

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**КОЧЕРГА ОЛЕКСАНДР ПЕТРОВИЧ**

УДК 352.08

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ  
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ПРИНЦИПОМ  
СУБСИДІАРНОСТІ**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії у галузі  
публічного управління та адміністрування

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ О.П. КОЧЕРГА

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 – 2024

## АНОТАЦІЯ

***Кочерга О.П.* Розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття 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, 2024.

У дисертації на основі досліджень розкрито окремі пропозиції до розв'язання актуального наукового завдання в галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», у частині науково-теоретичного обґрунтування особливостей розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх системних взаємозв'язків та надання методичних і практичних пропозицій по вдосконаленню організаційно-правового механізму реалізації принципу субсидіарності при розподілі владних повноважень.

Перший розділ роботи присвячено узагальненню й уточненню теоретичних засад розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Здійснено науково-теоретичне обґрунтування визначення сутності категорій «децентралізація влади» та «субсидіарність», наведено визначення особливостей діяльності та проаналізовано взаємодію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (на засадах принципу субсидіарності). Проведено аналіз та здійснено оцінку зарубіжного досвіду процесів децентралізації влади та визначено окремі можливості його адаптації для України.

На підставі аналізу наукових джерел встановлено, що підходи до визначення поняття «децентралізація» в категорійно-понятійних межах науки державного управління не мають сталого визначення, найбільша розбіжність стосується трактування процесу передачі владних повноважень, його природи та форм: демократичної, правової, адміністративної, політичної та фіскальної.

Узагальнено, що категорія «децентралізація» зазвичай трактується як делегування органам місцевого самоврядування від державних органів влади сукупності інституційних, правових, інформаційних та інших заходів, пов'язаних з виконанням управлінських функцій для організації життєдіяльності територіальних громад. Повнота визначення залежить від ступеню узагальнення тих означень та функцій, які позиціонують дослідники чи вимоги нормативно-правового поля.

Розкрито сутність та обґрунтовано актуальність застосування принципу субсидіарності у взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Повнота застосування цього принципу зумовлена реформуванням та створенням нової основи адміністративно-територіального устрою, який передбачає укрупнення громад, ліквідацію та створення районів субрегіонального рівня, передачу повноважень від органів державної влади вищого рівня до органів нижчого рівня при розподілі повноважень.

Встановлено, що принцип субсидіарності формує достатньо чітку схему розподілу функцій: проблеми, які громадяни можуть вирішити за допомогою інших громадян або приватних компаній; послуги, що можуть бути реалізовані органом місцевого самоврядування; послуги, що не можуть бути реалізовані на місцевому рівні і вирішення яких здійснюється на субрегіональному або регіональному рівнях. Потреба досліджень розмежування владних повноважень обумовлена факторами: політичної та юридичної конкурентної відповідальності цих органів влади; необхідністю дотримання встановленого Конституцією балансу, пов'язаного з виконанням повноважень; відсутністю механізмів чіткого розподілу сфер компетенцій; недосконалої нормативно-правової бази, дублюванні повноважень органів.

Обґрунтовано види взаємодії, що виникає між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при розподілі повноважень, виконанні власних та делегованих повноважень: координаційна, субординційна і реординаційна, метою яких є об'єднання зусиль для вирішення загальних проблем публічного управління та завдань суспільства.

Здійснено періодизацію формування нормативно-правової бази забезпечення системи розподілу повноважень державної влади з виокремленням трьох етапів: формування ієрархії структури органів публічної влади з розподілом повноважень (2014-2016 рр.); розвиток адміністративного етапу розподілу повноважень згідно з реформою управління (2016-2020 рр.); реалізація територіальної політики децентралізації управління (2020-2022 рр.).

Ефективна взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування полягає у: зміні деяких делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у самоврядні, з метою уникнення дублювання цих повноважень; напрацюванні механізмів розмежування і співвідношення компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; зміні структури органів виконавчої влади відповідно до нового адміністративно-територіального устрою та закріпленні за ними наглядових функцій; формуванні на субрегіональному та регіональному рівні координаційних рад з питань взаємодії.

Зважаючи на те, що передові країни світу мають усталені традиції проведення реформ децентралізації, які достатньо апробовані, їх досвід для нашої держави є джерелом вивчення та можливої адаптації. Визначено, що утворення самоврядних одиниць в Україні має враховувати основні критерії цього досвіду через історичний контекст, економічні умови, географічні та демографічні складові, екологічні особливості та культурні фактори. Завдяки опрацюванню та адаптації наукою та практикою зарубіжного досвіду при формуванні Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, стало можливим отримання зарубіжного фінансування для підтримки реформи децентралізації в Україні.

З врахуванням зарубіжного досвіду обґрунтовано, що взаємодія в контексті розподілу повноважень за принципом субсидіарності найбільш ефективна на рівнях: місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів влади та сільських, міських рад; місцевих державних адміністрацій і районних

обласних рад; місцевої державної адміністрації та органу місцевого самоврядування за умови впровадження інституту префекта, наділеного повноваженнями припиненням дії рішення ради.

У другому розділі здійснено аналіз складових процесу децентралізації влади в Україні та їх впливу на розподіл повноважень між рівнями влади. Здійснено загальну оцінку впливу реформи децентралізації влади на розподіл повноважень між її структурними складовими. Визначено сучасний стан та проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Запропоновано функціональну модель розподілу повноважень через основні форми взаємодії владних органів та правові інструменти.

Проаналізовано зміни адміністративно-територіального устрою України за період незалежності, з акцентом на періоді активної фази реформ. Аналіз тенденцій розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за 2015-2023 рр. свідчить, що завдяки реформі децентралізації за станом на 2023 рік було створено 1469 ОТГ, що в 6,5 раз вище рівня 2015 р. Найбільш вагомим показником оцінки реформи децентралізації є делегування фіскальних повноважень, зміна принципів формування місцевих бюджетів, зокрема доходів територіальних громад.

Встановлено, що сучасний стан розмежування повноважень між органами влади має особливості: конституційні, адміністративно-правові та нормативні, які в сукупності впливають на розмежування повноважень, визначають адміністративно-територіальний устрій, орієнтованість на централізацію або децентралізацію влади.

Уточнено, що найбільш поширеною причиною управлінської кризи є консервування диспропорційності в адміністративно-територіальному устрої України, оскільки він породжує нераціональність організації влади на певних територіях, спричиняючи порушення важливого принципу повсюдності влади, а стан перебування одного населеного пункту у юрисдикції іншого породжує конфлікт компетенцій, що фактично призводить до двовладдя.

Визначено, що критерії розмежування повноважень між органами влади дають можливість визначити вектор подальших змін законодавства, вдосконалення практики його реалізації, напрацювання нормативних положень, які стануть одним з чинників подальшого вдосконалення процесу розмежування повноважень на принципах субсидіарності.

Побудовано функціональну модель розподілу повноважень між органами влади, з врахуванням нового адміністративно-територіального устрою України та стану реалізації принципу субсидіарності. Доведено необхідність прийняття спеціального Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» для повноцінної реалізації нагромадженого досвіду в нормативно-правових актах щодо адміністративно-територіального устрою України, реформування виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування та продовження реформи децентралізації.

У третьому розділі роботи надано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування містяться. Запропоновано методичні підходи до ефективного розподілу повноважень між органами державної та місцевої влади за принципом субсидіарності на основі чинного нормативного поля. Узагальнено особливості розподілу владних повноважень в умовах воєнного стану.

Визначено, що вдосконалення підходів до розмежування повноважень між органами влади потребує заходів, які корелюють із формуванням нового адміністративно-територіального устрою та сприяють зростанню фінансової стійкості територіальних громад. Необхідно на методичному рівні унормувати перелік повноважень, які можуть і які не можуть бути делегованими.

Територіальна організація влади в контексті розподілу повноважень і відповідальності за рівнями управління як місцевих органів виконавчої влади так і органів місцевого самоврядування, має оптимізувати спроможність держави щодо: надання якісних послуг громадянам, створення умов для ефективної економічної діяльності, формування гідного рівня соціального

забезпечення, жорсткого дотримання екологічних умов проживання та діяльності населення, розбудови міжнародного співробітництва тощо.

У світлі загроз світовій демократії, порушення норм міжнародного права та загальносвітової кризи, що спричинив російський напад на Україну, встановлено необхідність розширення компетенції місцевого самоврядування через делегування його органам частини державних повноважень. Практика свідчить, що саме ця умова забезпечила стійкість влади на регіональному і місцевому рівнях та дозволила вистояти державі у найбільш складні періоди.

Систематизовано основні виклики воєнного стану до реформи децентралізації: глибока втрата економічної та фінансової спроможностей громад у зв'язку воєнними діями та їхнім руйнівним впливом на економіку; обмеження доступу до фінансових та матеріальних ресурсів у зв'язку воєнними діями; криза комунальної інфраструктури у зв'язку з руйнуванням об'єктів критичної інфраструктури; суспільна недовіра до органів державної влади; кадрова криза у зв'язку з еміграцією, мобілізацією та перетіканням кадрів; криза соціальної інтеграції в територіальних громадах; демографічна кризи тощо.

Запропоновано внести зміни до законодавства, що формують механізми розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, зокрема повноважень у бюджетній сфері, механізмах контролю з боку військових адміністрацій, які мають забезпечити дотримання гарантій здійснення повноцінної діяльності для органів місцевого самоврядування. Необхідно забезпечити можливість здійснення самостійного виконання органами місцевого самоврядування територіальних громад всіх повноважень, отриманих в результаті реформ.

Проведене дослідження за сукупністю наукової новизни та уточнених теоретичних і методичних положень сприятиме посиленню методологічного обґрунтування подальшого розвитку реформи децентралізації, більш глибокому розумінню її сутності, систематизації правової і соціальної природи, обґрунтуванню структури розподілу повноважень між органами

влади та місцевого самоврядування на принципах субсидіарності.

**Ключові слова:** децентралізація, фінансова децентралізація, субсидіарність, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державне управління, адаптація досвіду країн ЄС, повноваження органів місцевого самоврядування, повноваження органів виконавчої влади, розподіл повноважень органів влади, правові інструменти розподілу повноважень органів влади, реформа децентралізації, комунікація, вплив воєнного стану, повоєнне відновлення.

## ANNOTATION

***Kocherga O.P.* Implementation of the principle of subsidiarity in the distribution of opportunities between executive authorities and local governments. – Qualified scientific work as a manuscript.**

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 «Public Management and Administration». – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2024.

Based on research, the dissertation reveals individual proposals for solving an urgent scientific problem in the field of knowledge 28 “Public Management and Administration”, the essence of which is the scientific and theoretical justification of the features of the distribution of powers between executive authorities and local governments, their systemic relationships, responsibilities and providing methodological and practical proposals for improving the organizational and legal mechanism for implementing the principle of subsidiarity in the distribution of power.

The first section of the work is devoted to generalizing and clarifying the theoretical foundations for the distribution of powers between executive authorities and local governments. A scientific and theoretical substantiation of the definition of the essence of the categories “decentralization of power” and “subsidiarity” has been carried out, a definition of the characteristics of the activity has been given, and the interaction of executive authorities and local self-government has been analyzed (based on the principle of subsidiarity). An analysis was carried out and an assessment was made of foreign experience in the processes of decentralization of power and certain possibilities for its adaptation for Ukraine were identified.

Based on the analysis of scientific sources, it has been established that approaches to defining the concept of “decentralization” within the category-conceptual boundaries of the science of public administration do not have a stable definition; the greatest discrepancy concerns the interpretation of the process of

transfer of power, its nature and forms: democratic, legal, administrative, political and fiscal.

It is generalized that the category of decentralization is usually interpreted as the delegation to local governments from state authorities of a set of institutional, legal, information and other activities related to the performance of management functions for organizing the life of territorial communities. The completeness of the definition depends on the degree of generalization of definitions and functions that are positioned by researchers or the requirements of the regulatory field.

The essence and relevance of the application of the principle of subsidiarity in the interaction of executive authorities and local governments is revealed. The full application of this principle is due to the reform and creation of a new basis for the administrative-territorial structure, which provides for the consolidation of communities, the liquidation and creation of districts at the subregional level, and the transfer of powers from higher-level government bodies to lower-level bodies in the distribution of powers.

It has been established that the principle of subsidiarity forms a fairly clear scheme for the distribution of functions: problems that can be solved by citizens with the help of other citizens or private companies; services that can be implemented by local government; services that can be implemented at the local level and which are addressed at the subregional or regional levels. The need for research into the delimitation of power is determined by the following factors: the political and legal competitive responsibility of these authorities; the need to maintain the balance established by the Constitution related to the execution of powers; lack of mechanisms for clear distribution of areas of competence; imperfect regulatory framework, duplication of authorities.

The types of interaction that arise between executive authorities and local governments in the distribution of powers, the execution of their own and delegated powers are substantiated: coordination, subordination and reordination, the purpose of which is to combine efforts to solve common problems of public administration and the objectives of society.

A periodization of the formation of the regulatory framework for ensuring the system of distribution of powers of state power was carried out, highlighting three stages: the formation of a hierarchy of the structure of public authorities with the distribution of powers (2014-2016); development of the administrative stage of distribution of powers according to the management reform (2016-2020); implementation of the territorial policy of decentralization of management (2020–2022).

Effective interaction between local executive authorities and local self-government bodies consists of: changing some delegated powers of local government bodies into self-governing ones, in order to avoid duplication of these powers; developing mechanisms for delimiting and correlating the competencies of executive authorities and local government bodies; changing the structure of executive authorities in accordance with the new administrative-territorial structure and assigning supervisory functions to them; formation of coordination councils on interaction issues at the subregional and regional level.

Considering that the leading countries of the world have established traditions of carrying out decentralization reforms, which are quite tested, their experience is a source of study and possible adaptation for our state. It has been established that the formation of self-governing units in Ukraine should take into account the main criteria of this experience through the historical context, economic conditions, geographical and demographic components, environmental features and cultural factors. Thanks to the elaboration and adaptation of foreign experience by science and practice in the formation of the State Regional Development Strategy for the period until 2020, it became possible to obtain foreign funding to support the decentralization reform in Ukraine.

Taking into account foreign experience, it is substantiated that interaction in the context of the distribution of powers based on the principle of subsidiarity is most effective at the levels of: local state administrations, executive authorities and village and city councils; local state administrations and district regional councils;

local state administration and local government when introducing the institution of a prefect vested with the power to terminate the effect of a council decision.

The second chapter analyzes the components of the process of decentralization of power in Ukraine and their impact on the distribution of powers between levels of government. A general assessment of the impact of the decentralization reform on the distribution of powers between its structural components was carried out. The current state and problems of delimitation of powers between executive authorities and local self-government are determined. A functional model for the distribution of powers through the main forms of interaction between government bodies and legal instruments is proposed.

Changes in the administrative-territorial structure of Ukraine during the period of independence are analyzed with an emphasis on the period of the active phase of reforms. Analysis of trends in the distribution of powers between executive authorities and local governments for 2015-2023. indicates that thanks to the decentralization reform, as of 2023, 1,469 local government units were created, which is 6.5 times higher than the level of 2015. The most significant indicator for assessing decentralization reforms is the delegation of fiscal powers, changes in the principles of formation of local budgets, including the income of territorial communities.

It has been established that the state of delimitation of powers between government bodies has features: constitutional, administrative-legal and regulatory, which together affect the delimitation of powers, determine the administrative-territorial structure, focus on centralization or decentralization of power.

It is clarified that the most common cause of a managerial crisis is the conservation of disproportionality in the administrative-territorial structure of Ukraine, since it gives rise to irrationality in the organization of power in certain territories, causing a violation of the important principle of the ubiquity of power, and the state of one locality being under the jurisdiction of another gives rise to conflict leading to dual power.

It has been determined that the criteria for delimiting powers between government bodies make it possible to determine the vector of further changes in legislation, improving the practice of its implementation, and developing regulations that will become one of the factors for further improving the process of delimiting powers on the principles of subsidiarity.

A functional model for the distribution of powers between government bodies has been constructed, taking into account the new administrative-territorial structure of Ukraine and the state of implementation of the principle of subsidiarity. The necessity of adopting a special Law “On the Fundamentals of the Administrative-Territorial Structure of Ukraine” has been proven for the full implementation of accumulated experience in regulatory legal acts on the administrative-territorial structure of Ukraine, reforming the executive bodies of state power and local self-government and continuing the decentralization reform.

In the third section of the work, proposals and recommendations for improving the distribution of powers between executive power bodies and local self-government bodies are contained. Methodical approaches to the effective distribution of powers between state and local authorities based on the principle of subsidiarity based on the current regulatory framework are proposed. The peculiarities of the distribution of power under martial law are summarized.

Improving approaches to the division of powers between government bodies requires measures that correlate with the formation of a new administrative-territorial structure and contribute to the growth of financial sustainability of territorial communities. It is necessary at the methodological level to normalize the list of powers that can and cannot be delegated.

The territorial organization of power in the context of the distribution of powers and responsibilities across levels of government of both local executive authorities and local self-government bodies should optimize the state’s ability to: provide quality services to citizens, create conditions for effective economic activity, create a decent level of social security, and strictly comply with

environmental conditions residence and activities of the population, development of international cooperation, etc.

In light of threats to world democracy, violations of international law and the global crisis that led to the Russian attack on Ukraine, the need has been established to expand the competence of local self-government through delegating part of state powers to its bodies. Practice shows that it was precisely this condition that ensured the stability of power at the regional and local levels and allowed the state to withstand the most difficult periods.

The main challenges of martial law to decentralization reform are systematized: the profound loss of economic and financial capabilities of communities due to military operations and their destructive impact on the economy; restriction of access to financial and material resources in connection with military operations; crisis of communal infrastructure due to the destruction of critical infrastructure; public distrust of government authorities; personnel crisis due to emigration, mobilization and personnel flow; crisis of social integration in territorial communities; demographic crises, etc.

It is proposed to make changes to the legislation that form the mechanisms for delimiting the powers of local self-government bodies and military administrations, in particular, powers in the budgetary sphere, control mechanisms on the part of military administrations, which should ensure compliance with guarantees for the implementation of full-fledged activities for local self-government bodies. It is necessary to ensure the possibility of independent execution by local government bodies of territorial communities of all powers received as a result of reforms.

The conducted research, based on the combination of scientific novelty and refined theoretical and methodological provisions, will help strengthen the methodological justification for the further development of the decentralization reform, a deeper understanding of its essence, systematization of its legal and social nature, and substantiation of the structure of the distribution of powers between authorities and local self-government on the principles of subsidiarity.

**Key words:** decentralization, financial decentralization, subsidiarity, executive authorities, local governments, adaptation of the experience of EU countries, powers of local governments, powers of executive authorities, distribution of powers of authorities, legal instruments for distribution of powers of authorities, decentralization reform, influence of martial law.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ  
(LIST OF ASPIRANT'S PUBLICATIONS FOR  
THE TOPIC OF THE THESIS)**

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації  
(Scientific works in which the main scientific results of the thesis were published):*

1. Кочерга О. П., Дерун Т. М. Цілі сталого розвитку в системі стратегічного планування розвитку територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 4. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.4.34. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2052>. (особисто автором описано цілі сталого розвитку в контексті розробки планів територіальних громад).
2. Кочерга О.П. Проекти змін до конституції України щодо децентралізації в період з 2014 по 2019 рік: загальний огляд." *Молодий вчений*. 2021. №2 (90). С. 209-212. URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/download/582/566>.
3. Кочерга О.П. Формування нормативно-правових засад реформи децентралізації в Україні в період з 2014 по 2021 рік: загальний огляд. *Молодий вчений*. 2021. №3 (91). С. 247-253. URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/download/457/442>.
4. Кочерга О.П. Досвід впровадження сучасної моделі децентралізації влади в Україні на прикладі Польщі та Франції. *Молодий вчений*. 2022. №1 (101). С. 194-199. URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/download/3164/3131/>.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації  
(Scientific works, which certify the approbation of the thesis materials)*

5. Кочерга О. П. Розвиток та функціонування місцевого самоврядування в контексті втілення реформи децентралізації влади в Україні. *Сучасна наука: світові тенденції, технології та інновації*. Матеріали науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 24-25 грудня 2021 р.). Херсон:

Видавництво «Молодий вчений», 2021. С. 39-41. ISBN 978-617-7640-96-6.  
URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/other/65dec2021/65dec2021.pdf>.

