжну за умов ізольованої роботи кожної зі сторін. Емерджентний ефект сприяє ефективному використанню ресурсів, посиленню соціальної згуртованості та формуванню умов для стійкого розвитку ТГ.

9. Акцентовано увагу на необхідності регламентації самоврядних повноважень місцевого самоврядування за негативним принципом правового регулювання та наявності у ТГ права контролю над всіма суб'єктами СМС, з оцінюванням ефективності і результативності дій кожного суб'єкта системи та впливом на процеси управління.

ВИСНОВКИ

У дисертації обґрунтовано теоретичні засади управління потенціалом автономії місцевого самоврядування в умовах реформування. Проведене дослідження дозволило визначити ключові аспекти ефективного використання потенціалу автономії місцевого самоврядування, необхідного для оптимізації управління в системі місцевого самоврядування. У результаті розроблено модель управління автономії місцевого самоврядування, що інтегрує принципи адаптивності, субсидіарності та децентралізації, враховуючи взаємозв'язок між складністю системи місцевого самоврядування, ефективністю використання ресурсів територіальних громад і рівнем незалежності суб'єктів місцевого самоврядування.

1. На основі дослідження сучасних наукових підходів визначено ключові елементи автономії місцевого самоврядування в контексті європейських принципів. До них належать: правова визначеність повноважень органів місцевого самоврядування, їх матеріально-фінансова самостійність та інституційна спроможність, участь громадян у прийнятті рішень та прозорість діяльності владних суб'єктів місцевого самоврядування. Системний аналіз дозволив виявити, що ефективне функціонування автономії вимагає комплексного підходу, який включає в себе не лише правове регулювання, а й упровадження зазначених європейських принципів.

Доведено, що матеріально-фінансова автономія є одним з ключових елементів ефективного управління потенціалом автономії місцевого самоврядування, оскільки вона забезпечує можливість самостійно використовувати та розподіляти ресурси відповідно до місцевих потреб та пріоритетів територіальних громад. Встановлено, що недостатність власних матеріальних ресурсів та залежність від зовнішніх джерел фінансування значно звужує можливості органів місцевого самоврядування у реалізації довгострокових проєктів і стримує розвиток місцевих ініціатив. Тому обґрунтовано важливість удосконалення механізмів формування місцевих

бюджетів, розвитку власних джерел доходів, а також створення дієвих інструментів фінансового вирівнювання для забезпечення стабільності місцевих бюджетів в умовах обмежених державних дотацій.

2. У ході аналізу чинного законодавства України, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, виявлено низку проблем, зокрема правову невизначеність, дублювання повноважень та відсутність ефективних механізмів захисту прав місцевого самоврядування, які суттєво впливають на реалізацію потенціалу автономії місцевого самоврядування. Особливу увагу приділено проблемам правового регулювання фінансової самостійності та організаційної спроможності органів місцевого самоврядування, які вимагають вдосконалення для забезпечення ефективного використання ресурсів та підвищення прозорості управлінських процесів.

3. У ході узагальнення зарубіжного досвіду забезпечення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування запропоновано адаптацію міжнародних стандартів до українських реалій шляхом наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями, які б відповідали їхнім актуальним потребам та сприяли гармонізації місцевих і державних інтересів, зокрема: імплементація принципу негативного правового регулювання діяльності місцевого самоврядування та наявність у територіальних громад статусу юридичної особи (з наявністю цивільної та адміністративної правосуб'єктності) (досвід Польщі); періодичне розширення повноважень територіальних громад у межах, які не зачіпають виключну компетенцію держави (досвід Королівства Іспанія); гарантування права префекта оскаржити в адміністративному суді акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які він вважає незаконними, при відсутності підпорядкування між префектом та суб'єктами місцевого самоврядування (досвід Румунії).

4. Визначено ключові принципи раціонального управління активами (потенціалом) автономії місцевого самоврядування, що ґрунтуються на європейських стандартах та конституційних засадах місцевого самоврядування в Україні. Запропоновано підходи до їхнього впровадження через прозорість,

підзвітність, інклюзивність і відкритість в управлінні ресурсами територіальних громад. Обґрунтовано, що ефективне використання потенціалу автономії місцевого самоврядування потребує врахування синергетичних процесів, що забезпечують адаптивність, стійкість та здатність до саморозвитку. Визначено, що взаємодія громадськості, громадських організацій та органів місцевого самоврядування формує нові якісні характеристики управління, сприяючи розвитку інституційної спроможності територіальних громад.

Доведено, що механізми громадського контролю та співпраця з інститутами громадянського суспільства сприяють ефективному використанню ресурсного потенціалу. Виявлено, що синергетичні процеси та емерджентні ефекти відіграють важливу роль у формуванні сталої системи управління автономією місцевого самоврядування.

Встановлено найбільш оптимальні підходи до застосування цих принципів, серед яких – підвищення професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, удосконалення механізмів контролю та підзвітності, а також впровадження концепції самоорганізації громад як важливого чинника підвищення ефективності місцевого управління.