6. Кочерга, О. П. Впровадження сучасної моделі децентралізації влади в Україні на прикладі Польщі та Франції. Збірник матеріалів ІХ Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень», 17–18 листопада 2022 року. Київ: КНУШ. 2022. С. 269-270. URL : <http://surl.li/ncasd>.

7. Кочерга, О. П. Удосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади та воєнного стану. *Місьцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи* : матеріали Міжнар. круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 груд. 2022 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. С. Колтун, Ю. Ф. Дехтяренка. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2022. 166 с. С.80-82. URL : <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2007/files/a2ddab75-0169-4786-96ef-60255566690a.pdf>.

8. Кочерга О. П. Правові засади децентралізації влади в Україні. *Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 19 квіт. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. С. 231-232. URL : <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1928/files/e2d6b0e4-8b82-4770-bc40-87ce3af74f68.pdf>.

9. Кочерга О. П. Реформування адміністративно-територіального устрою як складова реформи децентралізації в Україні. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26-27 квітня 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2023. С. 127-128. URL : <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2039/files/e8f052a9-3ca2-4574-ad95-ec8638583c7f.pdf>.

10. Кочерга О. П. Зміни до конституції України щодо децентралізації влади в Україні. *Шевченківська весна – 2023: публічне управління та державна служба* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 29 берез. 2023 р.) за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. С. 72-73. URL : <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2028/files/64782da7-cb8b-48ff-9710-268197951e8c.pdf>.

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ .....	20
ВСТУП .....	21
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	35
1.1. Теоретичне обґрунтування визначення сутності категорії «децентралізація влади» .....	35
1.2. Принцип субсидіарності як основа взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування .....	42
1.3. Зарубіжний досвід проведення децентралізації влади на засадах субсидіарності .....	61
Висновки до розділу 1 .....	74
РОЗДІЛ 2. СКЛАДОВІ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ РІВНЯМИ ВЛАДИ .....	76
2.1. Вплив реформи децентралізації влади на розподіл повноважень за принципом субсидіарності .....	76
2.2. Сучасний стан та проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування .....	100
2.3. Правові інструменти розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування .....	122
Висновки до розділу 2 .....	133
РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ .....	135
3.1. Шляхи вдосконалення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади .....	135
3.2. Розподіл повноважень між ОМС та органами державної влади за принципом субсидіарності .....	153
3.3. Удосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану .....	173
Висновки до розділу 3 .....	194
ВИСНОВКИ .....	197
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	203
ДОДАТКИ .....	233

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ ОДИНИЦЬ,  
СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ**

АТО	Адміністративно-територіальна одиниця України
ВА	Військова адміністрація (обласна)
ВПО	Внутрішньо переміщені особи
ГУ ПФУ	Головне управління Пенсійного фонду України
ЗМІ	Засоби масової інформації
ЗСУ	Збройні сили України
ЄС	Європейський Союз
ЄХМС	Європейська Хартія місцевого самоврядування
КМУ	Кабінет Міністрів України
Концепція №333-р	Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014р. №333-р)
Мінфін	Міністерство фінансів України
Мінсоцполітики	Міністерство соціальної політики України
Мінвідновлення	Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України
МОУ	Міністерство оборони України
НІСД	Національний Інститут стратегічних досліджень
ОВВ	Органи виконавчої влади України
ОДА	Обласна державна адміністрація
ОМС	Органи місцевого самоврядування
ОТГ	Об'єднані територіальні громади
ОСР	Одиниця субрегіонального рівня
РСР	Регіональна стратегія розвитку
ПДФО	Податок на доходи фізичних осіб
Реформа децентралізації	Реформа децентралізації влади за принципом субсидіарності на основі нового адміністративно-територіального устрою
СБУ	Служба безпеки України
ТГ	Територіальні громади
ТрО	Сили територіальної оборони
Угода про асоціацію	Угода про асоціацію з Європейським Союзом
ЦВК	Центральна виборча комісія
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг
DESPRO	Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні»
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
UCLG	United Cities and Local Governments (Об'єднання міст та місцевих органів влади)

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Реформа децентралізації – ключовий аспект трансформації суспільних відносин в Україні, що є основоположним принципом державної політики, створює можливість ефективного впровадження інституційних перетворень. Курс нашої держави до європейського простору, згідно відповідної Угоди про асоціацію з Європейським Союзом [198], передбачає дотримання Україною взятих зобов'язань у сфері національної системи права, приведення її до прийнятих європейських стандартів. Імплементация Угоди актуалізує необхідність продовження системних реформ в Україні, першочергово у контексті модернізації суспільства і держави, формуванні міцної та гнучкої системи влади, зокрема шляхом поглиблення процесів децентралізації.

Основним регулюючим документом муніципального права європейських держав є Європейська хартія місцевого самоврядування (ЄХМС), у якій зазначається, що «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління; посилення місцевого самоврядування є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади» [51]. Принцип децентралізації, покладений в основу розвитку місцевого самоврядування, споріднений із принципом субсидіарності, згідно якого питання розвитку мають реалізовуватись на відповідних рівнях управління та не дублюватися. Він є одним із найбільш ефективних механізмів покращення системи державного управління, що підтверджує світовий досвід і його кращі європейські практики.

Обравши курс на європейську інтеграцію, стратегічними цілями реформи децентралізації в Україні виступають потреби подальших змін щодо інституалізації влади, розроблення і реалізації відповідних моделей публічного адміністрування та управління. Конституцією України визначено основні положення щодо функціонування виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування, Верховна Рада ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування, прийнято закони та інші нормативно-правові акти, які визначають статус, місце, компетенції, правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування і виконавчої влади. Зміни насамперед стосуються особливостей місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад, загалом принципів формування регіональної політики в Україні.

Впровадження реформи децентралізації знаходиться у фокусі уваги влади, науки і громадськості, а основною її проблемою є підходи до розмежування управлінських повноважень між органами виконавчої влади (ОВВ) та органами місцевого самоврядування (ОМС) у контексті принципу субсидіарності. На нашу думку, основним фактом, що породжує дану проблему, є визначення ст. 5 Конституції України, де визначено, що «єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [74]. Тобто, у контексті нашого дослідження, йдеться про реалізацію однакових функцій двома абсолютно різними за своєю суттю владними суб'єктами. Разом з тим, у нормативній базі, що регулює проведення реформи, підкреслюється роль ОМС, зокрема що «децентралізація владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних реформ з часів української незалежності. Головним стратегічним завданням модернізації системи державного управління та територіальної організації влади, яка сьогодні здійснюється, є формування ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг» [113].

Попри відносно успішне впровадження реформи децентралізації влади, результати першого її етапу 2014-2019 рр. та заходів 2020-2022 рр. не досягли завершальної стадії в частині розподілу повноважень між органами державної влади та ОМС та не досягли прогнозованого результату. До цього часу

відсутній чіткий розподіл повноважень між ОВВ та ОМС за принципом субсидіарності, констатується відсутність методів його здійснення, що прямо впливає на ефективність реформи. На даний час характерним залишається високий рівень централізації влади, дублювання повноважень, що значно знижує ефективність управління на місцях, породжує суперечливі процеси делегування повноважень.

Окрім того, в умовах запровадження з 2022 року воєнного стану, ОМС долають безпрецедентні виклики в забезпеченні оборони й життєдіяльності громад. Прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» №2259-ІХ від 12 травня 2022 року № 2259-ІХ. Ним передбачено «розмежування повноваження військових адміністрацій, що діють на території спільно з місцевим самоврядуванням в обмеженому режимі (до прийняття окремого рішення Парламентом), а також військових адміністрацій, яким Верховна Рада за поданням Президента надала всю повноту влади на території (у випадку неспроможності ОМС забезпечувати заходи воєнного стану)» [138].

Повномасштабне вторгнення РФ зумовило значні втрати і руйнування, в тому числі це стосується і процесів реформи. Експерти Програми USAID DOBRE провели дослідження впливу війни «на бюджети 60 територіальних громад-партнерів, та встановили, що переважну частку видатків ТГ у 2022 році займали видатки на освіту й загальнодержавні функції, відбулося значне зростання видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення (у 1,2 раза) і видатків на громадський порядок (у 4,2 раза), що свідчить про зміну пріоритетів видатків місцевих бюджетів відповідно до викликів війни» [40].

Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України» [135] щодо переспрямування військового податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) з місцевих бюджетів до державного, щоб використати ці кошти переважно на

закупівлю озброєння, а це ще більше ставить під загрозу досягнення реформи. Тому науковий аналіз процесів реалізації принципу субсидіарності при розподілі повноважень між органами виконавчої влади та ОМС набуває особливої ваги.

Посилюючи реформи децентралізації, в Україні розроблено проєкт Концепції щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади. Розробники проєкту аналізуючи законодавство щодо повноважень ОМС та ОБВ (понад 100 нормативно-правових актів у 25 сферах), дійшли висновку, що «саме на цьому етапі важливо запропонувати критерії розмежування повноважень місцевого самоврядування між рівнями адміністративно-територіального устрою, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади задля виявлення та усунення їхнього дублювання» [179].

Таким чином, у період політичних криз та в умовах воєнного стану гостро проявляється неефективність розмежування повноважень ОБВ та ОМС, формується стійка необхідність вирішення зазначених питань, що зумовлює актуальність наукових теоретичних і прикладних досліджень у цій сфері.

Загальні питання щодо процесів реформи, сутності, видів та форм децентралізації державної влади, територіального устрою, розмежування повноважень між ОБВ та ОМС досліджували вчені: В. Авер'янов, В. Афанасьєв, М. Баймуратов, Є. Балацький, О. Батанов, І. Бачило, Ю. Битяк, О. Бобровська, В. Борденюк, О. Бориславська, М. Віхляєва, П. Ворона, Ю. Георгієвський, Д. Голосніченко, Т. Дерун, С. Дяченко, Т. Камінська, В. Кампо, М. Канавець, Ю. Ковбасюк, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колтун, Р. Куйбіда, А. Крусян, І. Кульчій, В. Литвин, М. Мних, Н. Нижник, С. Осадчук, А. Онупрієнко, В. Погорілко, Н. Проць, Ю. Субботович, Є. Таран, А. Ткачук, М. Пухтинський, В. Тацій, В. Філіппова, О. Фрицький, І. Чугунов, Ю. Шемшученко, А. Школик та ін.

Принцип субсидіарності та його роль у розподілі повноважень, побудова

системи органів публічного адміністрування досліджують науковці: О. Бориславська, І. Грицяк, Т. Дерун, О. Їжак, Т. Карабін, С. Квітка, А. Колісниченко, В. Кравченко, К. Линьов, П. Любченко, А. Некряч, Т. Панченко, М. Пухтинський, М. Савіовський, О. Скакун, Н. Токовенко, Т. Шахматова, Б. Шевчук та ін.

Питанням децентралізації публічної влади та організації фінансових відносин на місцевому рівні присвятили праці учені: О. Бориславська, Я. Казюк, І. Костинюк, В. Наконечний, М. Пасічник, В. Роман, А. Ткачук, Н. Топпервін та ін.

Вченими визначено, що сучасний етап державотворення характеризується слабкою взаємодією між ОВВ та ОМС, що в свою чергу, призводить до незбалансованого та непрозорого механізму розподілу повноважень між рівнями влади, а також відсутності відповідальності за виконання повноважень. Загалом створюється ситуація неефективної взаємодії представницької та виконавчої гілок влади в Україні.

Дослідниками обґрунтовано необхідність чіткого та однозначного розмежування повноважень між ОВВ та ОМС за принципом субсидіарності, вказано на недостатню розробку концептуальних форм та методів здійснення повноважень між органами влади, недосконалість та невідповідність умов і порядку побудови взаємодії між органами влади, підкреслено потребу повного узгодження національного законодавства і положень Європейської хартії місцевого самоврядування тощо. Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць, пов'язаних із даною тематикою, комплексні та системні дослідження розподілу повноважень між ОВВ та ОМС за принципом субсидіарності практично відсутні, що зумовлює необхідність їх поглиблення в контексті впровадження реформи децентралізації.

**Інформаційною основою дослідження** є Закони України, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, нормативні документи з досліджуваних питань повноважень органів влади та їх розподілу за ієрархічними рівнями, основні положення теорії держави та

права, конституційного права, адміністративного права, нормативно-правові акти, законодавство ЄС та країн-членів ЄС з проблем публічної влади, звіти Інституту законодавства Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень, аналітичні та експертні оцінки європейських та міжнародних організацій, національних громадських організацій, Швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, ГО «Інститут громадянського суспільства», Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні», дані Державної служби статистики України, інші вітчизняні та зарубіжні інформаційні та періодичні видання, ресурси мережі Інтернет.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертація виконана в рамках науково-дослідних робіт Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка за темами: «Участь інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України» (державний реєстраційний номер 0123U102277); «Теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій запровадження інноваційних управлінських технологій у місцевому самоврядуванні» (державний реєстраційний номер 0123U102412); «Використання можливостей статусу кандидата на вступ в ЄС для підвищення ефективності публічного управління та адміністрування в Україні» (державний реєстраційний номер 0123U102187). У межах наукових тем дисертантом розроблено пропозиції з удосконалення теоретичних основ розподілу повноважень між органами виконавчої влади та ОМС України на принципах субсидіарності в умовах воєнного стану та набуття статусу кандидата на вступ в ЄС.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування теоретичних засад, визначення стану та формування пропозицій щодо розподілу повноважень між ОБВ і ОМС на основі принципу субсидіарності.

Для досягнення поставленої мети у дисертаційній роботі вирішуються

наступні завдання:

- узагальнити наукові підходи до сутності процесів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування через категорії «децентралізація влади» та «принцип субсидіарності»;
- дослідити зарубіжний досвід застосування сучасних моделей децентралізації влади з метою оцінки можливостей їх імплементації в практику розподілу повноважень між ОБВ та ОМС України;
- визначити особливості сучасного стану і систематизувати проблеми механізму здійснення повноважень ОБВ та ОМС;
- розглянути основні форми та правові інструменти розподілу повноважень між ОБВ та ОМС та систематизувати їх хронологію;
- розробити функціональну модель та алгоритм розподілу повноважень між ОБВ та ОМС через основні організаційно-правові інструменти;
- обґрунтувати підходи до удосконалення та подальшого розвитку розподілу повноважень між ОБВ й ОМС за принципом субсидіарності;
- розробити практичні пропозиції вдосконалення механізму розподілу повноважень між ОБВ та ОМС в умовах воєнного стану.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають у сфері розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності.

*Предметом дослідження* є розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності.

**Методи дослідження.** Для досягнення мети дисертаційного дослідження застосовано цілісну композицію загальних і спеціальних методів наукового пізнання на основі системного підходу.

Базовими методами дослідження обрано загальнонаукові емпіричні (спостереження, узагальнення, опис), теоретичні (аналіз, синтез, абстракція, індукція, дедукція, класифікація, узагальнення), а також соціологічний та

діалектичний методи дослідження, які в сукупності дали змогу сформувавши зміст, структуру, логіку викладення, висновки та загальну концепцію дисертації.

Зокрема, за методом аналізу наукового контенту та синтезом його складових вдалося сформувавши визначення категорій «реформа», «децентралізація», «субсидіарність» (п. 1.1, п. 1.2, п. 1.3, п. 2.1). Діалектичний метод, узагальнення, синтез, індукція та дедукція, а також метод порівняння дозволили виявити сутність, уточнити значення та принципи і сформувавши власні методологічні підходи до розмежування компетенцій та повноважень ОВВ та ОМС (п. 1.3, п. 2.1, п. 2.2, п. 2.3, п. 3.1, п. 3.2). Крім того, вдосконаленню понятійного апарату з теоретичного узагальнення досліджуваної проблематики сприяло використання логіко-семантичного методу (п. 1.1).

Узагальнення зарубіжного досвіду здійснено методом систематизації (п. 1.3), формування нормативно-правової бази системи розподілу повноважень державної влади за останнє десятиліття описано методом узагальнення та періодизації (п. 2.1). Взаємодії між ОВВ та ОМС на принципах субсидіарності досліджувались методами структурно-функціонального аналізу, види відносин та сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами влади описано за допомогою абстрактного та формально-правового методів (п. 1.2, 2.3).

За допомогою логіко-розумових операцій та прийомів окреслено проблему розмежування владних повноважень у юридичній сфері, методом тлумачення норм права описано сучасний стан нормативно-правової бази досліджуваних явищ (п. 1.3, п. 2.2), визначено ступінь розмежування повноважень між органами влади й місцевого самоврядування в Україні (п. 2.2, п. 3.1). Для обґрунтування критеріїв розподілу повноважень між ОВВ та ОМС через основні організаційно-правові інструменти використано методи моделювання та аналогії (п. 2.3, п. 3.3).

Аналітичний та порівняльно-правовий методи надали можливість

визначення шляхів вдосконалення розподілу повноважень між органами влади, покращення концептуальних засад розподілу повноважень, підвищення ефективності взаємодії ОБВ та ОМС (п. 1.2, п. 3.1, п. 3.2).

Висновки та рекомендації, приведені у дисертації, реалізовані на основі методів узагальнення, класифікації, періодизації тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в уточненні та розробленні нових підходів до визначення сутності, методологічного базису, принципів і особливостей розмежування повноважень між ОБВ й ОМС, адміністративно-правових засад його здійснення та шляхів удосконалення на принципах субсидіарності з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень, висновків, рекомендацій і пропозицій, зокрема:

***вперше:***

– побудовано функціональну модель розподілу повноважень між ОБВ та ОМС з врахуванням нового адміністративно-територіального устрою України та принципу субсидіарності, яка на відміну від існуючих, системно враховує: юрисдикції органів влади у системі органів виконавчої влади і самоврядування та їх взаємодію на рівнях територіальної організації влади; узгодженість повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, усунення дуалізму виконання повноважень через наявність органів однієї юрисдикції на певному рівні адміністративно-територіального устрою; розподіл повноважень між рівнями за принципом субсидіарності та врахування інтересів держави і територіальних громад; виділення головних повноважень у бюджетному, кадровому та інфраструктурному планах; міжрівневі пропорції ефективного менеджменту;

***удосконалено:***

– періодизацію формування нормативно-правової бази системи розподілу повноважень державної влади за останнє десятиріччя, що базується на виокремленні трьох етапів: перший (2014-2016 рр.) – формування ієрархії структури органів публічної влади з розподілом повноважень (виділення та

розподіл функціональних зобов'язань); другий (2016-2020 рр.) – адміністративний етап розподілу повноважень згідно з реформою управління; третій (2020-2022 рр.) – реалізація територіальної політики децентралізації управління. Ці періоди мають в основі розмежування за типом делегування повноважень, реалізують різні аспекти втілення реформи децентралізації, діяльності органів державного управління, їх впливу на ефективність та результативність здійснення реформування;

– підходи до налагодження адміністративної взаємодії між ОБВ та ОМС через розподіл повноважень та сфер компетенцій в контексті реформи децентралізації влади за принципом субсидіарності на основі нового адміністративно-територіального устрою. Обґрунтована необхідність врахування критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору рівномірного розподілу повноважень, чіткого розмежування на власні та делеговані повноваження, через відмінності у кількості населення та обсяги місцевих бюджетів, що передбачає застосування диференційованого переліку делегованих повноважень із врахуванням спроможності їх виконання;

– напрями адаптації зарубіжного досвіду щодо можливостей і переваг застосування сучасних моделей децентралізації влади. Враховуючи схожість викликів, із якими зіткнулася Україна в ході впровадження реформи децентралізації, досвід Франції та Польщі є корисним для реформування адміністративно-територіального устрою у частині використання максимального законодавчого розмежуванні сфер компетенції ОБВ та ОМС;

– визначення основних викликів воєнного стану до реформи децентралізації, якими спровокована: економічна неспроможність громад у зв'язку з воєнними діями та їхнім впливом на економічний розвиток; проблеми обмеження доступу до ресурсів у зв'язку з воєнними діями; криза комунальної інфраструктури у зв'язку з руйнуванням об'єктів критичної інфраструктури; зростання суспільної недовіри до органів державної влади; кадрова криза у зв'язку з еміграцією та перетіканням кадрів; криза соціальної інтеграції в територіальних громадах; складна демографічна ситуація в країні;

– напрями (алгоритм) реалізації принципу субсидіарності та основні критерії, за якими має формуватися нова структура публічної влади в Україні, що враховує потребу: розмежування ОБВ на регіональному та субрегіональному рівнях на ті, що здійснюють повноваження, пов'язані з обслуговуванням державних інтересів та ті, що виконують повноваження, пов'язані з місцевими інтересами; реформування місцевих державних адміністрацій, що перебувають у вертикалі державної виконавчої влади; створення виконавчих комітетів обласних рад, що є ОМС. Сформульовано особливості реалізації принципу субсидіарності відповідно до нового адміністративно-територіального устрою України в контексті розподілу повноважень між ОБВ та ОМС;

***набули подальшого розвитку:***

– визначення категорії «децентралізація влади», яка у доповнення до загальноновизнаного трактування її як «сукупності правових, організаційних, інституційних, інформаційних заходів, пов'язаних із наданням органам місцевого самоврядування повноважень з виконання управлінських функцій державних органів щодо організації життєдіяльності територіальних громад» доповнена в частині виокремлення принципу субсидіарності, що реалізується у практичній площині, коли різні види децентралізації отримують відповідну нормативно-правову форму, яка й визначає рамки їх повноважень;

– поняття «принцип субсидіарності» через розширення процедурних вимог до розподілу владних повноважень шляхом субординаційної взаємодії ОМС з префектурами, необхідними змінами до Конституції України та законодавства щодо рівнів взаємодії місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів влади та сільських, міських рад; місцевих державних адміністрацій і районних обласних рад; місцевих державних адміністрацій та ОМС (за впровадження інституту префекта). Його потреба зумовлена поглибленням реформи децентралізації, здійсненням адміністративної реформи, інтеграції до ЄС, що вимагає від держави завершення реформування адміністративно-територіального устрою;

розбудови системи функціонування органів державної влади на місцях;

– обґрунтування доцільності змін та розширення нормативно-правового поля, актуалізація профільного законодавства в частині децентралізації влади та розмежування повноважень ОДВ та ОМС у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою та приведенням його у відповідність до бюджетного законодавства. Запропоновано необхідні комплексні та системні зміни до чинної нормативно-правової бази, зокрема через впровадження диференційованого підходу до визначення спроможності громад втілювати власні та делеговані повноваження (ланка взаємодії ТГ – районні ради) згідно фінансової спроможності громад. Це забезпечить можливість здійснення самостійного виконання ОМС ТГ множини повноважень, отриманих в результаті реформи.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у можливості використати одержані в результаті дослідження висновки, пропозиції та рекомендації в науково-дослідній сфері – для досліджень, пов'язаних із впровадження реформи децентралізації влади, розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; у напрацюванні нормативно-правової бази – для вдосконалення нормативно-правової бази, яка регулює питання розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності; у державотворчому процесі – для практичної реалізації процесів децентралізації влади в Україні, оптимізації розмежування повноважень між ОБВ й ОМС України, удосконалення його форм і методів; у навчальному процесі – для проведення лекційних і семінарських занять, розроблення методичних рекомендацій із досліджуваного питання, проведення тренінгів для працівників ОБВ та ОМС. Практичність дисертаційного дослідження підтверджено Довідкою про впровадження результатів дисертаційного дослідження, видану Виконавчим комітетом Глобинської міської ради №02-29/825 від 8.04.2024 р.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація виконана здобувачем

самостійно. Усі сформульовані в ній положення і висновки, ідеї та розробки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. Із публікацій, здійснених у співавторстві, у роботі використано тільки ті положення, що належать автору особисто. Внесок дисертанта за списком праць, опублікованих у співавторстві, визначено у переліку публікацій.

**Апробація результатів дисертації.** Основні результати дослідження, його ключові аспекти, пропозиції та висновки були оприлюднені дисертантом та пройшли апробацію на науково-практичних заходах: науково-практичній конференції «Сучасна наука: світові тенденції, технології та інновації» (м. Івано-Франківськ, 24-25 грудня 2021 р.), ІХ Всеукраїнській науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень» (м. Київ, 17–18 листопада 2022 р.), Міжнародному круглому столі до Дня місцевого самоврядування «Місьцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи» «Автономія місцевого самоврядування в умовах відновлення України» (м. Київ, 09 грудня 2022 р.), «Реформування адміністративно-територіального устрою як складова реформи децентралізації в Україні», «Правові засади децентралізації влади в Україні», Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба» (м. Київ, 19 квітня 2022 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» (м. Київ, 26–27 квітня 2023 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Шевченківська весна – 2023: публічне управління та державна служба» (м. Київ, 29 березня 2023 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертаційної роботи викладено в 10 наукових працях загальним обсягом 2,25 авт. арк. (автору належить 2,00 авт. арк.), у тому числі 4 статті у наукових фахових виданнях України, що включені до міжнародних наукометричних баз, 6 тез доповідей на вітчизняних та міжнародних науково-практичних конференціях та круглих

столах.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації складає 243 сторінки (9 рисунків, 25 таблиць, 7 додатків), з них основного тексту – 182 сторінок. Список використаних джерел налічує 237 найменувань і займає 31 сторінку. Додатки розміщено на 10 сторінках.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Теоретичне обґрунтування визначення сутності категорії «децентралізація влади»

Процес державного управління є органічним поєднанням централізації й децентралізації влади, які функціонують як єдине ціле. Централізація об'єктивно зумовлена державним суверенітетом і потребою зосередження державної влади в центрі. Децентралізація в управлінні передбачає відкритість системи управління шляхом прийняття рішень на периферії. Роль децентралізації зростає на всіх рівнях глобальних і національних процесів, оскільки на даний час ця форма є загально визнаним втіленням раціонального, ефективного та конструктивного управління.

Децентралізація влади є складним поняттям, що включає «процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління, за допомогою якого підтримується адміністративно-територіальний устрій, організація роботи державної влади в країні, результатом якого є зміна підходів до розподілу функцій управління, передача повноважень до органів місцевого самоврядування» [42, с. 13].

Етимологічне значення терміну за останні роки набуло нових визначень і стало досить популярним як у сфері державного управління, так і звичного вжитку. Початкова сутність категорії «децентралізація влади» полягала у простому констатуванні «віддалення від державної влади», але надалі вона ускладнилась і набула нових значень. Вона впливає на загальний адміністративно-територіальний устрій, органи публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та ресурсів. Досвід демократичних

країн світу показує, що участь місцевого самоврядування у державотворчих процесах та розвиток децентралізації сприяє формуванню правової соціальної держави.

Сформувались певні передумови виникнення та базові підходи до поняття у науковій літературі. Згідно з визначенням І. Дробот: «... децентралізація влади включає як політичну, так і адміністративну сторони ... може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території і функціональною – шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів» [48, с. 3-4]. Саму дефініцію цей автор трактує у спектрі визначень: «нове державне управління», «предметне управління», «конкуренція урядової і місцевої координації». У значній кількості праць категорія «децентралізація» зводиться до широкого кола значень, як от: «принцип», «засіб», «метод», «форма», «інструмент», «процес», «явище», «організація управління» тощо (табл. 1.1).

Підходи дослідників поняття «децентралізація» як категорійно-понятійного терміну в рамках науки про державне управління розходяться саме в моменті трактуванням процесу передачі повноважень, його природи та форм: демократичної, правової, адміністративної, політичної та фіскальної.

Зокрема, як видно з табл. 1.1, макроекономічний рівень категорії виділено С. Демиденком [38, с. 106]. В. Андрущенко [2, с. 5], Н. Нижником [34, с. 86]. М. Багмет підкреслює факт «збільшення кількості повноважень в органів місцевого самоврядування, та в свою чергу скорочення цих повноважень в органах центральної влади, де головною є ідея оптимізації та підвищення ефективності управління на користь населення» [5, с. 34].

У дослідженнях з адміністративного права термін «децентралізація» трактується як спосіб та умови організації державного управління, за якого адміністративно-територіальні одиниці згідно чинного законодавства самостійно вирішують питання місцевого значення.

## Підходи до тлумачення категорії «децентралізація влади»

Автор, джерело	Зміст категорії
Конституція України	один із головних чинників територіальної <i>організації влади</i> та управління в державі [74, ст. 141]
Європейська Хартія місцевого самоврядування,	<i>повноваження</i> , які надаються органам місцевого самоврядування, як правило, повинні бути повними і виключними [51, ст. 5]
Г. Макаров та ін.	полягає в <i>переданні прав на прийняття рішень</i> органам місцевого самоврядування, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам державної влади [20, с.19]
О.Кобилецька	ефективний <i>інструмент</i> для реорганізації уряду в напрямку забезпечення суспільних благ та послуг [66, с.33]
С.Демиденко	провідний <i>принцип</i> європейської і світової політики, що вплинув на зростання важливості багаторівневого управління розвитком територій [38, с. 106]
Т. Кулішенко	<i>передання</i> певних завдань і повноважень державної влади з рівня її центральних органів на нижчий рівень; причому функції, що раніше належали центру, переводиться у завдання та повноваження органів як державної влади нижчого рівня, так і місцевого самоврядування [92, с. 19]
В. Андрущенко	децентралізація більш ефективна, ніж централізація, <i>модель щодо демократизації</i> суспільної організації та створення умов для самоорганізації в державі. Здійснення частини основних функцій управління на місцях об'єднанням громадян, а також органів і посадових осіб, які обираються населенням [2, с. 5]
Н. Нижник	характерне для сфери <i>державного управління</i> явище, зумовлене об'єктивним і суб'єктивними факторами [34, с. 86]
Т. Безверхнюк	<i>перерозподіл повноважень</i> регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, де головним є розмежування функцій між різними рівнями організації влади [8, с. 36]
П. Курмаєв	<i>перерозподіл та делегування повноважень</i> на регіональний рівень з метою їх найбільш ефективного використання та підтримки розвитку регіональних програм [93, с. 16]
Л. Петренко	можливість передання влади на нижчий рівень управління, за рахунок принципу субсидіарності [124, с.4-5]
А. Мельник	характерне явище для сфери сучасного державного управління, <i>розподіл управлінських функцій</i> та повноважень між органами виконавчої влади різних рівнів [35, с.199]
А.Лелеченко	цілеспрямований <i>процес</i> , який орієнтований на покращення державного управління, та включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади і місцевого самоврядування [95, с. 12-13]

Джерело: узагальнено за визначеннями приведених авторів [2;8; 35; ... 93; 95; 124].

Так, О. Матвеева вказує, що «... передача влади на місця є своєрідною

системою державного управління» [104, с.4-5]. У публікації А. Коваленка «Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі» стверджується, що «...політико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійності і ієрархічної незалежності від органів як державного управління, так і самоврядування ...» [67, с. 4].

Нормативне регулювання змісту та наповнення категорії «децентралізація влади» здійснено у ряді законів та нормативних актів. Зокрема, децентралізацію влади передбачено Конституцією України [74], а знаковим для реформування місцевого самоврядування є Бюджетний кодекс України, де визначено «принцип субсидіарності (децентралізації) як розподіл видатків між державним бюджетом та бюджетом на місцях» [19].

Шляхи та механізми створення і подальшу організацію влади в територіальних одиницях визначає «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України №333-р 1 квітня 2014 р. (далі – Концепція №333-р) [76].

Найбільш ґрунтовно офіційне бачення суті децентралізації відображене у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [147]. Децентралізація як механізм передачі повноважень до нижчих рівнів державного управління розглядається тут як основна складова державного управління розвитком регіонів. З розглянутих нами дослідників регіональний аспект виділяють Т. Безверхнюк [8] та П. Курмаєв [93, с. 23].

Системність терміну підкреслює А. Матвієнко, вказуючи що «децентралізація» означає «не разову передачу повноважень з вищого рівня влади до нижчого, а процес, який охоплює увесь спектр успішного функціонування управління на місцях, а саме: вирішення питання спроможності створення громад, одержання від держави фінансової підтримки, включення до міжбюджетних відносин, залучення мешканців до

управління суспільними процесами тощо» [105, с. 5]. Ієрархічність повноважень виділено також у працях Л. Петренко [124, с.4], А. Мельник [35, с. 199], А. Лелеченко [95, с. 13].

Важливою умовою реформи децентралізації влади крім передачі повноважень на місця, є фіскальна децентралізація як можливість формувати бюджети місцевого рівня. Саме фіскальна незалежність ОМС у рішеннях щодо формування бази оподаткування є переконливим доказом делегування повноважень.

Типи децентралізації розрізняють за розкриттям певних аспектів функціонування державного управління на місцях, зокрема підтримання балансу інтересів держави з одного боку, та діяльності адміністративних одиниць з іншого, які мають свої характерні ознаки та по-різному впливають на кінцевий результат. Окремі складові процесу приведено у табл. 1.2.

Узагальнюючи наведені визначення, бачимо, що існують різні види децентралізації, відповідно до суб'єктів та сфер впливу, кожен з яких має свою відповідну правову форму у практичній реалізації. На нашу думку, за даними таблиці слідує, що децентралізація має конкретні сфери впливу та повноважень на місцях по вертикалі й горизонталі державного управління. Немає одностайності серед дослідників і щодо визначення об'єкта децентралізації. Частина з них вважають об'єктом децентралізації управління державне та публічне управління, інші – безпосередньо органи влади. Причому за кожним напрямом, зазвичай, розглядають досить широкий спектр тлумачень. На нашу думку, опираючись на рамки визначень згідно «Концепції реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні» [76], держава наділяє органи місцевого самоврядування своїми функціями з організації життєдіяльності територіальних громад.

Тобто, «при здійсненні державного управління відбувається перерозподіл повноважень між органами державного управління і ОМС з виконання функцій держави щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні» [183, с. 92]. Таким чином, об'єктом категорії «децентралізація влади» є

функції держави на ієрархічних рівнях.

Таблиця 1.2

**Типи децентралізації та їх зв'язок з визначенням категорії**

<b>Типи децентралізації</b>	<b>Критерії категорії «децентралізація»</b>
Політична	складовою є конституційні чи визначені законом реформи, формування політичних партій, що призводить до посилення законодавства, формування місцевих політичних еліт та підтримки ініціатив, інтересів громадських груп. Ймовірно, що залучення громадськості до прийняття рішень краще відповідатиме запитові суспільство на проблеми, які потребують вирішення, порівняно з тими рішеннями, які прийнято на рівні центральної влади
Фіскальна	делегування фінансових ресурсів та повноважень, завдяки якій відбувається формування бюджету на місцях, передача органам місцевого самоврядування повноважень збирати місцеві податки, визначати видатки місцевих бюджетів
Адміністративна	має спрямованість на делегування владних повноважень, які належать до сфери розробки та прийняття рішень, використанню ресурсів, сфер компетенції для надання державних послуг у різних сферах. Характеризується перерозподілом повноважень та включає в себе зосередження необхідних ресурсів для успішного функціонування місцевого самоврядування, відповідно до Законів України
Територіальна	ОМС та державного управління, які належать до визначених адміністративно-територіальних одиницях, можуть здійснювати публічне управління, знаходячись при цьому поза вертикаллю державного управління
Функціональна	означає можливість здійснення та визначення самостійних та незалежних організацій, де суб'єктами владних повноважень є перелік завдань публічного характеру, щодо здійснення відповідних функцій на місцях, які мають регулюватися сферами суспільного життя та встановленим законом порядком
Предметна	полягає в професійному самоврядуванні, де представлені система та організація управлінських відносин, що визначається та реалізується визначеною законом організацією та перебуває під наглядом державних органів влади

*Джерело: узагальнено за [42, с. 15; 55; 95, с. 12-13; 196]*

Враховуючи розглянуті визначення положення, а також ідеї інших дослідників, зокрема У. Дорош [45, с. 137], можна сформулювати поняття категорії «децентралізації державного управління» як сукупність правових, організаційних, інституційних, інформаційних заходів, пов'язаних з наданням органам місцевого самоврядування повноважень з виконання управлінських

функцій державних органів щодо організації життєдіяльності територіальних громад.

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати, що походження, розвиток та сучасне розуміння змісту категорії «децентралізація влади» має свої методологічні особливості. Значення цього терміну залежить від тих значень та функцій, які дослідники чи вимоги нормативно-правового поля вкладають у формування визначення цього терміну. Тому децентралізація влади може бути багатоплановою: від територіальної (передача влади до центру території) до функціональної (передання повноважень на прийняття рішень). Відповідно, процеси децентралізації поділяються на етапи та фази.

Дослідники Б. Калиновський [59, с.105] звертають увагу на вплив законодавства на ці процеси. Зокрема, вони визначили, що на першому етапі формується законодавчо визначена ієрархія структури органів публічної влади, де має місце розподіл повноважень, як це відбулось у 2014-2016рр. Цей етап можна умовно поділити на два, перший – як виділення функціональних зобов'язань, другий – як розподіл зобов'язань згідно з ієрархією органів влади, що інтегрують процес децентралізації. Другий етап Р. Колишко [70, с. 14] характеризує, виходячи з розподілу повноважень згідно реформи управління, орієнтуючись на період нормативного регулювання процесів децентралізації у 2016-2020 рр. Третій етап, з огляду на чинну практику, характеризується законодавчою складовою реалізації територіальної політики децентралізації управління в межах 2020-2022 рр. до теперішнього часу.

Оскільки категорія «децентралізація влади» є одним з ключових факторів, які сприяють впровадженню та розвитку демократичних реформ, підвищують прозорість діяльності влади, формують певний баланс інтересів ієрархічних рівнів управління, а також фіскальну незалежність, уточнення визначення сутності категорії лежить в площині реформи децентралізації і стосується системи розподілу та прийняття адміністративно-управлінських рішень, процесу взаємодії ОБВ та ОМС. Всі складові даного процесу потребують удосконалення та наукового переосмислення, а найбільшої уваги

вимагає розкриття їх принципів.