5. Визначено ключові причини, що перешкоджають ефективному використанню потенціалу автономії місцевого самоврядування, серед яких – недостатній рівень фахової підготовки посадових осіб місцевого самоврядування, нераціональне використання ресурсів територіальних громад, а також закритість, непрозорість та надмірна бюрократизація органів місцевого самоврядування. З'ясовано, що для запобігання зловживанню адміністративними повноваженнями доцільно розробити механізми контролю за владними суб'єктами місцевого самоврядування через оптимізацію нормативно-правового регулювання, орієнтованого на забезпечення пропорційності їхньої самостійності відповідно до обсягу встановлених компетенцій.

Доведено, що відсутність чіткого розмежування між власними (самоврядними) повноваженнями місцевого самоврядування та повноваженнями органів державної влади перешкоджає повноцінному використанню автономії

місцевого самоврядування. Запропоновано методику кількісного оцінювання обсягу автономії місцевого самоврядування, яка враховує системну складність, рівень використання ресурсів і ступінь незалежності органів місцевого самоврядування від зовнішніх факторів.

Обґрунтовано ключові складові потенціалу автономії місцевого самоврядування: інституційна автономія; фінансова автономія; організаційна автономія; соціальна автономія; ресурсна автономія, ефективне управління якими є критично важливим фактором для стійкого розвитку територіальних громад, особливо в умовах післявоєнного відновлення України.

6. Розроблено універсальну модель автономії місцевого самоврядування, що є важливим інструментом підвищення ефективності функціонування системи місцевого самоврядування, особливо в умовах сучасних викликів і невизначеності. Вона побудована на інтегральній концепції, яка здатна враховувати особливості територій та специфіку управлінських процесів, забезпечуючи як їх адаптивність, так і стійкість; передбачає інтеграцію правових, фінансових та організаційних аспектів автономії, у поєднанні з принципами субсидіарності, прозорості й підзвітності, сприяє формуванню збалансованого управлінського середовища, орієнтованого на сталий розвиток територіальних громад; забезпечує гнучкість управління через механізми постійного моніторингу, зворотного зв'язку та адаптації управлінських рішень до умов, що змінюються.

Універсальна модель автономії місцевого самоврядування включає в себе модель збалансованого рівня автономії, що забезпечує рівноважний стан системи місцевого самоврядування, який характеризується не лише оптимальною рівновагою між централізованим і децентралізованим управлінням, а й здатністю ефективно адаптуватися до різних соціально-економічних контекстів.

7. З урахуванням наведених вище аспектів управління потенціалом автономії місцевого самоврядування для подальшого впровадження в діяльність суб'єктів публічного управління сформульовано практичні рекомендації, а саме:

Кабінету Міністрів України: внести на розгляд Верховної Ради України законопроект, спрямований на вдосконалення механізмів розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, приділивши особливу увагу усуненню перешкод для самостійності місцевих рад у бюджетному регулюванні;

Верховній Раді України:

а) ухвалити кодифікований законодавчий акт у сфері місцевого самоврядування, який би систематизував та уніфікував законодавство у цій галузі, з чітким визначенням повноважень та відповідальності (як перед державою, так і перед територіальними громадами) органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

б) законодавчо визначити правовий статус територіальних громад (як суб'єктів цивільно-правових відносин – юридичних осіб) та сільських, селищних, міських голів (як головних посадових осіб територіальних громад, що набувають статус суб'єктів владних повноважень лише при виконанні державних функцій);

в) закріпити права територіальних громад самостійно регулювати (збільшувати або зменшувати) обсяг власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування, якій реалізується органами та посадовими особами місцевого самоврядування, а також можливість перерозподіляти ці повноваження між суб'єктами системи місцевого самоврядування;

г) запровадити конституційний контроль за актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також встановити особливу процедуру судового оскарження рішень органів місцевого самоврядування відповідно до положень статті 144 Конституції України;

г) визнати представницькі органи місцевого самоврядування суб'єктами права на конституційне звернення про надання висновку відповідності нормативно-правових актів, які обмежують права територіальних громад, Конституції України та законам України;

д) законодавчо зміцнити фінансову автономію територіальних громад, зокрема, наділивши органи місцевого самоврядування правом самостійно визначати види й розміри місцевих податків та здійснювати їх адміністрування;

Представницьким органам місцевого самоврядування:

а) розглянути можливість впровадження адаптивного менеджменту, що включає гнучкі управлінські підходи до використання ресурсів територіальних громад;

б) розробити місцеві програми фінансової стійкості, зокрема через розширення джерел доходів місцевих бюджетів;

в) запровадити механізми залучення мешканців територіальних громад до процесу прийняття рішень у сфері місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанов О. В. Муніципальне право України : Підручник / відповід. ред. М. О. Баймуратов. Видання друге, стереотипне. Харків: «Одіссей», 2012. 528 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Радченко О. В. Вплив сучасних реалій на місцеве самоврядування в Україні. Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління : матеріали Міжнародного круглого столу до Дня Незалежності України (Київ, 22 серпня 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 272 с.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.
5. Глевацька Н. М. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування України. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. № 15. 2009.
6. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ. : Укр. енцикл., 1998. Т.1. 672 с.
7. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики: Словник. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с. ISBN 978-966-485-156-2.
8. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика) [Текст] : енциклопедія / упоряд. Ю. І. Римаренко; за ред. Ю. І. Римаренка. К. : Довіра, 1998. 912 с.
9. Пушкарєвський С. Теоретичні аспекти дослідження категорії «автономія місцевого самоврядування» та її видів // Актуальні проблеми

державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 3(75). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 116 с.

10. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

11. Колтун В. С., Радченко О. В. Проблематика ефективності використання потенціалу автономії місцевого самоврядування та матеріально-фінансових ресурсів територіальних громад. Розвиток територіальних громад: правові, економічні та соціальні аспекти: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 23-24 червня 2021 р., Миколаїв : МНАУ, 2021. 193 с.

12. Мануела Золлер-Вінклер. Фінансова автономія – основа місцевого самоврядування. Міжнародне експертне обговорення «Розширення прав і можливостей громад. Розбудова стійких і сталих органів місцевого самоврядування», організованому Програмою «U-LEAD з Європою», 2019.

13. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

14. Конституційний Суд України : Рішення від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18>.

15. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : 28 грудня 2007 р. № 107-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/107-17>.

16. Конституційний Суд України : Рішення від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08>.

17. Про забезпечення керованості місцевими органами влади у м. Ялті та нормалізації життєдіяльності міста : Указ Президента України від 30 січня 1998

р. № 70/98 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/70/98>.

18. Актуальні проблеми фінансового управління: глобальні тенденції і національна практика / за ред. Т. І. Єфименко; ДННУ «Акад. фін. Управління». Київ, 2018. 496 с.

19. Потреби у професійному навчанні. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya/analitichni-materiali/potreby-u-profesiinomu-navchanni>.

20. Про схвалення Національної стратегії розвитку інклюзивного навчання на період до 2029 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації на 2024-2026 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2024 р. № 527-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/527-2024-p>.

21. Презентовано результати дослідження потреб у професійному навчанні органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/news/prezentovano-rezultaty-doslidzhennia-potreb-u-profesiinomu-navchanni-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia-ta-deputativ-mistsevykh-rad>.

22. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : 16 квітня 2020 р. № 562-IX // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20>.

23. Територіальні громади. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.ua/newgromada>.

24. Про добровільне об'єднання територіальних громад : 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

25. Колтун В. С., Радченко О. В. Потенціал принципів автономії місцевого самоврядування: підходи до визначення. *Інвестиції: практика та досвід* : Науково-практичний журнал. № 17/21. Київ, 2021, 138 с.

26. Радченко О. В. Проблеми штучного обмеження автономії місцевого самоврядування: матеріали Міжнародного круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 5 груд. 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. С. Колтун, Ю. Ф. Дехтяренка. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. 105 с.

27. Курортне Яремче залишили без мобільного зв'язку. Загальноукраїнський вебсайт «ТСН.ua». URL: <https://tsn.ua/ukrayina/kurortne-yaremche-zalishili-bez-mobilnogo-zv-yazku-318138.html>.

28. Місто на кордоні з Польщею проситься до ЄС без України. Загальноукраїнський вебсайт «ТСН.ua». URL: <https://tsn.ua/ukrayina/misto-na-kordoni-z-polscheyu-prositsya-do-yes-bez-ukrayini-321700.html>.

29. Колтун В. С., Радченко О. В. Фінансовий потенціал автономії місцевого самоврядування. Проблеми місцевого самоврядування в сучасній Україні: стан та перспективи їх подолання : Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (Переяслав, 16 квітня 2021 р.). Переяслав: Університет Григорія Сковороди в Переяславі, 2021, 74 с.

30. Податковий кодекс України : Закон від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

31. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

32. Положення про відділ контролю за надходженням місцевих податків Білогородської сільської ради Бучанського району Київської області : затв. рішенням № 1192 37-ї сесії Білогородської сільської ради VIII скликання від 24 січня 2023 р. URL: <https://bilohorodka.org.ua>.

33. Академічний тлумачний словник української мови. Онлайн версія академічного тлумачного «Словника української мови» в 11 томах (1970–1980). Том 10. 1979. 408 с.

34. Підходи до визначення сутності поняття «потенціал» у категоріальному апараті / Я. О. Барібіна // Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія : Економічні науки. 2011. № 6(2). с. 48-53. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvpushk_2011_6%282%29__10.

35. Онлайн урок «Що таке потенціал та як ним управляти?» [Електронний ресурс]: лекція у ракурсі циклу online уроків «Цікаво про економіку» / спільний освітній проєкт кафедри менеджменту імені професора Й. С. Завадського та КОКПНЗ «Мала академія наук учнівської молоді» // YouTube. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=r6KAg0DOn8w>. Потенціал підприємства та як ним управляти. Дата публікації: 22.05.2020. – Дата перегляду: 16.08.2021.