## **1.2. Принцип субсидіарності як основа взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування**

Отримавши незалежність та проголосивши демократичний курс розвитку державних інституцій, Україна вирішує ряд гострих проблем з приводу ролі та місця, значення та взаємодії ОБВ та ОМС. Успішність розвитку держави залежить від ефективності реформи децентралізації влади та ОМС, впровадження секторальних реформ, формування нового адміністративно-територіального устрою. Шляхи вирішення проблеми визначають контури організаційної моделі усіх сфер суспільно-політичної діяльності, соціально-економічного життя, рівня життя населення. Можна стверджувати, що успіх реформи децентралізації залежить від продуктивної та ефективної взаємодії ОБВ та місцевого самоврядування із застосуванням принципу субсидіарності.

У ході впровадження реформи децентралізації здійснюється перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та ОМС. Дослідження даної тематики знаходиться у площині дослідження проблем, що пов'язані з реформування нової основи адміністративно-територіального устрою, який передбачає укрупнення громад, ліквідацію та створення районів субрегіонального рівня, передачу повноважень від органів державної влади вищого рівня до органів нижчого рівня відповідно на основі принципу субсидіарності при розподілі власних та делегованих повноважень.

Загальні питання та застосування принципу субсидіарності в Україні досліджено в працях В. Гедульянова, І. Дробуш, О. Жака, О. Їжака, С. Квітки, К. Линьова, О. Мошак, М. Савіовського, О. Скакун, Д. Сітар, Т. Шахматової, Б. Шевчук, А. Шинькович, тощо. Головною ідеєю наукових досліджень є те, що децентралізації влади та розподіл повноважень між органами виконавчої влади та ОМС є одним із ключових аспектів впровадження реформи

децентралізації влади та механізмом подолання суспільно-політичних криз в Україні.

Ступінь реалізації принципу субсидіарності є одним із найважливіших пріоритетів реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Даний принцип визначають як основу розподілу повноважень між органами виконавчої влади та ОМС в європейських країнах, про що зазначено у Європейській хартії місцевого самоврядування. Разом з тим, «впровадження духу і букви цього документа, загально визнаного і обов'язкового для країн-членів Ради Європи, є актуальним завданням у сучасній Україні» [63, с. 28].

Субсидіарність (від лат. *subsidium* – допоміжний) – організаційний і правовий принцип, згідно з яким «завдання повинні вирішуватися на найнижчому, малому або віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення можливе й ефективне. Категорія «субсидіарність» за О.Мошак, споріднена з категорією «децентралізація влади», що знайшло відображення і в нормативному полі» [116, с. 37].

Принцип субсидіарності на законодавчому рівні було закріплено в постанові Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року», де зазначається, що цей принцип характеризує «розподіл владних повноважень, за яким місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному рівні територіального управління» [148].

Принципу субсидіарності як одному з головних принципів розподілу повноважень між рівнями публічної влади приділялась увага у Концепції реформи місцевого самоврядування від 27.09.2009 р. [75], Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р. [76], у Концепції реформування публічної адміністрації від 26.03.2008 р. [187], а також у Законі України від 05.02.2015

р. «Про засади державної регіональної політики» [146], проекті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [172].

Вивчення нормативно-правової бази, на нашу думку, дає змогу встановити, що принцип субсидіарності формує достатньо чітку схему розподілу функцій:

- питання, які громадяни можуть вирішити за допомогою інших громадян або приватними компаніями. Участь держави у даному механізмі – мінімальна та передбачає створення певних правил гри та стандартів, відповідно до яких і має вирішуватися питання;
- послуги, що можуть бути реалізовані органом місцевого самоврядування. прикладом таких послуг є вивезення побутового сміття, за рахунок податків громадян цієї ж громади;
- послуги, що не можуть бути ефективно реалізовані на місцевому рівні і переносяться на субрегіональний або регіональний рівень. Наприклад, утримання лікарні вторинного рівня;
- функції, що можуть виконуватись тільки в загальнонаціональному масштабі. Наприклад, утримання армії, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека [179, с. 2].

Загальну схему розподілу повноважень на принципах субсидіарності приведено на рис. 1. Тут виділено рівні взаємодії ОБВ та ОМС на яких представлені спільні інтереси ТГ та рівні, на яких виконуються делеговані повноваження.

Базовою ознакою такої взаємодії є вертикальна і горизонтальна взаємодія, яка враховує типологію делегування повноважень.

В теоретично-практичному плані взаємодія між органами виконавчої влади та ОМС, відповідно до принципу субсидіарності має здійснюватися за такими формами:

- цілі і завдання ОБВ та ОМС мають бути спрямовані на забезпечення прав і свобод громадянина та реалізацію загальнодержавних інтересів;

- підтримка з боку держави діяльності ОМС, забезпечення відповідного матеріального ресурсу для реалізації виконання власних та делегованих повноважень;
- самоврядність та самостійність здійснення органом місцевого самоврядування, посадовими особами своїх повноважень;
- невтручання органів державної влади в практичну та компетенційну діяльність ОМС;
- гласність та відкритість діяльності органів державної влади та ОМС;
- дотримання загальнодержавних інтересів під час виконання власних та делегованих повноважень.

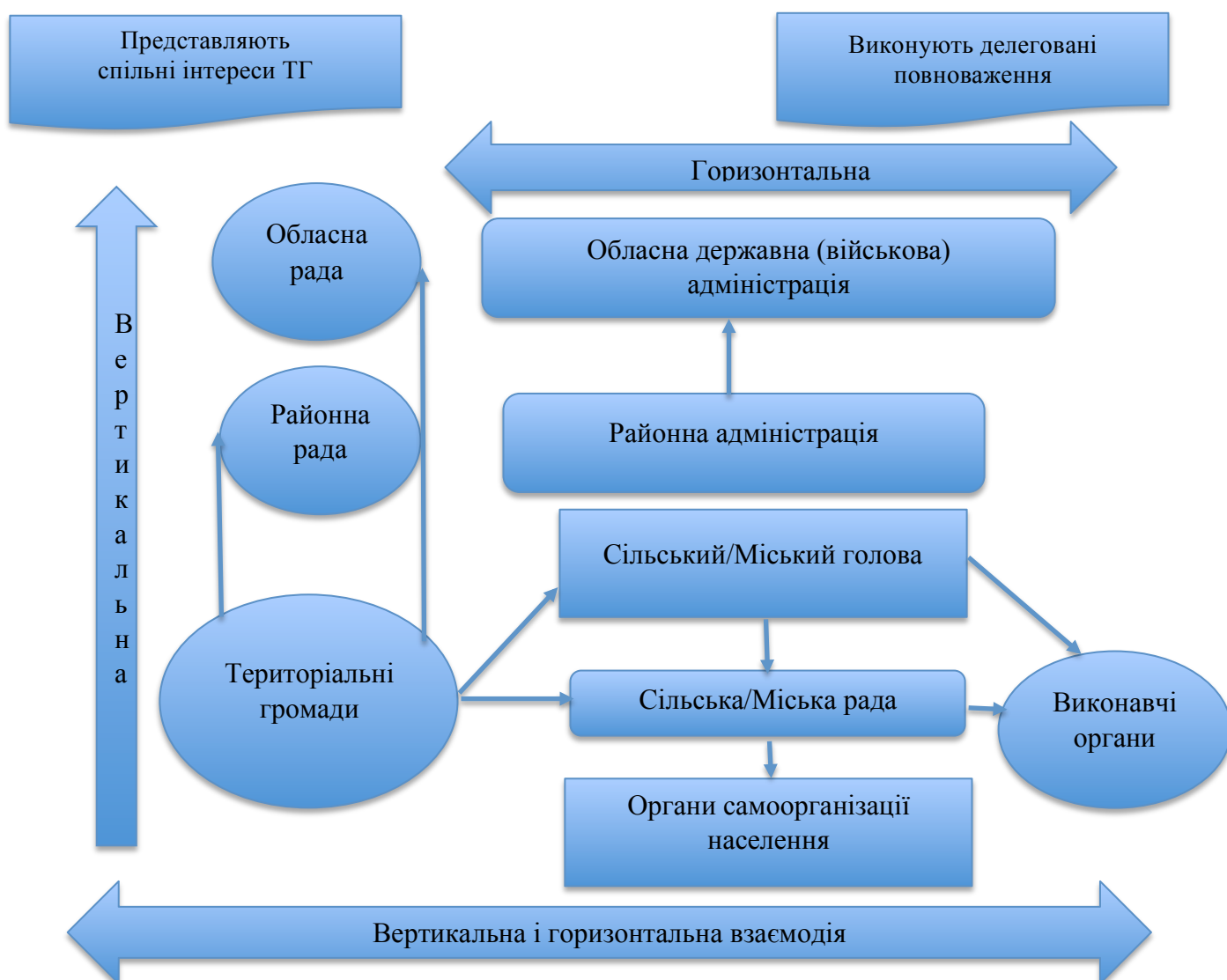


Рис. 1. Схема взаємодії органів виконавчої влади та органів

## **місцевого самоврядування на засадах принципу субсидіарності**

*Джерело: узагальнено за визначеннями [30 с.135; 95, с. 12-13; 102, с. 15]*

За дослідженнями, принцип субсидіарності зводиться до «матеріальних та процедурних вимог розподілу владних повноважень по вертикалі ... та:

1) виражає правові форми наділення владними повноваженнями носіїв публічної влади, починаючи від офіційних владних інститутів локального рівня, закінчуючи національними та наднаціональними органами;

2) передбачає самостійність і ініціативність носія, розподіл повноважень і тягаря відповідальності між рівнями публічної влади залежить від масштабу та природи завдань, а також ресурсів для досягнення відповідних цілей публічного урядування;

3) критерієм визначення завдань і функцій є додержання процедур демократичних консультацій щодо визначення конкретної сфери предмета відання і повноважень відповідного рівня публічної влади;

4) зумовлює належну деталізацію питань організації та порядку діяльності відповідних інститутів публічної влади;

5) вимоги підзвітності і прозорості діяльності органів публічної влади передбачають певний механізм консультацій між ОМС та державними органами стосовно визначення сфери повноважень відповідного рівня влади та належного забезпечення їх ресурсами;

6) у разі скорочення видатків на певні завдання та здійснення владних повноважень законодавство має передбачати певний механізм консультацій щодо секвестру асигнувань із державного бюджету за ініціативою уряду» [200, с. 196-197].

Отже, принцип субсидіарності – один з найголовніших принципів організації влади, який має безпосереднє відношення до роботи ОМС. Основною ідеєю його є невтручання владних органів вищих рівнів у процес виконання повноважень ОМС.

Як вже було зазначено, місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції і основною своєю суттю полягає у можливості територіальних

громад та їх створеним органам самостійно вирішувати свої питання відповідно до принципу субсидіарності, а у встановлених випадках – повноважень ОБВ, місцевих органів державної адміністрації, тобто виконання власних та делегованих повноважень. Виходячи з цього варто зазначити, що місцеве самоврядування в своїй основі виступає інститутом як суспільного так і державного управління.

Принципи взаємовідносин між різними гілками влади в Україні, статусом державних органів ради та ОМС в першу чергу визначається Конституцією України, як основним документом так і цілою низкою законних та підзаконних актів. Конституція допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад – обласним і районним державним адміністраціям. В законодавстві чітко встановлені межі процесу делегування та інших форм взаємодії між ОБВ та ОМС. Стає зрозуміло, що місцеві державні адміністрації є основоположниками внутрішньополітичної доктрини держави та всіляко намагаються її забезпечити на місцевому рівні, та забезпечують її виконання ОМС. Варто зауважити що муніципальна політика виконавчих органів влади має спиратися на правові методи та принципи взаємодії між ОБВ та ОМС, а не командно-адміністративні методи, як це було в радянські часи.

Взаємодія між ОБВ та ОМС «охоплює собою широку сферу питань життєдіяльності держави такі як: економічну, соціальну, культурну, екологічну, релігійну, суспільно-політичну, національно-побутові сфери та інші. Органи виконавчої влади виконують та забезпечують взаємодію з ОМС» [74, ст.119].

Можна зробити висновок, що Конституція України закріпила механізми та право ОБВ щодо взаємодії з ОМС. Українське законодавство встановило межі делегування та форми взаємодії між ОБВ та ОМС. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» – одне з головних завдань ОБВ є взаємодія з ОМС, статтею 35 даного закону стосовно взаємодії

відносин виконавчої влади з ОМС. територіальними громадами, посадовими особами, йдеться про те, що «органи державної виконавчої влади на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій» [143].

Але якщо говорити про практичну реалізацію вищезазначеної взаємодії між ОВВ та ОМС, то дана практика нерідко призводить до непогоджених дій між рівнями влади, що породжує собою проблемні питання щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, неустановленого механізму вирішення компетенційних спорів у сфері виконання повноважень.

Після прийняття законодавчої база у сфері державної влади та місцевого самоврядування ці питання отримали можливість правового вирішення, оскільки було запропоновано механізм поділу повноважень на власні та делеговані, даний розподіл притаманний більшості демократичних країн.

Проте, законодавець не може раз і назавжди закріпити межі у сфері взаємодії між ОВВ та ОМС, оскільки, розвиток суспільно-політичного життя країни вимагає постійних реформ та трансформацій суспільства, що в свою чергу тягне за собою зміну режимів влади та підходів до принципів державного управління. Тому межі взаємодії та розподілу повноважень не можуть бути вирішені в рамках існуючої нормативно-правової бази.

Отже, відповідно до вищезазначеного можна зробити висновок, що законодавством поняття «взаємодія» розглядається як основа складової відносин між ОВВ та ОМС. У виданні «Енциклопедичний словник з державного управління» взаємодія тлумачиться так: «взаємодія управлінська – це участь у спільній діяльності суб'єктів управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей» [50].

Розмежування повноважень між ОВВ (наділені виконавчими та

розпорядчими повноваженнями) та ОМС (до сфери компетенцій яких належить виконання власних та делегованих повноважень) залежить від налагодження чітких взаємовідносин, що обумовлені наступними факторами:

- встановлення політичної та юридичної конкурентної відповідальності цих органів влади за визначені їм нормативно-правовою базою напрями роботи;
- відновлення порушеного балансу встановленого Конституцією балансу, пов'язаного з виконанням повноважень;
- відсутність механізмів чіткого розподілу сфер компетенцій;
- недосконала нормативно-правова база, що полягає у дублюванні повноважень цих органів.

Аналізуючи діяльність та взаємодію між ОБВ та ОМС, можна зазначити, що взаємовідносини цих органів влади є важливою складовою розвитку територіальних громад, суспільства та країни. На думку Литвина І. І. поняття «співвідношення» в частині дослідження проблеми взаємодії між ОБВ та ОМС має більше порівняльне значення, а от щодо поняття «взаємовідносини» – то це більше прикладне значення, що відображає не лише взаємні зв'язки між різними суб'єктами, й розкриває їх незалежність та відособленість. Що в свою чергу дозволяє найбільш чітко прослідкувати взаємодію між ОБВ та ОМС. Дане поняття більш ширше за поняття «взаємодія», та дає можливість споглядати на процеси взаємодії крізь призму впливу різних явищ одне на одне, та є фактором об'єднання частин у єдине ціле» [97, с.15].

Щодо формування ознак взаємодії між ОБВ та ОМС варто визначити наступні:

- наявність чітко встановленої нормативно-правової бази;
- налагодження зв'язку між суб'єктами взаємодії;
- встановлення розмежування спільності завдань та функцій, що будуть виконувати суб'єкти взаємодії;
- наявне відповідне становище суб'єктів взаємодії в ієрархії влади

(управління).

Вважаємо, що чотири ознаки взаємодії між ОБВ та ОМС мають бути зафіксовані в законодавчих та нормативних актах, що стосуються даного питання. Тому в цьому контексті слід говорити про нормативно-правові форми встановлення зв'язків між органами влади. Саме тому, взаємодія між суб'єктами взаємодії, на нашу думку, може відбуватися у двох формах – організаційній та правовій. До організаційних форм слід віднести проведення спільних заходів, нарад, зустрічей, обговорень, семінарів, навчань.

Щодо правової форми то тут слід зауважити, що у врегулюванні цієї форми лежить договірна основа між суб'єктами взаємовідносин, що вимагає собою об'єднання зусиль для спільного вирішення проблемного питання чи завдання задля отримання необхідного результату, тому спільна зацікавленість і формує взаємодію цих органів, задля результату.

Якщо говорити про форми взаємодії між ОБВ та ОМС, то варто виділити основоположні принципи, на які вони покладаються: залученість сторін до певного процесу, взаємопов'язаність та взаємозалежність, активність процесу, децентралізація, деконцентрація.

Під час процесу взаємодії між ОБВ та ОМС застосовується комплекс організаційно-правових методів зокрема серед них:

- прогнозування соціально-економічного розвитку територій під юрисдикцією яких перебувають органи влади;
- планування бюджетів з метою забезпечення виконання наданих повноважень на певній території;
- організаційного забезпечення виконання наданих повноважень на певній території;
- загальна координація діяльності підрозділів, посадових осіб;
- узгодження та погодження актів та рішень;
- контроль за виконанням прийнятих рішень;
- інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності;
- делегування повноважень відповідно до принципу субсидіарності;

- забезпечення фінансовим ресурсом виконання прийнятих рішень;
- робота з людськими ресурсами (резерв кадрів, навчання, стажування, підвищення кваліфікації).

Варто виділити основоположні елементи поняття «взаємовідносини», які варто розглядати в контексті розмежування повноважень між ОВВ та ОМС:

- підпорядкованість єдиній нормативно-правовій базі та єдиному правопорядку;
- врахуванню особливостей статусу органів влади, що взаємодіють між собою;
- врахуванню принципів субсидіарності під час виконання власних та делегованих повноважень;
- підходи та методи взаємовідносин, що засновані на субординації, ієрархічній підпорядкованості, координації.

Також можна зустріти такий тип взаємовідносин між ОВВ та ОМС, як реординація, що передбачає собою взаємне інформування.

Реординаційні зв'язки можуть застосовуватися в конкретних діях органів влади, що відображені в управлінських актах, переважна більшість яких стосується змін правових норм або конкретних правовідносин.

Проте, координаційні відносини в контексті реформи децентралізації влади, місцевого самоврядування, становлення нової основи адміністративно-територіального устрою можна вважати «більш релевантними та прийнятними оскільки основною суттю даного підходу є взаємоузгоджені управлінські впливи, що діють на узгодженість дій між собою суб'єктів взаємодії, що в свою чергу покликане об'єднувати управлінські рішення для вирішення важливих питань життєдіяльності, забезпеченню виконання власних та делегованих повноважень» [14, с. 17].

Якщо вести мову про координаційні відносини, то варто зауважити, що основною функцією є об'єднання управлінських рішень для спільного вирішення важливих питань. Даний тип взаємодії відбувається у всіх

громадських сферах життєдіяльності громад, тому однаково важливий як для ОБВ так і для територіальних громад оскільки зачіпає загальнодержавні інтереси (державні і місцеві). Дані відносини характеризуються вирішенням питань, що пов'язані з економічним розвитком, культурним, соціальним, заходи пов'язані зі сферою соціального захисту населення, екології, охорони навколишнього середовища, забезпечення правопорядку, прав і свобод громадян. Варто зауважити, що взаємодія між ОБВ та ОМС у контексті розподілу повноважень здійснюється за формами, приведеними у табл. 1.3.

Отже, нами встановлено, що під час взаємодія між виконавчою владою та ОМС виникають взаємовідносини, що більшою мірою пов'язані з координаційною роботою, врахуванням інтересів громад, представництво інтересів громад, напрацюванні спільних механізмів та проектів, що передбачають вигідну співпрацю. Співпраця ОБВ та ОМС має свої переваги та є взаємо ефективною, оскільки органи державної влади створюють такі умови, які необхідні для ефективною роботи місцевих органів влади, тоді коли самоврядні органи виконують чимало функцій та делегованих повноважень держави.