36. Ярема Я. Р. Підходи до оцінки нематеріального потенціалу підприємств / Я.Р. Ярема // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб.наук.пр. Луганськ: вид-во СХУ ім. В. Даля, 2012. № 1 (41).

37. Національна економіка[текст]: навч. посіб.: / За заг. ред. Носової О. В. Київ : Центр учбової літератури, 2013. 512 с.

38. Радченко О. В. Управління потенціалом територіальних громад. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 7–8 червня 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 467 с.

39. Мартиненко В. П., Сільченко А. Р. Системний підхід як один із методів ефективного управління ресурсним потенціалом підприємства [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/1_2016/9.pdf.

40. Грабчук О. М. Теоретичні аспекти управління потенціалом підприємства / О. М. Грабчук, Г. С. Бовсуновська // Управління розвитком. 2016. № 4. с. 150-155. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uproz_2016_4_24.

41. Касьянова Н. В., Солоха Д. В., Морева В. В., Белякова О. В., Балакай О. Б. Потенціал підприємства: формування та використання: підручник. Донецьк: Цифрова типографія, 2012. 257 с.

42. Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і наروщення : монографія / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, М. А. Латинін [та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр., проф. О. Ю. Бобровської. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 320 с.

43. Місцевий розвиток за участі громади : монографія у 2 т. Суми: Університетська книга, 2013. Т. 1 : Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду /за заг. ред. Ю. М. Петрушенка, 2013. 352 с.

44. Ткачук А. Ф. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади? (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук, Маркіян Дацишин. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016, 152 с.

45. Маркетинговий менеджмент : навч. посіб. / О. А. Біловодська. Київ. Знання, 2010. 332 с.

46. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник / [Берданова О., Вакуленко В.]; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні. DESPRO. Київ : ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.

47. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. 408 с.

48. Бугай В. З., Горбунова А. В., Ключова Ю. В. Теоретичні основи формування потенціалу підприємства. Вісник Запорізького національного університету. 2011. № 1.

49. Ареф'єва О. В. Особливості формування економічного потенціалу підприємств із позицій економічної безпеки / О. В. Ареф'єва, С. Г. Мізюк, М. Д. Ращепкін // Науковий вісник Ужгородського національного університету.

Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2018. Вип. 22(1).

50. Радченко О. В. Управління ресурсом автономії територіальних громад. Шевченківська весна – 2023 : Публічне управління та державна служба : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 29 березня 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. 340 с.

51. Чмиленко Ф. О. Посібник до вивчення дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень» [Текст] / Ф. О. Чмиленко, Л. П. Жук. Дніпропетровськ : РВВ ДНУ, 2014. 48 с.

52. Кушовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Курс лекцій. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 124 с.

53. Сахарова К. О. Публічне управління інтелектуальним потенціалом регіону як основа сталого розвитку : дис. ... PhD з публ. упр. та адмін. : 281 / ДРІДУ НАДУ. Дніпро, 2020. 281 с.

54. Ефективність державного управління : монографія / [Бажал Ю. М., Кілієвич О. І., Мертенс О. В. та ін.]; за заг. ред. І. В. Розпутенка. Київ. «К.І.С.», 2002. 420 с.

55. Холл К. С., Ліндсей Г. Theories of Personality. Нью-Йорк: John Wiley & Sons, 1970. 799 с.

56. Bertalanffy L. von. General System Theory: Foundations, Development, Applications. New York: George Braziller, 1968. 295 p.

57. Посібник для досягнення Цілей Сталого Розвитку в сфері бізнесу 2017 [Електронний ресурс]. URL : www.sdgcompass.org.

58. Аверкина М. Ф. Індикатори діагностики забезпечення стійкого розвитку міст / Наукові записки [Національного університету Острозька академія]. Економіка, 2013.

59. Performance Measurement: Getting Results, by Harry P. Hatry. Washington DC: Tire Urban Institute Press, 1999. 286 pages.

60. Andreas Burth, Marc Gnädinger. Lexikon zur öffentlichen Haushalts und Finanzwirtschaft. Weblog HaushaltsSteuerung.de. URL: <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-neues-steuerungsmodell-nsm.html>.

61. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник, О. В. Червякова; за заг. ред. Л. М. Усаченко. Київ : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 148 с.

62. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с. ISBN 966-569-013-2, с. 1216.

63. Публічне управління: термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

64. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Анатолій Ткачук. Київ. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

65. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>.

66. Congress supports consultations on the division of competences in Ukraine. Council of Europe Office in Ukraine. URL: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/division-of-competences-between-the-state-and-local-authorities-is-a-step-forward-to-stronger-multilevel-governance-in-ukraine> (дата звернення: 02.02.2025).

67. Засади законодавчого врегулювання розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади розглянули під час круглого столу. Всеукраїнська Асоціація об'єднаних територіальних громад. URL: <https://hromady.org/zasadi-zakonodavchogo-vregulyuvannya-rozmezhuвання-povnovazhen/>.

68. Рада Європи представила звіт щодо стану реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в

Україні. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.ua/news/19000> (дата звернення: 02.02.2025).

69. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Міжнародний документ від 21 травня 1980 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106.

70. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. № 3384-XII. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12>.

71. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>.

72. World-wide Declaration on Local Self-Government and Final Resolution : Міжнародний документ від 23-26 вересня 1985 р. // вебсайт Ради Європи. URL: <https://rm.coe.int/09000016808bc9ce>.

73. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні : Міжнародний документ від 05 лютого 1992 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

74. European Urban Charter : Міжнародний документ від 18 березня 1992 р. // вебсайт Ради Європи. URL: <https://rm.coe.int/168071923d>.

75. Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи : Міжнародний документ від 14 січня 1994 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_674.

76. Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики) : Міжнародний документ від 29 травня 2008 р. // вебсайт Ради Європи в Україні. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf>.

77. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14>.

78. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

79. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

80. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

81. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 р. № 1275-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.

82. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

83. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування від 9 травня 2024 року № 3703-IX // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20>.

84. Закон України «Про органи самоорганізації населення» : науково-практичний коментар / за заг. ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної, К. В. Терзіанової. Одеса: ПП «Євродрук», 2012. 192 с.

85. Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичань, що проводяться органами місцевого самоврядування : Указ Президента України від 18 черв. 1998 р. № 655/98 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/655/98>.

86. Про День місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25 лист. 2000 р. № 1250/2000. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1250/2000>.

87. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30 серп. 2001 р. № 749/2001. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/749/2001>.

88. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік : Указ Президента України від 07 груд. 2016 р. № 545/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.

89. Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 18 січ. 2003 р. № 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64-2003-п>.

90. Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів : постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2009 р. № 531. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/531-2009-п>.

91. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п>.

92. Про умови оплати праці працівників органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів : постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 1996 № 1295. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-96-п>.

93. Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1349-97-п>.

94. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-п>.

95. Про затвердження типових штатів працівників органів місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2007 р. № 174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2007-п>.

96. Радченко О. В. Принцип організаційної автономії місцевого самоврядування. Шевченківська весна – 2022: Публічне управління та державна служба : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 19 квітня 2022 р.) за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 268 с.

97. Рішення від 30.05.2001 № 7-рп/2001 // Конституційний Суд України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>.

98. Колтун В. С., Радченко О. В. Принцип правової автономії місцевого самоврядування. Актуальні проблеми управління та адміністрування: теоретичні і практичні аспекти: матеріали VI Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції молодих вчених та здобувачів вищої освіти. 4 травня 2021 р. Кам'янець-Подільський, 2021. 417 с.

99. Про відкликання проекту Закону України про Концепцію реформи місцевого самоврядування : постанова Верховної Ради України від 24 квітня 2012 р. № 4664-VI. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4664-17>.

100. Про Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : проект Закону Верховної Ради України. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JG3BT00A>.

101. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p>.

102. Радченко О. В. Проблемні аспекти реформування місцевого самоврядування. Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні : Матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції за міжнародною участю, 29 квітня 2021 р. Полтава : Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2021. 196 с.

103. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб: Закон України від 9 січня 2025 р. № 4196-IX // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20>.

104. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>.

105. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим: Судове рішення від 01 червня 2010 р. у справі № 2а-1171/10/13/0170 // База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / Державна судова адміністрація України. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/9751980>.

106. Радченко О. В. Практика судового захисту прав місцевого самоврядування. Публічне управління та інновації. Міжнародний форум 20-21 травня 2021 р. Тези доповідей. Львів: Растр-7, 2021. 100 с.

107. Ухвала Севастопольського апеляційного адміністративного суду: Судове рішення від 07 вересня 2010 р. у справі № 2а-1171/10/13/0170 // База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / Державна судова адміністрація України. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/11521127>.

108. Ухвала Вищого адміністративного суду України: Судове рішення від 16 липня 2013 р. у справі № К-35817/10 // База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / Державна судова адміністрація України. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/32426499>.

109. Sharma, C. (2018), *Emerging Dimensions of Decentralization Debate in the Age of [1] Glocalization*, Kurukshetra University, Kurukshetra, Haryana, INDIA, <http://mpira.ub.unimuenchen.de/6734/>; Parker, A. (1995), "Decentralization: The way forward for rural development?", Policy Research Working Paper, No. 1475, The World Bank, Washington, DC.

110. Shah A. and T. Thompson (2004), Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures, URL: <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3353>.

111. Десять керівних принципів ОЕСР з ефективної децентралізації, що сприяють регіональному розвитку. Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers © OECD, 2019.

112. Принципи доброго врядування: Європейський досвід та українські реалії. Громадська мережа публічного права та адміністрації UPLAN : веб-сайт. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsypy-dobroho-vriaduvannia-ievropeiskyi-dosvid-ta-ukrainski-realii>.

113. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level : Міжнародний документ, March 2008, Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/09000001680748428>.

114. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн. Чернівці: «Рута». 2000. 424 с.

115. Конституція Іспанії від 31 жовтня 1978 р. URL: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>.

116. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». Київ : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

117. Конституція Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. URL: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>.

118. Шаповал В. М. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 56 с.

119. Конституція Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution>.

120. Шаповал В. М. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 84 с.

121. Конституція Польської Республіки від 2 квітня 1997 р. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.

122. Радченко О. В. Зарубіжний досвід забезпечення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : Електронний журнал. № 9. Київ, 2022.

123. Юридична енциклопедія : Польський веб-портал професійної інформації з правових та економічних питань. URL: <https://www.infor.pl/prawo/encyklopedia-prawa/j/273389,Jednostka-samorzadu-terytorialnego.html>.

124. Конституція Румунії від 31 жовтня 2003 р. URL: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339>.

125. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. Український інститут міжнародної політики : Київ. 2015, 22 с.

126. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні // Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток». Вип. № 3, 2011. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>.

127. Стеценко І. В. Моделювання систем: навч. посіб. / І. В. Стеценко; М-во освіти і науки України, Черкас. держ. технол. ун-т. Черкаси : ЧДТУ, 2010. 399 с.

128. Євтушенко О. Н. Муніципальний менеджмент : [підручник] / О. Н. Євтушенко, В. М. Ємельянов, В. І. Андріяш. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. 404 с.

129. Стец І. І. Адаптивне управління підприємством / І. І. Стец // Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. № 18.

130. Мілаш І. В. Логіка розвитку адаптивного управління витратами підприємств торгівлі [Електронний ресурс] І. В. Мілаш // Index Copernicus [сайт]. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/86844.pdf>.

131. Линник О. І. Основні елементи адаптивної системи управління підприємством готельно-ресторанного господарства в умовах нестабільної економіки [Електронний ресурс] / О. І. Линник, Т. А. Жадан // Інфраструктура ринку : електрон. наук.-практ. журн. 2019. Вип. 36. с. 199-204. URL: http://www.market-infr.od.ua/journals/2019/36_2019_ukr/33.pdf.

132. Дерун Т. М. Організація роботи органів місцевого самоврядування в територіальних громадах. Humanization concept of public administration: theoretical and methodological fundamentals : Scientific monograph. Riga, Latvia : «Baltija Publishing». 2022. 242 p. Р. 68–99. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/211/5833/12195-1>.

133. Соловійов В. М., Сердюк О. А., Данильчук Г. Б. Моделювання складних систем : Навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Черкаси : Видавець О. Ю. Вовчок, 2016. 204 с.

134. Рябушка Л. Б., Дехтяр Н. А., Федченко В. О. *Фінансова автономія місцевого самоврядування: аналіз та оцінка*. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління. 2024. № 11. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-11-08-04>.

135. Гринчук Н. М. Забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування через використання потенціалу податку на майно. *Інвестиції: практика та досвід*. 2025. № 3. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.3.221>.

136. Титикало Р. Сутність та форми матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування / Р. Титикало // Юридичний вісник. 2023. № 2. С. 15-23. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2023_2_4.

137. Приходченко Л. Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади / Л. Л. Приходченко // *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 1. С. 59-65.

138. Мороз В. М. Організаційно-правовий механізм державно-управлінського впливу: зміст та характеристика категорії. *Інвестиції: практика та досвід : Науково-практичний журнал*. № 23/19. Київ. 2023. С. 106-114.

139. Гомоляко О. В. Організаційно-правові механізми впровадження публічної політики в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1884>.

140. Радченко О. В. Визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Видавничий дім «Гельветика», № 38, 2023. 180 с.

141. Радченко О. В. Універсальна модель автономії місцевого самоврядування. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 26-27 квітня 2023 р.) / за загальною редакцією Л. Г. Комахи. Київ: ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2023. с. 380.

142. Радченко О. В. Моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 34 (73) № 4. Київ, 2023. 86 с.

143. Плющ Р. М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2006. 396 с.

144. І. Чікіта Фінансова автономія органів місцевого самоврядування як умова демократичного розвитку / Ірина Чікіта // Світ фінансів. 2012. Вип. 3. С 37-45.

145. Квасній О. Р. Автономія територіальних громад – запорука вирішення "місцевих питань" стосовно забезпечення місцевого та суспільного розвитку / О. Р. Квасній // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2018. Вип. 20(2). С. 25-28. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg_2018_20\(2\)__7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg_2018_20(2)__7).

146. Мінфін: за 2024 р. до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 451 млрд грн (на 85,6 млрд більше ніж у 2023 р.) // Урядовий портал – Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL:

https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_za_2024_r_do_zagalnogo_fondu_mistsevikh_biu_dzhetiv_nadiishlo_451_mlrd_grn_na_856_mlrd_bilshe_nizh_u_2023_r-4980.

147. Фінанси підприємств: конспект лекцій / К. В. Ізмайлова. Київ: КНУБА, 2020. 56 с.