*Таблиця 1.3*

**Форми взаємодії між ОБВ та ОМС при розподілі повноважень**

<b>Форми</b>	<b>Прояв взаємодії</b>
інституційна	створення спільних органів (дорадчих, консультативних)
правова	участь у напрацюванні та прийнятті правових актів (договір, меморандум)
організаційна	звіт перед громадянами, прийом населення, виїзні наради, семінари, конференції, перевірки
прямої участі	участь посадових осіб в роботах постійних депутатських комісіях, пленарних засіданнях
інформаційна	застосування ЗМІ, спільне висвітлення подій, переговори, офіційне листування
фінансова	спільне співфінансування проектів регіонального (субрегіонального значення)

*Джерело: узагальнено за [14, с. 17; 13. С. 30]*

Проблеми взаємовідносини між цими гілками влади має системний характер та залежить від багатьох чинників:

- необхідності впровадження універсальності реалізації державної

політики у сфері розподілу повноважень;

- наданні самостійності та автономності у прийнятті рішень;
- налагодження ефективної та тісної співпраці між урядом та ОМС;
- застосування дієвих механізмів узгодження та прийняття рішень

органами центральної виконавчої влади, що стосуються ОМС або зачіпають їхні інтереси;

- вирішення питання, пов'язаного з делегованими повноваженнями ОМС згідно принципів, порядку та контролю за їх виконанням.

Проте, до цього часу залишається відкритим питання, щодо класифікації видів взаємодії між органами державної влади та ОМС в контексті здійснення реформи децентралізації та створенню нового адміністративно-територіального устрою України. Залишається нагальна потреба в удосконаленні чіткого визначення й виокремлення сфер та компетенцій взаємовідносин з огляду на переважну суміжність виконання повноважень та компетенцій ОБВ та ОМС.

Саме тому гостро постає питання розмежування повноважень між ОБВ та ОМС, яка потребує чіткого визначення й аналізу відносин, що мають значення, враховуючи суміжність компетенцій та виконання повноважень ОБВ та ОМС, враховуючи, що процеси, які складаються в результаті взаємодії, що в залежності від характеру можна виокремити декілька видів взаємодії ОБВ та ОМС, кожен з яких має певні особливості.

В даному контексті слід навести думку О. Батанова, який дійшов висновку, що «взаємовідносини, які виникають під час виконання повноважень місцевих органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають певні відмінності у підходах до виконання повноважень, порядком здійснення взаємовідносин, об'ємом компетенцій суб'єктів взаємодії» [7, с. 22]. Це припущення автора наштовхує на думку про те, що немає єдиного усталеного підходу до визначення взаємовідносин, тому проблема потребує виокремлення видів взаємовідносин між ОБВ та ОМС.

Досліджуючи модель взаємодії місцевих органів державної влади та

ОМС під час виконання свої повноважень в певній територіальній одиниці А. Крусян дійшла висновку, що «до основних форм взаємодії варто віднести субординаційні, координаційні, та реординаційні» [91].

Досліджуючи питання взаємовідносин між ОБВ та ОМС М. Пундик дійшов висновку, що в залежності від сфери виділяють такі «типи взаємодії за сферою діяльності:

- економічні (спільні рішення органами публічної влади у сфері економіки);
- фінансові (з приводу фінансів: утворення фінансових ресурсів, їх первинного розподілу та перерозподілу);
- соціальні (спільна діяльність підвищення якісних характеристик соціальної сфери);
- ресурсні (спільна діяльність органів, що спрямована на зростання ефективності використання ресурсного потенціалу регіону);
- інфраструктурні (охоплюють питання створення, підтримки та модернізації інфраструктурних об'єктів регіону);
- силові (специфічна взаємодія «силових» органів, спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки на рівні регіону)» [178, с. 47].

За кількістю органів публічної влади, що беруть участь у взаємодії існує поділ на двосторонню та багатосторонню взаємодію. Автор стверджує, що «у двосторонній взаємодії беруть участь два органи публічної влади; при багатосторонній – об'єднують свої зусилля в напрямку вирішення спільного завдання три та більше органів публічної влади на регіональному рівні» [178, с. 50].

За ступенем участі та залученості суб'єктів можна визначити активну, пасивну та пасивно-активну взаємодію. Щодо активної моделі, як йдеться у вищезазначеному дослідженні, активна взаємодія характеризується рівністю учасників та веденню активного діалогу.

Пасивна взаємодія характеризується тим, що ініціатором певних дій виступає одна з сторін, а інша залишається пасивною стороною процесу, при

цьому, дозволяючи використовувати свої ресурси, не беручи безпосередньої участі. При пасивно-активній взаємодії є місце явному домінуванню одному із суб'єктів взаємодії, або перевага одного з них чи рівносільність.

Також виділено, що зв'язки між службовцями органів публічної влади є формальні (за посадовими обов'язками) та неформальні (не оформлені документально). Взаємодії поміж органами публічної влади можуть також відрізнятися за регулярністю її здійснення (регулярне та разове), а також за термінами (короткострокове, середньострокове та довгострокове).

Отже, М. Пундик у своєму дослідженні виділяє сім «основних видів взаємодії між ОБВ та ОМС:

- інформаційна (об'єкт – інформація);
- міжфункціональна (об'єкт – повноваження);
- програмна (об'єкт – програма);
- міжгалузєва (об'єкт – галузь публічного управління);
- документарна (об'єкт – документи);
- кадрова (об'єкт – кадри)» [178, с. 53].

Зазначена класифікація характеризує відносини та взаємодію між ОБВ та ОМС, як таку, що покликана налагодити взаємодію в контексті налагодження співпраці та взаємодії, що на нашу думку, має відбуватися одночасно з формуванням нових варіантів взаємодії в контексті впровадження реформи децентралізації влади, створення нового адміністративно-територіального устрою, тому більш доцільнішою є класифікація, де поділ управлінських відносин залежить від способу остаточного досягнення результату.

Враховуючи вищезазначене варто зауважити, субординаційні, координаційні та реординаційні взаємовідносини найбільш повно охоплюють особливості управлінської природи органів державної влади та ОМС та базуються на їхньому аналізі та аналізі виконання цими органами власних та делегованих повноважень.

У своєму дослідженні С. Стеценко більш широко пояснює

субординаційні, координаційні та реординаційні взаємовідносини та наводить свою класифікацію, що ширше охоплює сферу взаємодії між вищезазначеними органами та конкретизує точки взаємодії.

«за характером взаємодії суб'єктів:

- вертикальні (одна сторона підпорядковується іншій);
- горизонтальні (взаємодія виникає між органами влади які не підпорядковуються один одному);

за метою відносин:

- регулятивні (пов'язані напрацювання спільних варіантів вирішення питань);
- правоохоронні (пов'язані з реалізацією засобів адміністративної відповідальності по відношенню до правопорушників);

за предметом правового регулювання:

- матеріальні (виникають на основі матеріальних норм адміністративного права);
- процесуальні (виникають на основі процесуальних норм адміністративного права);

за характером дій зобов'язаного суб'єкта:

- активні (коли зобов'язаний суб'єкт повинен учинити якісь дії);
- пасивні (коли зобов'язаний суб'єкт повинен утриматися від учинення певних дій)» [191, с. 80-88].

Отже, взаємовідносини між ОВВ та ОМС є невід'ємною частиною загальнодержавного управлінського процесу та уособлюють собою взаємозалежне виконання покладених на них функції та повноважень як у вертикальному так і в горизонтальному аспекті побудови державно-управлінських відносини.

Таким чином, розгляд основних класифікацій взаємодій між ОВВ та ОМС дає зробити висновок, що розподіл та делегування повноважень за принципом субсидіарності передбачає субординаційні, координаційні та

реординаційні взаємовідносини.

Щодо субординаційних відносин, то О. Батанов стверджує, що «дані відносини будуються за принципом прямого підпорядкування та виникають між органами що перебувають у субординаційних структурних зв'язках, яким характерні взаємовідносини по принципу «вертикалізації», щодо підзвітності і підконтрольності, що на нашу думку, притаманне взаємодії між різним рівнями органів виконавчої влади, та меншою мірою стосується органів місцевого самоврядування» [7, с. 22]. З цього можна зробити висновок, що взаємовідносини в даному контексті є нерівноправними та взаємодіють за принципом «влада-підпорядкування» [32, с. 32].

Варто зауважити, що саме принцип побудови субординаційних стосунків «влада-підпорядкування» та реальна взаємодія між ОБВ та ОМС найбільш гостро показує необхідність вирішення проблеми розподілу повноважень та сфер компетенцій між ОБВ та ОМС в контексті реформи децентралізації влади за принципом субсидіарності на основі нового адміністративно-територіального устрою.

Координаційні взаємовідносини та їх роль в структурі взаємодії в державно-управлінському апараті зосереджена на тих сферах суспільно-політичного життя країни, сфера компетенцій виконання яких рівною мірою належить та залежить як від органів державної влади так і органів місцевого самоврядування та стосується загальнодержавних інтересів. До сфер компетенцій, що можуть використовувати для взаємодії між органами є економічні, соціальні, культурні, соціального захисту, використанню природних ресурсів, правопорядку, прав і свобод громадян.

Також виникає взаємодія між ОБВ та ОМС, що характеризується спільним висвітленням та інформуванням відповідних процесів, що пов'язані з виконанням обов'язків та виражаються у конкретних діях. Цей тип взаємовідносин – реординаційні. На думку дослідників, даний тип відносин «виступає певним механізмом у взаємодії між вищезгаданими типами взаємодії та встановлює чіткий механізм на реагування на пропозиції,

рекомендації, клопотання, спільне вирішення проблем, особливо актуально у контексті виконання делегованих повноважень» [35, с. 343].

Відносини, що виникають під час виконання власних та делегованих повноважень є предметом адміністративно-правового регулювання.

Під час напрацювання механізмів розподілу повноважень між ОВВ та ОМС в контексті взаємодії і розмежуванні повноважень, одним з чинників яких виступають міжбюджетні відносини які передбачають:

- різні джерела наповнюваності бюджетів різних рівнів;
- визначення спільних сфер повноважень;
- розподіл доходів між державним та місцевими бюджетами;
- розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування;
- формування підходів до визначення державою механізмів вирівнювання бюджетів.

Бюджетним кодексом України встановлено, що «міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України» [19, ст. 81]. Отже мета регулювання міжбюджетних відносин полягає у забезпеченні фінансового ресурсу на виконання повноважень, що передбачені чинним законодавством.

Кодекс передбачає види видатків бюджету, що безпосередньо «впливають на розмежування повноважень:

- видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені цим Кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;
- видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на

основі принципу субсидіарності;

– видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України» [19, ст. 82]. Тому, розмежування видатків між бюджетами має здійснювати на основі принципу субсидіарності, враховуючи критерії надання послуг наближення їх до безпосереднього отримувача.

Отже, проаналізований науково-теоретичний аспект формування взаємовідносин між ОБВ та ОМС в контексті розподілу повноважень та виконання власних та делегованих повноважень суб'єктів взаємодії, на основі аналізу взаємодії (координаційної, субординаційної і реординаційної) свідчить, що ціллю взаємодії є об'єднання зусиль задля вирішення спільних проблем та завдань. Йдеться про те, що в контексті проведення реформи місцевого самоврядування, децентралізації влади, територіальної організації влади, формуванні підходів до визначення механізму розподілу повноважень між ОБВ та ОМС основоположним принципом взаємодії є координаційний принцип та побудова взаємовідносин між органами влади на основі нового адміністративно-територіального устрою.

В даному контексті виконання повноважень має торкатися загальнодержавних інтересів (ОБВ та ОМС). Це взаємовідносини та виконання повноважень у сфері, соціально-економічного і культурного розвитку та соціального захисту населення для забезпечення їх законності. З цього випливає, що основна задача координаційного типу взаємовідносин є узгодження та спільне планування дій, щодо ефективного надання та наближення послуг відповідно до принципу субсидіарності.

Враховуючи чинне законодавство та політичні традиції, одним з ключових видів взаємодії є субординційна взаємодія, особливістю якої є місце у вертикальній проекції структури підпорядкування органів державної влади. В ході дослідження зроблено висновок, що взаємодія між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в контексті розподілу повноважень за принципом субсидіарності, субординація можлива на трьох рівнях взаємодії:

- місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів влади та сільських, міських рад;
- місцевих державних адміністрацій і районних обласних рад;
- між місцевою державною адміністрацією та органом місцевого самоврядування після впровадження інституту префекта, який буде наділений повноваженнями припиненням дії рішення ради.

Варто зауважити, що координаційні, субординаційні і реординаційні взаємозв'язки взаємообумовлені та можуть застосуватися, коли ОБВ та ОМС йдуть на співпрацю, оскільки види взаємодії та саму взаємодію визначають організаційно-правові форми та принципи, які об'єднує кожен вид взаємодії. З практичної точки зору це «надає можливість органам співпрацювати між собою на основі спільної реалізації дій в певних сферах, життєдіяльності території, соціально-економічній сфері, планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації, прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації і головою обласної (районної) ради» [13, с. 30]. Така взаємодія має формуватися та наповнюватися новими формами і методами координації ОБВ та місцевого самоврядування, спрямованих на підвищення ефективності виконання їх повноважень.

Таким чином, враховуючи вищезазначене можна прийти до висновку, що для налагодження ефективної взаємодії між ОБВ та між ОМС необхідно здійснити чітке розмежування повноважень шляхом передачі частини повноважень від центральних органів. Подальше вдосконалення взаємодії місцевих ОБВ та ОМС, на нашу думку, варто здійснювати наступним чином:

- внесення змін у закони «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо взаємодії цих органів в контексті проведення реформи децентралізації влади;
- зміні деяких делегованих повноважень ОМС у самоврядні (власні), з метою дублювання цих повноважень;
- напрацювання механізмів розмежування і співвідношення

компетенцій ОБВ та ОМС;

- зміни структурі ОБВ відповідно до нового адміністративно-територіального устрою та закріпленням за ними наглядових функцій;
- формування на субрегіональному та регіональному рівні координаційних рад з питань взаємодії ОБВ та ОМС.

На наше переконання, дані заходи спрятимуть налагодженню ефективності взаємодії між ОБВ та ОМС, в контексті впровадження реформи децентралізації влади, ОМС та розподілу повноважень за принципом субсидіарності.

### **1.3. Зарубіжний досвід проведення децентралізації влади на засадах субсидіарності**

Реформування системи органів публічної влади та поставлені завдання розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні спричиняють значні демократичні зміни. Досконалість цих процесів потребує врахування досвіду, нагромадженого світовою демократією, оскільки саме «досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні. Ураховуючи, що більшість розвинутих країн світу мають давні традиції проведення реформ децентралізації, зарубіжний досвід для України є вкрай важливим та актуальним» [127, с. 684].

Зарубіжні дослідники, зокрема Hutchcroft Paul D. вказують, що «по всьому світу різні країни впроваджують програми децентралізації як засіб просування демократичних цілей і цілей розвитку», зазначаючи, що «наука ще не запропонувала всеохоплюючої основи для оцінки та реформування відносин між центром і місцевим самоврядуванням» [224, с. 23]. У останні

роки вивчаються проблеми: Tadateru Sugawa інституційного дизайну місцевих державних адміністрацій [234, с. 376]; László Kákai проблеми децентралізації з точки зору державних послуг [228, с.703-728]; Paolo Dardanelli та ін. концептуалізація оцінки оптимального розміру місцевого управління [230, с.1]; Andreas Ladner та ін. моделі місцевої автономії в Європі [211, с.3]; Colin Copus та ін. ланки зв'язків місцевого самоуправління [217, с. 139]; Brian E. Adams про оцінку переваг децентралізації як основа для визначення механізмів, що впливають на результати політики [216, с. 820]; José M. Ruano, Marius Proftiroiu видано довідник Пелгрейва про міжурядові зв'язки і децентралізацію в Європі [225, с. 477-495]; Gianfranco Baldini, Brunetta Baldi спільного правління у федеральних політичних системах [222, с. 87]; Hans F. W. Dubois, Giovanni Fattore визначення та типології у дослідженнях державного управління на основі децентралізації [223, с. 704]; Eduardo J. Gómez підходи до міжрегіонального аналізу децентралізації та муніципального управління [219, с. 57] та ін. Основні ознаки моделей місцевого самоврядування зарубіжних країн приведено у табл. 1.4.

Таблиця 1.4

#### Основні ознаки моделей місцевого самоврядування зарубіжних країн

Модель	Країни представники	Основні ознаки
Англосаксонська	Великобританія	Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над ОМС. Відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях)
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування
Змішана	Німеччина, Австрія	У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації

*Джерело: [127 с. 685].*

О. Бориславська та колектив узагальнили, що повноваження ОМС європейських держав «розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення – до тієї проблеми, яку він вирішує» [42, с. 79]. Ними також визначено дві можливі форми розбудови місцевого самоврядування «децентралізацію влади на користь громад або ж автономізацію останніх. Панівна правова доктрина і сформована за роки незалежності нормативна база України з огляду на традиції вітчизняного державотворення зорієнтовані саме на децентралізаційну модель розвитку місцевого самоврядування» [42, с. 163].

Повномасштабні реформи у сфері державного управління та місцевого самоврядування здійснюються в Україні з 2014 р., і саме реформу децентралізації (самоврядування та змін до адміністративно-територіального устрою) вважають однією з найуспішніших реформ, закладених у Стратегії сталого розвитку реформ «Україна-2020» [194].

З огляду на те, що «за роки незалежності адміністративно-територіальний устрій України з 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 9622 сільрад, 762 селищних, 273 міських рад у 1991 році» [200, с. 13-14] станом на 2014 рік змінився близько на 12 тис. територіальних громад (збільшення на 1067 сільських рад проти 1991 року), а «за станом на 2020 рік склав 1469 територіальних громад, спостерігається скорочення майже на 88%. В окремих країнах Європи відбулось зменшення кількості місцевих самоврядних одиниць за період реформ (до 2001 року): Велика Британія – 75%, Швеція – 88%, Данія – 79%, Німеччина – 65%, Іспанія – 13%, Франція – 5 %» [42, с. 113]. Тобто, Україна має можливість скористатися зарубіжним досвідом.

Дослідниками визнано, що «децентралізація публічного управління на засадах субсидіарності є сьогодні одним із провідних принципів Європейського Союзу та інших розвинених демократичних країн світу.

Основоположним документом, який визначає засади місцевого самоврядування та регулює його діяльність є Європейська Хартія місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала в 1997 році» [51].

В Європейських країнах принцип субсидіарності має давню історію та пов'язаний з католицькою традицією, відповідно до якої, суспільне втручання у особисте життя та справи людини можливе тільки після очевидної неефективності впливу на деструктивну поведінку родини чи/та релігійної громади.

Консолідована версія Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору, передбачає, що «згідно з принципом субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу ... , натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів» [31, Стаття 5]. Тому, на нашу думку, на шлях до європейського союзу неможливий без впровадження реформи децентралізації влади та розподілу повноважень між ОБВ та ОМС.

Європейська хартія місцевого самоврядування «закріплює принцип субсидіарності як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі, та є причетним до принципів децентралізації та деконцентрації» [185, с. 246–254].