148. Величко В. О. Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування / В. О. Величко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 30. С. 49-61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2015_30_7.

149. Федоренко В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: поняття, зміст і система / В. Федоренко // Історико-правовий часопис. 2017. № 2. С. 43-49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2017_2_11.

150. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування: Закон України від 22 лютого 2024 р. № 3590-IX // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3590-20>.

151. Радченко О. В. Обмеження автономії місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали щоріч. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 24 квіт. 2024 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, Т. П. Паламарчук. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. 358 с.

152. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.

153. Консультативно-дорадчі органи. Вінницька міська рада. URL: <https://www.vmr.gov.ua/konsultatyvno-doradchi-orhany>.

154. Методичні рекомендації у сфері відкритого урядування «Взаємодія органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства» : Асоціація міст України / уклад. Скляр І. В. Київ, 2023. 55 с.

155. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : розпорядження

Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 415-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-p>.

156. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні : наказ Міністерства фінансів України від 03 березня 2020 р. № 94 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0094201-20>.

157. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-p>.

158. Боняк В., Селіхов Д. Реалізація принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації: гарантії та проблеми здійснення //Актуальні питання у сучасній науці. 2023. № 8 (14) URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/download/5807/5840>.

159. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія. Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.

160. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: Міжнародний документ від 16 листопада 2009 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946.

161. Турій О. В. Правові аспекти взаємодії громадських організацій з органами місцевого самоврядування. Аспекти публічного управління, Т. 6, № 8. 2018. с. 15-23.

162. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень // Урядовий портал – Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf.

163. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень // Урядовий портал – Єдиний веб-портал органів виконавчої влади

України. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/code-of-good-practice-301019-en.pdf.

164. Бюджет участі – Громадський Проєкт Львів [Електронний ресурс] – URL: <https://lviv.pb.org.ua/projects/archive/782>.

165. У Дніпрі в рамках бюджетних слухань обговорили проєкт кошторису міста на 2025 рік [Електронний ресурс] / Дніпропетровська міська рада. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/69195/u-dnipri-v-ramkah-byudzhetnih-sluhan-obgovorili-proekt-koshtorisu-mista-na-2025-rik>.

166. Євсюкова О. В. Формування механізмів управління розвитком сервісної держави в умовах суспільних трансформацій : дис. ... д.н.держ.упр. : 25.00.02 / Євсюкова Оксана Володимирівна. Київ : НАДУ, 2020. 498 с.

167. Грищенко І. М., Горбата Л. П. Територіальні громади: механізми забезпечення стійкості : монографія. Київ : НУБіП України, 2024. 344 с.

168. Про автомобільний транспорт: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2344-III. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>.

169. О. Ю. Лялюк. Проблеми правового регулювання територіальної організації влади в Україні: монографія / П. М. Любченко, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, О. Ю. Лялюк, К. О. Закоморна та ін.; за заг. ред. проф. П. М. Любченка. Харків, 2018. 442 с.

170. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування: історія, теорія, практика. Київ: Атіка, 2002.

171. Постанова Верховного Суду у складі Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду: Судове рішення від 29 листопада 2022 р. у справі № 240/401/19 // База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / Державна судова адміністрація України. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107599033>.

172. Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів щодо вдосконалення адміністрування податку на

майно: від 08.03.2024 № 11067 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43803>.

173. Радченко О В. Автономія місцевого самоврядування в умовах відновлення України. Місцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи : матеріали Міжнародного круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 грудня 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. С. Колтун, Ю. Ф. Дехтяренка. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. 166 с.

ДОДАТКИ



**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

04050, м. Київ, вул. Академіка Ромоданова, 12/2
телефон (044) 481-44-03

25.03.2025 № ДН-16-07-40

**ДОВІДКА
про участь у науково-дослідних роботах**

Видана **Радченку Олексію Володимировичу** з підтвердженням про те, що він дійсно брав участь у виконанні науково-дослідних роботах за комплексним науковим проектом “Державне управління та місцеве самоврядування” (номер державної реєстрації 0199U002827) Національної академії державного управління при Президентові України, а саме:

- у 2021 році - виконавець на громадських засадах (наказ Національної академії: від 22 квітня 2021 року № 246-ос «Про залучення до виконання науково-дослідних робіт»): науково-дослідницьких робіт «Інноваційні інструменти публічного управління розвитком регіонів і міст України» (номер державної реєстрації № 0120U101661).

Довідка видана на підставі оригіналів наказів Національної академії «Про залучення до виконання науково-дослідних робіт», які зберігаються в архіві Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (м.Київ, вул.Антоня Цедіка, 20).

Відповідно до Указу Президента України від 05 листопада 2020 року № 487/2020 “Про впорядкування використання об’єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами”, розпорядження Кабінету Міністрів України “Деякі питання реорганізації закладів освіти” від 24 лютого 2021 року № 147-р, наказу Міністерства освіти і науки України від 16 березня 2021 року № 316 “Про реорганізацію закладів освіти” (зі змінами) Національну академію реорганізовано шляхом приєднання до Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Історична довідка: Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Указ Президента України від 25 листопада 1999 року № 1496/99 “Про Київський національний університет імені Тараса Шевченка” носив назви:

з 1959 р. – Київський ордена Леніна державний університет ім.Т.Г.Шевченка;

з 1984 р. – Київський ордена Леніна і ордена Жовтневої революції Державний університет ім.Т.Г.Шевченка (Статут зареєстровано в мінвузі УРСР за № 6. Наказ Міністерства вищої і середньої спеціальної освіти УРСР від 29 квітня 1984 року № 290).

Директор
Навчально-наукового інституту
публічного управління
та державної служби



Лариса КОМАХА



**БІЛОГОРОДСЬКА СІЛЬСЬКА РАДА
БУЧАНСЬКОГО РАЙОНУ КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

08140, Київська область, Бучанський район, село Білогородка, вул. Володимирська, 33
e-mail: bilogorod.rada@gmail.com, тел.: +38097-908-07-07, +38073-908-07-07

09.09.2024 № 2513/02-26

На № _____ від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Радченка Олексія Володимировича**

Результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка Радченка Олексія Володимировича на тему: «Управління потенціалом автономії місцевого самоврядування» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» були впроваджені в практичну діяльність Білогородської сільської ради Бучанського району Київської області.

Дослідження надало науково обґрунтовані підходи до оптимізації адміністративних процесів та поліпшення управлінських рішень органу місцевого самоврядування.

На основі результатів дослідження була проведена реорганізація структури органу місцевого самоврядування, що сприяло збільшенню дохідної частини місцевого бюджету за рахунок додаткових надходжень коштів місцевих податків. Зокрема, в структурі виконавчих органів Білогородської сільської ради Бучанського району Київської області був створений відділ контролю за надходженням місцевих податків, який з 01 грудня 2022 р. по даний час успішно очолює Радченко Олексій Володимирович.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження сприяло підвищенню інституційної спроможності Білогородської сільської ради Бучанського району Київської області та покращенню управління потенціалом автономії місцевого самоврядування.

Білогородський сільський голова



Антон ОВСІЄНКО



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНЬСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
+38 044 486 28 78 +38 067 103 58 88
info@auc.org.ua amu.inform@gmail.com t.me/auc_ua auc.org.ua

№ 6-16/24
від 11 вересня 2024 року

ДОВІДКА про впровадження результатів дисертаційного дослідження Радченка Олексія Володимировича

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» підтверджує впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка Радченка Олексія Володимировича на тему: «Управління потенціалом автономії місцевого самоврядування» з метою удосконалення методологічної бази для підтримки і розвитку автономії місцевого самоврядування в Україні.

Результати дослідження були використані для підготовки методичних матеріалів для органів місцевого самоврядування, спрямованих на покращення управлінських практик, розвиток інституційної спроможності та підвищення ефективності використання ресурсів на місцевому рівні.

На основі наукових висновків для представників органів місцевого самоврядування було організовано серію навчальних заходів, присвячених питанням управління потенціалом автономії місцевого самоврядування, які сприяли підвищенню кваліфікації місцевих управлінців.

Висновки та рекомендації дисертаційного дослідження були враховані при розробці та коригуванні стратегій розвитку місцевого самоврядування, які розробляються асоціацією в співпраці з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження також сприяє підвищенню загального рівня професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування та покращенню управлінських процесів.

Виконавчий директор
Асоціації міст України



Олександр СЛОБОЖАН



КИЇВСЬКА ОБЛАСНА РАДА ВОСЬМОГО СКЛИКАННЯ

01196, м. Київ-196, пл. Лесі Українки, 1, тел. 286-83-59

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Радченка Олексія Володимировича

Київська обласна рада підтверджує впровадження результатів дисертаційного дослідження на тему «Управління потенціалом автономії місцевого самоврядування», виконаного аспірантом кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка Радченком Олексієм Володимировичем на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Наукові розробки та рекомендації, запропоновані у дисертації, враховані при формуванні стратегічних підходів до розвитку місцевого самоврядування у Київській області, а також в удосконаленні процедур управління місцевими ресурсами. Рекомендації дослідження також враховані при оновленні стратегічного плану розвитку Київської області, зокрема в частині підвищення автономії місцевого самоврядування та зміцнення інституційної спроможності територіальних громад.

Результати дослідження були використані при організації навчальних програм для підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування Київської області з питань управління потенціалом автономії місцевого самоврядування.

Завдяки впровадженню результатів дисертаційного дослідження Київська обласна рада змогла підвищити ефективність управління об'єктами спільної власності територіальних громад, удосконалити систему контролю за використанням цих об'єктів та покращити координацію між органами місцевого самоврядування базового рівня. Це сприяло розвитку регіональної інфраструктури, зміцненню автономії територіальних громад, оптимізації управлінських рішень і забезпеченню сталого розвитку Київщини.

В.о. голови ради



Ярослав ДОБРЯНСЬКИЙ

м. Київ

24 лютого 2025 року