Вивчення досвіду впровадження сучасної моделі децентралізації влади в Україні здійснено нами в переліку праць [77-86], зокрема на прикладі Польщі та Франції. За результатами дослідження встановлено, що «для об'єктивного вивчення та запозичення європейського досвіду реформування місцевого самоврядування, субрегіонального рівня та територіальної організації влади необхідно розуміти закономірності розвитку реформування адміністративно-територіального устрою, утворення територіальної основи, в країнах Європи. Варто зазначити, що місцеве управління та адміністрування побудоване на принципах адміністративно-територіального устрою. Більшість

країн світу є унітарним, а це значить, що для вирішення проблем на місцях здійснюється через участь місцевого самоврядування. Питання реформування місцевого самоврядування має розглядатися та формуватися у контексті змін в адміністративно-територіальному устрої. Територіальний устрій є «каркасом» держави» [86, с. 194].

Основні ознаки процесу децентралізації влади у ЄС (рис. 2) залежать від історичних, політичних, соціально-економічних, географічних та інших місцевих умов і мають різні форми, що проявляються у процесах: регулювання органів місцевої влади, рівня підпорядкованості центру, наявності уповноважених осіб центрального уряду на місцях, визнання та гарантії місцевого самоврядування, типах та формах місцевого управління, збалансованого бюджету та фінансової дисципліни.



## **Рис. 2. Основні ознаки децентралізації влади у країнах ЄС**

*Джерело: побудовано автором на основі ідеї [127, с. 685].*

Ці ознаки є типовими практично для всіх країн. Але з точки зору використання конкретної парадигми, не кожна з них буде накладатися на умови реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.

Нами визнано, що «впроваджуючи децентралізацію владних повноважень, європейські держави стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно територіального устрою, але по-різному підходили до її розв'язання. Деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи або взагалі не проводили жодних змін. В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні.

Повноваження ОМС європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує» [86, с. 197].

Проаналізувавши ряд країн, передумови формування процесів децентралізації яких близькі до вітчизняних реалій (табл. 1.4), ми зупинились на континентальній моделі, для якої характерне підвищення ролі регіонів та передачу їм самоврядних та управлінських функцій. Прикладом, який послугував проведенню аналізу умов і факторів запровадження реформи децентралізації в Україні, стали Польська та Французька Республіки.

Рішенням Єврокомісії 2001/0046 для впровадження стандартів реформування та діяльності органів територіальної організації влади було «затверджено класифікацію адміністративно-територіальних одиниць NUTS, де визначено, що основним принципом проведення адміністративних реформ є формування територіально-адміністративних одиниць відповідно до єдиної

європейської класифікації» [209, с. 89-92].

Класифікація, у якій передбачено чітке визначення територіальних одиниць різного рівня розвитку адміністративно-територіального устрою за 5-ма типами (табл. 1.5), є умовою до реалізації вступу у ЄС для держав Центрально-Східної Європи. Приведена класифікація є типовою для напрацювання засад адміністративно-територіального устрою, але й для переважної більшості країн ЄС головним суб'єктом влади на місцях і розпорядником бюджету є територіальна громада жителів одного чи кількох невеликих і близько розташованих населених пунктів, утворених за рядом тотожних факторів економіки, історії та культури.

*Таблиця 1.5*

**Класифікація адміністративно-територіальних одиниць в рамках Єврокомісії**

Ранг регіону	Чисельність населення, жителів	Приналежність	Відповідність для України
Регіони першого рангу (NUTS 1)	від 3 до 7 млн.	як правило, великі регіони	відповідають регіональному поділу
Регіони другого рангу (NUTS 2)	від 800 тис. до 3 млн.	провінції, департаменти та інші органи субрегіонального рівня, урядові округи	відповідають обласному поділу
Регіони третього рангу (NUTS 3)	від 150 тис. до 800 тис.	графства, префектури	відповідають районному поділу
Регіони четвертого та п'ятого рангів NUTS 4-5	до 150 тис.	місцеві ОБВ та державні органи	ОТГ

*Джерело: побудовано автором на основі [132, с. 26-27].*

За дослідженнями НІСД [20], напрями взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування країн-членів ЄС досить різноманітні (табл. 1.6).

З огляду на проведені нами наукові розвідки [77; 86], корисним Українській державі для реформи децентралізації буде досвід Польщі – країни, яка «одна з перших в країнах Центрально-Східної Європи стала на шлях успішного та динамічного реформування територіальної організації влади» [102, с. 15-18].

Доказом схожості початкових умов насамперед є структура податкових

надходжень ОТГ України і гмін Польщі (рис. 3), і саме інтенсивність та ефективність процесів у Польщі свідчить про важливість запозичення її досвіду для України.

За аналізом наукових публікацій визнано, що «проведення децентралізаційних змін у Польщі мало значний позитивний вплив не тільки на розвиток місцевих спільнот, але й країни в цілому. Так, на сьогоднішній день Польща є найбільш інвестиційно привабливою країною серед інших країн Східної Європи, а її основними інвесторами є Європейський Союз, компанії з США, Німеччини та Франції» [86, с. 199].

Таблиця 1.6

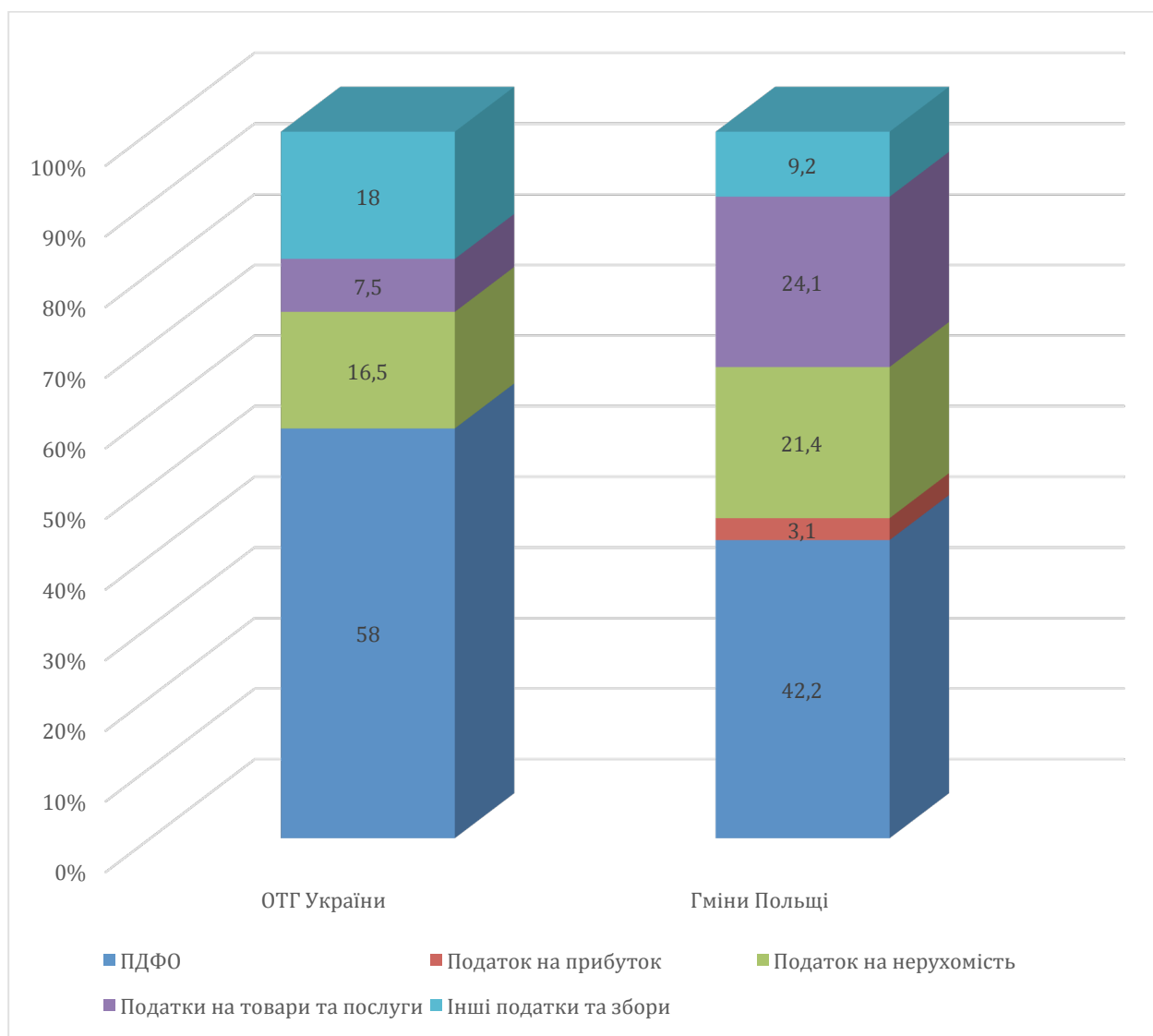
**Напрями взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування країн-членів ЄС**

Напрямок	Взаємодія державних органів
Принцип субсидіарності	Проблема взаємовідносин між ОМС та державою в особі місцевих державних адміністрацій розв'язується на основі принципу субсидіарності – виконання органами влади вищого рівня тих функцій, які не можуть бути виконані на базовому рівні адміністративно-територіального поділу
Виконання функцій	Місцеві державні адміністрації виконують функції виключно у сфері компетенції держави, і як правило не беруть на себе обов'язки виконавчих ОМС; на будь-якому рівні, де існує інститут місцевого самоврядування, для виконання таких функцій, представницькими установами формуються виконавчі органи
Завдання місцевих державних адміністрацій	Контроль за діяльністю ОМС: щодо власних функцій місцевого самоврядування – з точки зору законності, а щодо повноважень, делегованих державою – з точки зору доцільності та ефективності ухвалених рішень
Надання повноважень місцевого самоврядування	забезпечення фінансової спроможності територіальних громад. Для цього державою гарантується база доходної частини бюджету, яка включає в себе місцеві податки та збори, використання комунального майна, обов'язково відраховуванні до місцевих бюджетів частки державних податків, а також дотації та субвенції із державного бюджету
Типові проблеми	Брак матеріальних ресурсів для реалізації місцевого самоврядування малими громадами, а також нерівність соціально-економічного розвитку різних територій

Джерело: [20]

Головним елементом, на основі якого в Польщі відбулась демократична трансформація, є визнання пріоритетним напрямом реформ місцевого самоврядування. При цьому «потребували вирішення проблеми, пов'язані з

розподілом повноважень і відповідальності різних рівнів та гілок влади, унезалежнення громад від будь-якого обмеження їхніх прав або втручання з боку центральної влади, що забезпечувалося незалежним судовим захистом і чітким розмежуванням майнових та фінансових функцій центру та місцевих інституцій» [102, с. 15-18].



**Рис. 3. Структура податкових надходжень ОТГ України і гмін Польщі**

*Джерело: [190, с. 54].*

Основою реформи став принцип субсидіарності як спосіб і форма розмежування повноважень на місцях, що важливо і для України. Незначною «відмінністю умов є те, що Польща, парламентська, а Україна парламентсько-

президентська республіка, що може мати вплив на способи і механізми прийняття рішень під час проведення реформ, та впливати на те, де знаходяться центри прийняття рішень» [88]. Загальна ж суть концепції української моделі «відповідає моделі місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Польщі. Обидві моделі базуються на принципах підтримки децентралізації владних відносин, а інститут самоврядування є основою політичного устрою, елементом громадянського суспільства» [209, с. 89]. Схожий також адміністративно-територіальний устрій України та Польщі, який функціонує на базі трирівневої системи: область/воєводство, район/повіт, громада/гміна. Особливістю системи організації державної влади в Республіці Польща є наявність інституту префекта. Загальні особливості процесу децентралізації органів управління Республіки Польща за основними складовими приведено у табл. 1.7.

Процес реформ децентралізації у республіці керується законодавчими актами: «Про територіальне самоврядування» [236], «Про вибори в ради гмін» [237] (від 8 березня 1990 р.) і «Про місцеві органи державної адміністрації» [235] (від 22 березня 1990 р.). за узагальненнями дослідників, «ці нормативні акти поклали початок реформуванню місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Польщі. Згідно з цими законами створювалися адміністративно-територіальні одиниці – гміни, а також встановлювалася система виборів. У межах локальних самоврядних одиниць на місцях законодавство закріплювало відсутність державних адміністрацій, натомість центральний уряд делегував більшість повноважень муніципалітетам» [29, с. 78–82]. Порівнюючи з Польщею, в Україні поки що принцип субсидіарності реалізовано у меншій мірі. Основною причиною є те, що місцеве самоврядування перебуває під жорстким контролем виконавчої влади.

Досвід Французької Республіки також має підстави бути адаптованим до реалій України для реформи децентралізації. Основу процесів субсидіарності тут закладено у Законі «Про права та свободи комун, департаментів та

регіонів» № 82-213 (1982) [229], що має ряд важливих положень. Так, ст. 1 Закону передбачається, що комунами, муніципалітетами та регіонами керують обрані ради, а розподіл повноважень між новоутвореними органами організації влади здійснюється за принципом субсидіарності, а «політика публічного управління у Франції передбачає розподіл повноважень між центральним та місцевими органами влади» [71, с. 196].

Таблиця 1.7

### Особливості місцевого самоврядування Республіки Польщі

Рівні та складові самоврядування	Коротка характеристика
Система функціонування місцевого самоврядування	Трирівнева. Перший рівень: органи на рівні гмін (компетенція яких визначає вирішення проблем, пов'язаних з місцевими сферами); які виходять з сфери компетенції гмін. Другий рівень: повіти, які не потрапляють до сфери компетенцій гмін. Третій рівень: воєводства, які є представниками уряду, де відбувається розподіл на регіони. Також вони уповноважені здійснювати контрольно-наглядові функції по відношенню до гмін та повітів. У Польщі створено та функціонує 308 повітів (округів). Число муніципалітетів залишилося незмінним
Гміни	Ст. 164 Конституції Республіки Польщі [227] визначає природу гмін. До сфери їх управління належать функції, не закріплені за іншими територіальними утвореннями. Має статус юридичної особи, це дає їй право виконувати обов'язки від свого імені та на власний розсуд. Обов'язки гміни переважно полягають в сфері місцевого господарства, культури, освіти, науки, комунальних послуг, медицини. Згідно з Законом «Про місцеве самоврядування гмін» гміна має розгалуження у сфері повноважень як власні, так і делеговані. Населення, що проживає на території гміни, поділяється на сільське (голова – вїйт), сільсько-міські (голова – бургомїстр), міські (голова – президент). Зараз у Польщі є 1566 сільських гмін, 608 сільсько-міських та 305 міських
Повіт	Перелік повноважень визначено Законом «Про місцеве самоврядування повітове» [235]. Згідно з законодавством, наступною територіальною одиницею є повіт, який є повністю самостійним та самоврядним органом з власною компетенцією сконцентрованими у сфері громадських послуг та місцевої адміністрації. До його функцій належить надання тих послуг, які не можуть надаватися на місцевому рівні та які підпорядковуються голові адміністрації: поліція, пожежна служба, санітарно-епідеміологічна інспекція, ветеринарного нагляду
Воєводство	Завданням цього рівня є політика втілення стратегій регіонального розвитку, реалізація завдань, що знаходяться на загальнонаціональному рівні. Серед них можна виділити укладання контрактів на рівні регіон – уряд. Це забезпечує бюджети воєводства грошовими надходженнями. Воєводство має локальний та державний характер. Органом, який

	представляє інтереси громадян на рівні воєводи є сеймик, який обирається шляхом прямих виборів на 4 роки. Маршалок воєводства стоїть на чолі виконавчого органу
--	---

*Джерело: [29; 77; 86; 88; 102; 125; 210; 227]*

Після запровадження реформи Франція стала єдиною країною Західної Європи, що мала 4 рівні організації влади (центр, регіон, департамент, комуна). При цьому, комун у Франції близько 36 тисяч, але у країні надали їм можливість максимально об'єднуватися в громади, відповідно до Закону Шевенмана від 12 липня 1999 року [229], який був спрямований на врегулювання об'єднувчих механізмів у громадах. Окремі елементи механізму самоврядування Франції приведено у табл. 1.8.

*Таблиця 1.8.*

### **Складові механізму самоврядування Французької Республіки**

<b>Рівні</b>	<b>Ознаки</b>	<b>Коротка характеристика</b>
Регіон	міські об'єднання з населенням понад ніж 500 тис. осіб	Публічна влада, яку представлено Генеральною асамблеєю. Цей орган здійснює функцію контролю та представляється префектом. Генеральна рада формується на основі загальних виборів. Кожні три роки Генеральна рада оновлює свій склад на третину. Рішення голови генеральної ради можуть блокуватися префектом, далі відбувається перевірка префектом, якщо ці рішення суперечать законам Франції, то їх може скасувати адміністративний суд
Департамент	об'єднання міст та передмість населення менше ніж 500 тис. осіб	Публічне управління на рівні департаменту представлено державною адміністрацією, на чолі адміністрації стоїть префект
Комуна	різні за розмірами в сільських районах	Базовий рівень адміністративно-територіального устрою. Влада представлена ОМС – муніципальною радою та мером комуни. Діяльність самоврядних органів комуни контролюється префектом

*Джерело: [71; 77; 86; 88]*

За аналогією, в Україні Концепція №333-р від 2014 року [76] реалізує трирівневу систему територіального устрою: регіони, райони, громади, де громада, як у Франції комуна, виступає базовим рівнем організації влади та територіального устрою держави. Як нами досліджено, для України, яка увійшла у фазу піку реформи децентралізації, тому «досвід Франції є надзвичайно корисним, оскільки сучасна концепція реформування адміністративно-територіального устрою, яка корелюється з проведення

реформи децентралізації, цілковито відповідає досвіду Франції. Наступним важливим досвідом, яким необхідно скористатися Україні, є запозичення функції нагляду держави за діяльністю органів місцевого самоврядування» [86, с. 197].

Щодо принципів субсидіарності, розмежування повноважень між ОБВ та ОМС у Франції, то адміністративно-територіальний устрій має чіткий розподіл функцій та повноважень. При цьому, «на рівні комуни представницькі повноваження дуже обмежені та стосуються облаштування території та забезпечення функціонування її служб. Департаменти мають значно ширші повноваження ніж комуни, на рівні департаменту передбачено контроль за виконанням повноважень – префект. Регіони мають низку повноважень, пов'язаних з питаннями соціально-економічних, наукового та культурного розвитку» [86, с. 197].

Істотною відмінністю у цьому плані в Україні є те, що система розподілу повноважень між ОБВ та ОМС характеризується більшим втручанням органів державної влади у виконання повноважень ОМС на регіональному рівні, мають місце дублювання повноважень. Тому з досвіду сфери розподілу повноважень Французької Республіки можна запозичити для України: чітко визначений перелік повноважень на різних рівнях територіальної організації влади, відсутність дублювання або здвоєння повноважень на кожному з рівнів влади, обмежене втручання з боку держави у діяльність представницьких органів, передача повноважень соціально-економічного розвитку органам місцевого самоврядування.

Отже, аналізуючи досвід країн-членів ЄС щодо впровадження реформи децентралізації, встановлено, що досвід Польщі та Франції є одним з найбільш доречних для адаптації в Україні. Треба визнати, що основні принципи Європейської Хартії та досвід країн-членів ЄС уже реалізовується, але етап реформування, який проходить Україна, знаходиться на початковому етапі трансформаційних процесів, тому розвиток функціонування самоврядних інституцій потребує удосконалення в частині розпочатих процесів по зміні

адміністративно-територіального устрою, закріпленні на законодавчому рівні, встановленні чіткого розподілу владних повноважень.

## **Висновки до розділу 1**

Дослідження теоретичних і методологічних основ розподілу повноважень між ОБВ та ОМС дозволяє зробити такі висновки.

1. Здійснено визначення категорії «децентралізація влади», яка у доповнення до загальновизнаного та нормативно закріпленого трактування її як «сукупності правових, організаційних, інституційних, інформаційних заходів, пов'язаних із наданням органам місцевого самоврядування повноважень з виконання управлінських функцій державних органів щодо організації життєдіяльності територіальних громад» доповнена в частині виокремлення принципу субсидіарності, що реалізується у практичній площині, коли різні види децентралізації отримують відповідну нормативно-правову форму, яка й визначає рамки їх повноважень. Узагальнено основні типи децентралізації влади: політична; адміністративна; територіальна; функціональна.

2. Визначено, що «принцип субсидіарності» визначають як суть розподілу повноважень між ОБВ та ОМС, зародження якого походить з європейських країн. Він є однією з основних форм та правових інструментів розподілу владних повноважень. Повнота реалізації цього принципу є одним із найважливіших пріоритетів реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Споріднений з ним, але не ідентичний є термін «взаємодія», що уособлює взаємозалежне виконання функцій та повноважень як у вертикальному так і в горизонтальному аспекті побудови державно-управлінських відносини. Виділено фактори, від яких залежить налагодження взаємовідносин між ОБВ (наділені виконавчими та розпорядчими повноваженнями) та ОМС: залученість сторін до певного процесу, взаємопов'язаність та взаємозалежність, активність процесу,

децентралізація, деконцентрація.

У контексті реформи децентралізації влади за принципом субсидіарності на основі нового адміністративно-територіального устрою субординація відносин «влада-підпорядкування» свідчить про потребу покращання розподілу повноважень та сфер компетенцій між ОБВ та ОМС.

3. Визначено, що у країнах ЄС суб'єктом влади на місцях і розпорядником бюджету є територіальна громада. Європейський досвід утворення самоврядних одиниць частково використаний при формуванні Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, завдяки чому отримано фінансування від зарубіжних донорів для підтримки реформи. Зазначено, що шлях України до ЄС неможливий без її впровадження.

Адаптація досвіду Польщі та Франції для України передбачає, що взаємодія між ОБВ та ОМС в контексті розподілу повноважень за принципом субсидіарності необхідна на трьох рівнях субординційної взаємодії: місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів влади та сільських, міських рад; місцевих державних адміністрацій і районних обласних рад; між місцевою державною адміністрацією та органом місцевого самоврядування після впровадження інституту префекта, який буде наділений повноваженнями припиненням дії рішення ради.

Основні результати першого розділу дисертаційного дослідження опубліковано у працях, які наведено у загальному списку використаних джерел [77; 79; 80; 86].

## РОЗДІЛ 2

### СКЛАДОВІ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ РІВНЯМИ ВЛАДИ

#### **2.1. Вплив реформи децентралізації влади на розподіл повноважень за принципом субсидіарності**

Реформа децентралізації здійснюється на основі Конституції України та відповідних законів, положень та принципів, які задекларовано Європейською хартією місцевого самоврядування, зокрема Закон України «Про добровільне об'єднання громадян» визначає принципи, за якими відбувається реформування сфери місцевого самоврядування, а саме: «верховенства права, прозорості, відкритості, правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, партнерства держави та місцевого самоврядування, сталого розвитку територій» [145].

Започаткована в Україні в 2014 році відповідною Концепцією №333-р [76] реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою базується на «великій кількості теоретично-правових норм та актів. До 2020 року адміністративно-територіальний устрій регулюється документом, ухваленим Президією Верховної Ради УРСР у 1981 р. Цей своєрідний анахронізм є однією з основних проблем конституційно-правового визначення територіального устрою України» [103, с. 227; 154].

Від початку незалежності «в Україні налічувалося близько 30 тисяч населених пунктів (28388 сіл, 886 селищ, 460 міст), ці процеси значно ускладнювали децентралізацію влади, розпоршували матеріальні ресурси, які повинні бути спрямовані на розвиток та виконання органам місцевого самоврядування своїх повноважень, які сприяють наданню мешканцям територіальних громад доступних публічних послуг» [76].

Великим недоліком тодішнього адміністративно-територіального

устрою України була диспропорція адміністративно-територіальних одиниць, є мало прокомунікована та впроваджена регіональна політика, яка не забезпечує великої кількості громад, які б бажали добровільно об'єднуватися.

Власне реформа є відповіддю на запит суспільства, яке давно потребує оновлення ідеології управління, нової адміністративної культури, впровадження сучасних методів підготовки керівних кадрів та бачення розвитку держави. Оптимізацію державного управління у сфері місцевого самоврядування важливо проводити комплексно, використовуючи при цьому найкращі зразки реформування адміністративно-територіального устрою, за принципом субсидіарності під час розподілу повноважень між рівнями влади, не забуваючи при цьому про історичні, ментальні фактори, оскільки вони покладені в основу сучасного адміністративно – територіального устрою України. Тобто, реформа децентралізації отримує можливість завершення у тандемі зі змінами до адміністративно-територіального устрою як основи проведення реформи.

Дослідження впливу реформи децентралізації влади на розподіл повноважень вимагає чіткого окреслення її меж. Метою адміністративно-територіальної реформи має стати утворення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень.

З початку становлення незалежної України на різних етапах державотворення було ініційовано ряд фундаментальних перетворень, які певною мірою вплинули на функціонування соціальних інститутів, економічних та політичних процесів. Наслідком цих перетворень стали наступні зрушення: якщо «станом на 1.08.1967 р. адміністративно-територіальний устрій УРСР включав 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8555 сільрад, 762 селищних, 273 міських рад» [160, с. 13-14; 154], то з 1991 року до початку реформи кількість сільських населених пунктів зменшилася на 348 одиниць, а кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

Відповіддю на ці виклики стала Концепція №333-р. Її метою є «встановлення принципів, шляхів, механізмів та термінів проведення ефективного реформування місцевого самоврядування, формування оновленої системи адміністративно-територіального устрою для побудови ефективної системи державного управління, залучення інвестиції, надання якісних адміністративних послуг, формування інститутів народовладдя, залучення громадян до прийняття рішень у всіх сферах та на відповідній території держави» [76].

Ця концепція була покликана вирішити ряд важливих питань у сфері адміністративно-територіального устрою, а саме:

- «надати забезпечення правового підґрунтя для проведення добровільного об'єднання громад, де буде сформовано дієві органи місцевого самоврядування, які будуть спроможні виконувати власні та делеговані повноваження;

- передбачати механізми забезпечення принципу субсидіарності, де чітко визначено передачу функцій від місцевих до територіальних та центральних ОВВ. Концепцією передбачається регулювання та недопущення дублювання повноважень та функцій органів влади різних рівнів;

- забезпечити відкритість та підзвітність територіальних громад населенню, створенню всіх можливостей для ресурсного забезпечення діяльності ОВВ» [87, с. 5-8].

Отже, концепція передбачає розподіл повноважень між різними рівнями виконавчої влади, відповідно принципів ЄХМС, засадам субсидіарності, децентралізації, враховує кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал і ресурси ОМС різного рівня.

Такі дослідники як О. Бобровська розкрила суть практично орієнтованої парадигми державного управління в процесах соціально-економічного розвитку України [9], інтеграція систем публічного і галузевого управління як напрям підвищення соціально-економічного розвитку регіонів [10], базові поняття і показники оцінювання розвитку територіальних громад

[11; 12]. В. Філіпповою досліджено управління ризиками у процесі розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування, вплив потенціалу локальної демократії на демократичне врядування тощо [98; 129; 201].

На необхідності змін наголошували і ряд науковців, зокрема І. Магновський, який стверджує, що «система адміністративно-територіального устрою не є досконалою, оскільки повністю відображає адміністративний поділ СРСР, ... породила в Україні дисбаланс між адміністративно-територіальними одиницями, ... подрібненість адміністративних одиниць різного рівня, що стало наслідком відсутності регулювання організації управління та належного управління. Саме така система і зумовила гостру кризу управління, залежність різних рівнів влади від центру. Сама така система сповільнює теми децентралізації в країні, породжує відсутність механізмів врегулювання та розмежування сфер компетенції» [99].

Концепція №333-р визначала створення критеріїв для функціонування нового адміністративно-територіального устрою за рівнями:

- базовий (територіальні громади ОТГ, представлений сільською, селищною, міською радами та їх виконавчими органами);
- районний ( субрегіональний, представлений районними радами та виконавчими комітетами);
- регіональний (обласний, міста Київ та Севастополь, представляє обласні ради з виконавчими комітетами, Київська та Севастопольська міські ради та їхні виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних ОВВ) [47].

Відповідно до аналітичного обґрунтування Концепції №333-р, «станом на 2014 рік адміністративно-територіальний устрій України складав близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні

підприємства тощо» [76].

КМУ 12.06.2020 р. прийняв 23 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей, «в результаті якого в країні створено 1469 територіальних громад» та визначив одне з головних завдань реформи – «створити сприятливі умови для розвитку громад та територій, максимально спростити соціальні та адміністративні послуги, передати більшу частину фінансово-управлінських повноважень на базовий рівень та чітко розмежувати функції між рівнями управління» [119].

Загалом визнано, що «децентралізація владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних реформ з часів української незалежності. Головним стратегічним завданням модернізації системи державного управління та територіальної організації влади, яка сьогодні здійснюється, є формування ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг» [113].

Ключова роль у здійсненні реформи децентралізації та місцевого самоврядування зосереджена у змінах до Конституції України [74] в частині децентралізації, де визначено, що головним критерієм мають стати чіткі принципи впровадження реформи. Конституційний законопроект, внесений Президентом України 26 червня 2014 р. [78; 175], передбачив зміни до підходів формування повноважень органів державної влади та децентралізації зокрема. Кабінетом міністрів України ухвалено ряд стратегій, які стосуються системи публічного управління в контексті децентралізації [33; 75; 76; 128; 147]. Узагальнюючи ці законодавчі норми, нами сформована схема основних напрямів реформи децентралізації (рис. 4).

Вплив реформи децентралізації на розподіл повноважень державних органів стосується насамперед норм, визначених законодавством. Окрім змін, внесених до Конституції України, які отримали схвальні рекомендації від Венеційської Комісії Ради Європи, важливу роль для проведення реформи та

визначенню загальних засад регіональної політики в Україні визначає Закон України «Про засади державної регіональної політики» [146], яким визначаються принципи державної регіональної політики як складової основи проведення реформ в Україні.



**Рис. 4. Розвиток стратегій системи публічного управління в контексті процесів децентралізації в Україні**

*Джерело: побудовано на основі [84; 193; 194].*

Незважаючи на те, що Конституцією України передбачено можливість мешканцям громад добровільно об'єднуватися в громаду (територіальну), механізму такого об'єднання не передбачено. Він закріплений у інших базових документах. Розгляд напрямів впливу реформи за законодавчо-нормативними актами на реалізацію принципу субсидіарності та розподіл повноважень органів влади приведено у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

**Законодавче забезпечення першого етапу реформи децентралізації**

Нормативна база	Сфера впливу
Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [145]	визначення правових умов та нормативів, які дають можливість посилення гарантій функціонування ОМС за тими принципами, які визначає закон, утворення спроможних громад, сталого та збалансованого розвитку регіонів, відкритому та прозорому використанню коштів бюджету різних рівнів
Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [156]	положення визначають правові засади здійснення співробітництва між громадами, також унормовано принципи, форми, засади його стимулювання, фінансування та контролю. Передбачено розрив договорів про співробітництво та підстави скасування договору
Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» [135] Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» [136]	у сфері бюджетного законодавства розширено джерела доходів новостворених об'єднаних територіальних громад, передбачено нові принципи виконання бюджетів місцевих рад, передбачено прямі міжбюджетні відносини ОТГ з Міністерством фінансів України. Узаконено, що місцевий бюджет це кошти, що надходять у розпорядження представницького органу громади і визначають його фінансовий потенціал. У ньому зосереджені кошти, передбачені для суспільного користування
Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» [168]	запровадження дозволило суттєво наростити фінансовий ресурс місцевих бюджетів. Зокрема, введено поняття «старостинський округ» як частини території об'єднаної територіальної громади, утворених відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», де розташовано декілька населених пунктів (село, селище), крім центру адміністративного центру громади, визначену сільською, селищною, міською радою. Цей закон визначає статус та повноваження старости
Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [149]	запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною. Закон передбачає, що у разі відмови ради ОТГ у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, КМУ може скасувати рішення про визнання громади спроможною

*Джерело: побудовано на основі [83, с. 247].*

У реформуванні адміністративно-територіального устрою важливим є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який прийнятий в 2015 році [145], де визначено процеси добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до

об'єднаних територіальних громад. Умови добровільного об'єднання наступні:

«...1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання...» [145, ст. 4].

Також передбачено принципи добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та має здійснюватися «з дотриманням:

- 1) конституційності та законності;
- 2) добровільності;
- 3) економічної ефективності;
- 4) державної підтримки;
- 5) повсюдності місцевого самоврядування;
- 6) прозорості та відкритості ...» [145].

Визначається адміністративний центр об'єднаної територіальної громади, це – населений пункт (село, селище, місто), який має розвинену інфраструктуру та розташований найближче до географічного центру територіальної громади. Також законом визначено ініціатора об'єднання: «...ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути:

- 1) сільський, селищний, міський голова;
- 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;
- 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;
- 7) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади) ...» [145].

Відповідно до процедури, «...сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади» [145, ст. 6].

Законодавчий супровід Першого етапу реформи децентралізації реалізовано й іншими актами. Так, проблему неврегульованості упровадження співробітництва між громадами, реалізовано наприкінці 2015 р. змінами до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [142] та деяких інших законодавчих актів України щодо «децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» надавався дозвіл на передачу до виконавчих органів рад різного рівня реєстрацію юридичних та фізичних осіб» [118, с. 105-111]. Законом передбачалося «врегулювання системи державної реєстрації органів місцевого самоврядування та усунення проблем, пов'язаних з правовим регулювання правонаступництва ОТГ (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єданого тощо)» [142].

Завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» було вирішено питання, яке протягом тривалого часу не давала змоги ЦВК призначити перші в об'єднаних територіальних громадах. Закон визначає

наступне: «...утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського значення Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує; рішення ЦВК про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади приймається до зміни меж відповідних районів...» [140].

Одним з основних кроків реформи децентралізації було затвердження «Методики формування спроможних територіальних громад», яка визначає поняття «спроможна територіальна громада» як «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці...» [144]. Методикою передбачено також визначення центру громади; критеріїв доступності та повсюдності місцевого самоврядування.

Одним з ключових нормативно-правових актів розвитку реформи стала Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року, метою якої є розвиток та єдність, орієнтовані на людину, що «досягається на основі трьох стратегічних цілей: формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; розбудови ефективного багаторівневого врядування» [22]. Відповідно до даної стратегії 17.07.2020 року було прийнято Постанову про утворення та ліквідацію районів [161], згідно якої адміністративно-територіальний устрій зазнав значних трансформацій, як того і вимагала Концепція реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні, а саме: новий

адміністративно-територіальний устрій передбачає трирівневу систему: громада ОТГ-округ-регіон. Україна буде складатися приблизно з 1400 громад, 100 округів, 24 областей, міста Києва та АР Крим.

Отже, на цей час Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України ухвалено значну кількість законів та підзаконних актів, що дозволяють втілювати реформу Децентралізації в Україні, проте, до цього часу існує ряд невнормованих питань, вирішення яких дозволить говорити про завершення реформи децентралізації в Україні.

Розроблення алгоритму (послідовності) реалізації принципу субсидіарності та основні критерії, за якими має формуватися нова структури публічної влади в Україні враховує потребу: розмежування ОВВ на регіональному та субрегіональному рівнях на ті, що здійснюють повноваження пов'язані з функціонування державних інтересів та на ті, що виконують повноваження пов'язані з місцевими інтересами; реформування місцевих державних адміністрацій, що перебувають у вертикалі державної виконавчої влади; створення виконавчих комітетів обласних рад, що є ОМС.

Виходячи з такої моделі адміністративно-територіального поділу, реформа публічної влади на місцях має здійснюватися за відповідним алгоритмом, певною послідовністю дій, приведених на рис. 5.

Можна ствердити, що аналіз українського законодавства та нормативно-правових актів, пов'язаних з реформуванням місцевого самоврядування, регіонального розвитку та реформи децентралізації, знаходиться в стані постійного оновлення та доопрацювання. Отже, розпочатий 25 жовтня 2020 року другий етап формування нормативно-правової бази триває і до сьогодні, ще «існує ряд невизначених законодавством прогалін та білих плям, які і покликані вирішити проекти законів» [84].

Подальше втілення та завершення реформи децентралізації залежало від прийняття ряду нормативно-правових актів.



**Рис. 5. Алгоритм реалізації принципу субсидіарності та основні критерії формування нової структури публічної влади в Україні**

*Джерело: [20. с. 33-34].*

Для завершення процесу об'єднання територіальних громад, проведення місцевих виборів у 2020 році необхідно було закріпити формування територіального устрою та управління в державі та налагодженню взаємодію процесу реформування з іншими реформами: освітньої, медичної та інших секторальних реформ» [53, с. 22-25]. Тому на цьому етапі актуальними були наступні законодавчі зміни (табл. 2.2).

Закріплення позицій реформи децентралізації розпочинається «після місцевих виборів 2020 року, коли відбулися перші вибори в понад 1470 громадах по всій території України, у зв'язку з чим з'явилася необхідність приймати рішення які стосувалися діяльності новоутворених громад. Для звершення вищезазначених процесів прийнято зміни у адміністративному устрою, яким відповідають адміністративно-територіальні одиниці всіх рівнів на основі ухвалення базового законодавства, яке буде стосуватися нової

системи адміністративно-територіального устрою та об'єднанню територіальних громад тільки відповідно до перспективних планів формування територіальних громад областей і вимог методики щодо визначення їхньої спроможності» [53, с. 22].

Таблиця 2.2

### Потреби зміни законодавства другого періоду реформи децентралізації

Законопроекти	Обґрунтування потреби
Конституції України	зміни в частині децентралізації
Напрацювання норм закону “Про засади адміністративно-територіального устрою України» [85; 139]	мета полягає в законодавчому визначенні основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, який на нашу думку, необхідно було прийнято першочергово, а потім на основі положень закону формувати новий адміністративно-територіальний устрій
законопроект № 4535 [83]	врегулюється питання призначення та діяльності старости в громадах, визначення кількості жителів старостату та статусу старости
законопроект № 5066-1 [83]	сприятиме збільшенню частки зарахування доходу фізичних осіб до бюджетів громади з 60% до 65% [27]
законопроект № 3614 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» [83]	з 2021 року новоутворені громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державою
законопроект №3651-д [83]	вирішення питання про правонаступництво в громадах та передачі об'єктів спільної власності в комунальну. Закон врегулює питання правонаступництва комунального і державного майна, бюджетних ресурсів, прав та зобов'язань, а також дає змогу створити районні державні адміністрації в нових районах, що є значним кроком до пришвидшення завершення даної реформи

*Джерело: побудовано на основі [83, с. 249; 85, с. 209].*

Чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, законодавче врегулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою, закріплення децентралізації в Основному Законі – саме ці нормативно-правові акти необхідно прийняти для подальшого впровадження реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, яка впроваджується в Україні з 2014 року за принципом децентралізації владних

повноважень.

На даному етапі тривають дискусії та публічні обговорення по прийняттю нової редакції закону України «Про місцеве самоврядування», зі змінами від 8 грудня 2023 року №3504-IX з приміткою, що «через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану до цього Закону будуть внесені зміни, передбачені підпунктом 2 пункту 3 розділу XII Закону України від 2 травня 2023 року №3077-IX» [82; 151]. Новації закону передбачають, що:

- «громадам в обов'язковому порядку необхідно приймати статут, який стане локальним нормативно-правовим актом, що буде встановлювати процедуру реалізації права місцевого самоврядування;

- буде здійснено розподіл власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (Додаток Д);

- надано виключний перелік державних повноважень на місцях – радіаційна безпека, хімічна безпека, охорона кордону;

- поява нового відділу, який буде підпорядкований секретарю ради – Секретаріат ради громади. До основних завдань якого буде входити організаційна робота діяльності ради та постійних комісій, зараз цим займається секретар ради» [151].

Важливо зазначити, що адміністративно-територіальна реформа охопила собою також укрупнення районів, в Україні їх налічувалося 490 (без районів в містах). Концепції №333-р передбачала утворення 120-150 районів [76]. З утворенням нових об'єднаних громад питання доцільності існування районних рад активізувалося. Концепція визначала порядок формування та утворення районів, їх ліквідацію, встановлення змін та меж в процесі реформування територіальних громад. Ліквідація районів передбачалася шляхом об'єднання існуючих районів. У Концепції передбачено, що ліквідація району відбувалася у визначеному законом порядку, згідно якої, автоматично ліквідовуються районна рада, її апарат та районна державна адміністрація, відповідно з Методичними рекомендаціями щодо критеріїв формування

адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня, розроблених Міністерством розвитку громад та територій [109], основні вимоги та критерії якої узагальнено у табл. 2.3.

Таблиця 2.3

**Вимоги Методичних рекомендацій до формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня**

<b>Критерії</b>	<b>Зміст та реалізація критерії</b>
Одиниця адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня	частина території Автономної Республіки Крим, області, яка складається з територій сільських, селищних, міських територіальних громад і є просторовою основою для організації і діяльності місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів міністерств та інших центральних ОВВ, ОМС, що представляють спільні інтереси територіальних громад
Критерії відповідності ОСР	кожна ОСР утворюється в межах Автономної Республіки Крим, однієї області та складається з територій кількох сільських, селищних, міських територіальних громад. 1) кожна ОСР є компактною, цілісною та нерозривною, не повинно бути територіальних анклавів та ексклавів) 2) постійне населення ОСР має становити, не менше ніж 150 тисяч осіб
Визначення адміністративних центрів ОСР	1) міста – обласні центри. Будь-який населений пункт, розташований у межах 30-ти кілометрової зони доступності від межі міста – обласного центру, не може розглядатися як потенційний адміністративний центр ОСР; 2) міста, чисельність постійного населення яких становить не менше, ніж 50 тисяч осіб. Якщо межі двох або більше міст, чисельність постійного населення яких становить не менше, ніж 50 тисяч осіб, розташовані один від одного на відстані менше, ніж 30 кілометрів, адміністративним центром ОСР визначається місто, чисельність постійного населення якого найбільша
Чисельність населення	яка необхідна під час розроблення проєктів, визначає відповідний територіальний орган, відповідно до якого і розробляється проєкт
Зона доступності	по автомобільних дорогах з твердим покриттям на відстані до 60 кілометрів від межі адміністративного центру ОСР. Зона доступності може бути більшою чи меншою, ніж 60 кілометрів, з урахуванням якості автомобільних доріг або особливостей рельєфу, які суттєво ускладнюють сполучення між окремими населеними пунктами та адміністративним центром ОСР (ріки без мостів, гори тощо
Доступність до послуг, які передбачені для центру відповідного рівня	території сільських, селищних, міських територіальних громад, що розташовані у 60-тикілометровій зоні доступності адміністративних центрів ОСР (визначених згідно з критеріями, встановленими у п.5 Методичних рекомендацій), як правило, включаються до складу ОСР

*Джерело: побудовано на основі [109].*

Під час розроблення Методичних рекомендацій враховувалися норми Директиви № 1059/2003 Європейського Парламенту і Ради «Про створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS)» від 26 травня 2003 року (із змінами, внесеними директивами № 1319/2013 від 9 грудня 2013 року та № 868/2014 від 8 серпня 2014 року). 17 липня 2020 року Верховною Радою України прийнято Постанову «Про утворення та ліквідацію районів», якою було ліквідовано 490 районів та утворено нові 136 укрупнених районів у складі територій територіальних громад, затверджених КМУ [146].

Проте ліквідації районних рад не було здійснено, оскільки не були внесені зміни до Конституції України, до призначення місцевих виборів на новій територіальній основі. Ми поділяємо думку дослідників, що існування районних рад у нинішньому адміністративно-територіальному устрою недоцільне, оскільки усі повноваження на себе перебрали територіальні громади базового рівня та обласні ради [161]. Отже, територіальна організація влади на регіональному рівні має певні недоліки через обмежені повноваження, відсутність внутрішньо організаційних структур для виконання управлінських (виконавчих) функцій.

З метою проведення місцевих виборів у 2020 р. на новій територіальній основі та за умови покриття всієї території України спроможними територіальними громадами прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 р. № 562-IX [137]. Окремі його складові, що стосуються досліджуваного нами принципу субсидіарності, приведено у табл. 2.4.

Наступним етапом впровадження реформи децентралізації влади та адміністративно-територіального устрою стало формування нового районного рівня адміністративно-територіального устрою України. Відповідно до концепції реформи децентралізації КМУ у червні 2020 року було подано на розгляд Парламенту проект Постанови Верховної Ради України «Про

утворення та ліквідацію районів» реєстр. № 3650 [161], розробкою якого займалося Міністерством розвитку громад та територій України на основі Методичних рекомендацій щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня [109].

Таблиця 2.4

**Законодавче забезпечення визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад (Закон № 562-IX)**

<b>Критерії</b>	<b>Зміст і значення</b>
Новела закону	визначення поняття адміністративного центру ТГ та території ТГ. Адміністративним центром громади є населений пункт (село, селище, місто), яке розташована найближче до центру відповідної громади та де має бути розміщений представницький орган місцевого самоврядування. А територіальна громада нерозривна територія в межах якої здійснює свої повноваження
Визначення адміністративних центрів ТГ	законом надано повноваження КМУ до прийняття osnovаного закону про засади адміністративно-територіального устрою України самостійно визначати адміністративні центри територіальних громад та затверджувати їх території. Адміністративні центри територіальних громад та визначення їх територій здійснюється виключно на основі розроблених та затверджених перспективних планах КМУ
Умови проведення у 2020 р. перших місцевих виборів	у 2020 році перші місцеві вибори депутатів сільських, селищних, міських рад і відповідних сільських, селищних, міських голів територіальних громад, території яких затверджені КМУ, проводяться одночасно з черговими місцевими виборами 2020 року, а вибори депутатів сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів територіальних громад, які увійшли до складу територіальних громад, території яких затверджено КМУ, не проводяться
Створення територіальної основи для діяльності ОМС	уряд мав змогу в адміністративному порядку формувати майбутню територіальну основу для подальшої діяльності ОМС, що відносяться до базового рівня та самостійному формуванні конфігурації територіальних громад в усіх областях України
Зміна формату громад	Відповідно до Закону № 562-IX КМУ 12 червня 2020 року прийняв розпорядження №№ 707-р – 730-р про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад усіх областей України, відповідно до яких на території України створено 1469 територіальних громад [134]. Отримано змогу змінити формат громад, які не було приєднано до жодної з громад та ті, що завершили передбачену Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» процедуру об'єднання [145]
Призначення перших місцевих виборів	На підставі зазначених розпоряджень Уряду Центральна виборча комісія постановою від 8 серпня 2020 року № 160 призначила перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів на 25 жовтня 2020 рік

*Джерело: сформовано автором на основі [137].*

Згідно зазначеної Постанови Верховної Ради України Центральна виборча комісія постановою від 14 серпня 2020 року № 176 призначила перші вибори депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року. Дане рішення надало змогу Верховній Раді України забезпечити відповідність системи адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня України сучасним вимогам та європейським стандартам, сформувало нову територіальну основу для місцевого самоврядування базового та субрегіонального рівня та створило передумови для проведення на новій територіальній основі місцевих виборів у 2020 році, у тому числі і до новостворених районних рад, що стало одним із основних кроків до успішного завершення реформи децентралізації.

Враховуючи ці потреби, необхідно зазначити основні принципи, які, на нашу думку, варто застосовувати при моделюванні мережі районів субрегіонального рівня:

- конституційності та законів України;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- ефективності управління на місцях;
- забезпечення принципу унітарності держави;
- з поєднанням принципів децентралізації влади;
- принципом територіальної спільності, де головним має бути цілісність та нерозривність території району, географічна, природна, соціально-економічна єдність;
- уникання надмірних економічних, демографічних, територіальних диспропорцій між районами;
- транспорту та часової доступності;
- інфраструктурної забезпеченості та наявності необхідної для виконання функцій адміністративного центру району;
- врахування номенклатурних стандартів та статистики ЄС (NUTS).

Внесені зміни до адміністративно-територіального устрою України, реформування виконавчих органів державної влади та ОМС та продовження

реформи децентралізації влади не зможуть бути реалізовані в повному обсязі без прийняття базового, на нашу думку, проекту Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Метою даного законопроекту є законодавче визначення основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів. Основні положення щодо необхідності такого закону приведено у табл. 2.5.

Таблиця 2.5

**Критерії необхідності прийняття Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України»**

<b>Критерії</b>	<b>Зміст і значення</b>
Потреба визначення критеріїв АТО	Українським законодавством у сфері адміністративно-територіального устрою до цього часу не надано визначення терміну «адміністративно-територіальної одиниці». Залишається чинним у частині, що не суперечить Конституції, Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р. № 1654-Х, який регулює його визначення. Конституцією України до системи адміністративно-територіального устрою України не віднесено сільраду, селищну та міську ради. Тому під час проведення реформи необхідно врегулювання
Визначення меж розподілу повноважень між ОБВ та ОМС	Стратегічні зміни у сфері адміністративно-територіального устрою поклали початок процесу розподілу повноважень між ОБВ та ОМС відповідно до нового територіального устрою.
Якість надання послуг в ТГ	Зміни та прийняття положень про засад адміністративно-територіального устрою мають на меті покращити якість надання послуг в громадах, встановити чіткі рамки повноважень між ОБВ та ОМС. Трансформація повноважень територіальних громад є невід’ємною складовою змін адміністративно-територіального устрою
Кореляція адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування	В основі зазначених проблем лежить невідповідність існуючого стану речей сфери адміністративно-територіального устрою та побудови системи місцевого самоврядування у багатьох регіонах України положенням Конституції України. Вона знаходить своє відображення практично у всіх напрямках діяльності ОМС та їх посадових осіб – починаючи від формування місцевих бюджетів, управління майном, соціальними галузями і закінчуючи конфліктами навколо розмежування компетенції

*Джерело: побудовано на основі [55; 79].*

У світлі вищезазначеного, ми дійшли висновку, що зміна основних показників реформування адміністративно-територіального устрою призводить до змін основних напрямів діяльності державно-управлінського

апарату:

- нова основа збільшеного формату адміністративно-територіальних одиниць;
- зміна підходів до формування складових наповнення бюджетів різних рівнів та розмежування надходжень фінансових ресурсів до місцевих бюджетів;
- використання принципів субсидіарності під час розподілу повноважень між ОБВ та ОМС.

Головною проблематикою розподілу повноважень територіальної громади є незадовільний стан механізмів реалізації принципу «громада – влада». Вплив децентралізації влади на зміну та трансформацію повноважень територіальної громади сприяє позитивним змінам у її функціонуванні.

Отже, адміністративно-територіальна реформа має ґрунтуватися на наступних засадах:

1. Законодавча база (Конституція України і спеціальний Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України») має чітко регулювати засади адміністративно-територіальної реформи та спосіб проведення, що заснований на принципі добровільного об'єднання територіальних громад.

2. Адміністративно територіальна реформа має виступити логічним продовженням реформи децентралізації влади.

3. Укрупнення районів, що повинно мати вертикальну децентралізацію влади, раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і регіональними та районними органами влади на користь останніх;

4. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України через такі адміністративно-територіальні одиниці як громади, райони, регіони має відбуватися шляхом узгодженості їхніх меж.

Варто зазначити, що реалізація вищезазначених положень удосконалення територіального устрою України є оптимізованою та надає можливість ефективно здійснювати державну політику управління у

поєднанні з розвитком місцевого самоврядування, сприяє сталому розвитку, формуванню збалансованої системи соціально-культурного та національного розвитку регіонів, ініціює автономність у прийнятті рішень, забезпечує політичну стабільність та покращує взаємовідносини між суспільством і владою.

Реформування місцевого самоврядування є основою реформи децентралізації влади та розподілу повноважень між ОБВ та ОМС за принципом субсидіарності. Для повноти досягнення розпочатих процесів реформ, необхідно виділити їх проблеми (табл. 2.6), які надалі вирішувати у системному порядку.

Отже, «вирішення всіх цих проблем неможливе без реформування місцевого самоврядування, реформування якого має розпочинатися з напрацювання і створення правової основи, бази щодо оновлення моделі місцевого самоврядування в Україні, функціонування ОМС має бути засноване на новій адміністративно-територіальній основі, як взаємопов'язана з ним система управління. Необхідно також запровадити нову систему народовладдя на місцевому та регіональному рівні, а також систему представництва та участі в політичних процесах громадян, для вирішення найнагальніших питань. Для реалізації можливості громад для співробітництва з іншими громадами по принципу ресурсної та організаційної кооперації, для залучення державного фінансування та підтримки проектів даного співробітництва тощо» [130, с. 176].

Серед концептуальних шляхів вирішення проблеми вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування необхідно виділити два підходи, оскільки вони враховують вищезазначені проблеми та відповідають концепції реформування місцевого самоврядування:

– «політичний підхід, який передбачає встановлення об'єднаної території, як результат – розпоряджатися місцевими ресурсами між суб'єктами, що представляють різні інтереси, де головна мета передбачена у створенні системи організації влади, яка б задовольняла інтереси суспільства;

– функціональний підхід, при якому формування територій базоване на розподілі функцій, відповідно до принципу субсидіарності» [15, с. 126-134].

Таблиця 2.6

### Напрями реалізації принципу субсидіарності при реформуванні місцевого самоврядування

Напрямок	Реалізація принципу субсидіарності
Ціль реформ	Забезпечення реформи децентралізації, метою якої є «передача на місця функцій та повноважень для здійснення управління громадами та формування ефективної системи публічного управління» [3, с. 375]. Здійснюється відповідно до вироблення концепції та методики становлення і розвитку управління та формування відповідного апарату управління. Формування стратегічного рівня, якому властивий прогностичний елемент, що полягає в «оцінці майбутніх потреб суспільства та розробленні відповідного алгоритму розвитку публічного управління» [3, с. 384]. Формування тактичного рівня
Спроможність громад	В умовах децентралізації влади перед реформуванням принципів та засад місцевого самоврядування постали виклики, вирішення яких потребує не лише реформування державного управління, децентралізації влади, зміні адміністративно-територіального устрою, а й ефективного менеджменту та нормативно-правової організації на всіх рівнях, а саме вирішення проблеми неспроможності громад
Власні та делеговані повноваження економіки, ресурсів, інфраструктури, компетенцій	Гостро постає питання власних та делегованих повноважень, що зумовлює собою економічні проблеми (економічний фактор); розроблення концепції вирішення проблеми недостатності ресурсів у бюджетних ресурсів на різних рівнях ОМС та залученню інвестиційних проектів для вирішення інфраструктурного аспекту (ресурсний фактор); в умовах об'єднувачих процесів, як ніколи потребує вирішення проблем пов'язаних зі функціонуванням комунальної інфраструктури (інфраструктурний фактор); необхідність вирішення проблеми «двовладдя» на місцях, перебиранням функцій від різних ОВВ, що обумовлено відсутністю визначеного переліку повноважень між різними рівнями державної влади
Кадрова політика	потрібно реформувати державну політику у системі підготовки та перепідготовки професійних кадрів, залучення професіоналів для формування кадрового резерву (кадровий фактор); слабо розвиненим залишається розвиток суспільного сектору, відсутність соціальних, культурних, побутових, економічних ініціатив, тому необхідне забезпечення та використання ресурсного забезпечення даного сектору функціонування ОМС (фактор відсутності регулювання соціально-економічної інфраструктури територіальної громади); залучення механізмів та принципів прямої демократії, запровадження процесів участі громадян у діяльності ОМС
Соціальні та мотиваційні фактори	Важливим є «вирішення проблеми соціальної дезінтегрованості жителів громад, відсутності бажання забезпечення та захисту своїх прав та інтересів, які пов'язані із співпрацею з ОМС для досягнення спільних цілей (мотиваційний фактор); вирішення проблеми негативної демографічної ситуації, переважанню смертності над народжуваністю, оптимізації людських ресурсів (демографічний фактор)» [15, с. 126]

*Джерело: побудовано на основі [3;15; 78-83 ].*

Концепція реформи децентралізації через формування самодостатніх громад передбачає, що вони володітимуть усіма ресурсами для успішного функціонування, та забезпечення себе матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами яких буде достатньо для реалізації покладених на них повноважень.

Варто зазначити, що дослідники вважають відсутність згаданих вище ресурсів «призводить до кризи функціонування місцевого самоврядування у створених громадах та регіонах» [186, с. 107]. Реформа децентралізації, яка передбачає зміни та підходи до системи функціонування місцевого самоврядування полягає в тому, що необхідно в першу чергу визначити повноваження органів влади місцевого рівня, що будуть утворені на основі нового адміністративно-територіального устрою, де громада буде базовим регіоном.

Наступним етапом передбачається визначення повноважень на рівні регіонального та субрегіонального рівня на засадах та принципах, що включають в себе субсидіарність, з урахування фактору того, що цим органам необхідно буде здійснювати повноваження, різних рівнів управління. В даному випадку необхідне удосконалення механізму здійснення контролю та нагляду жителями громади за функціонуванням управлінського апарату відповідного органу влади.

Реформу адміністративно-територіального устрою необхідно втілювати поетапно. На першому етапі необхідно «врегулювати та приділити увагу низовій адміністративно-територіальній одиниці – територіальній громаді» [16, с. 129], оскільки «важливим суб'єктом державного управління та здійснення принципів повсюдності, відкритості та прозорості є органи самоорганізації населення, жителі що проживають у межах села та навколишніх сіл можуть ініціювати створення органу самоорганізації населення» [59, с. 105].

Результат, який очікується від реформування місцевого самоврядування в Україні має передбачати посилення організаційно-правової організації

управління ОМС, зростання матеріальної спроможності об'єднаних громад, ОМС, де основним аспектом їхньої діяльності буде дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування:

доступ усіх верств населення до якісних адміністративних послуг та підвищення якості їх надання;

здійснення населенням контролю за дотриманням місцевими органами влади законодавства та принципів передбачених концепціями реформування місцевого самоврядування, можливості утвореними громадами самостійно вирішувати питання, які пов'язані з функціонуванням відповідного органу;

запровадження та втілення механізмів пов'язаних із широким залученням населення до прийняття управлінських рішень.

Реалізація прийнятих та подальше вдосконалення і розширення нормативно-правових актів дозволить зміцнити базовий потенціал ОТГ, сприятиме побудові ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади для створення і належної підтримки життєвого середовища громадян, становлення інституту народовладдя.

Відповідно, розвиток прогресивної системи публічного управління можливий лише через поглиблення і завершення процесів реформи децентралізації. Особливого значення набуває розробка і використання необхідного організаційного та належного правового механізмів забезпечення процесу децентралізації. Необхідно не лише забезпечити формування єдиної та цілісної організаційно-правової основи як стартового майданчика публічного управління, а й створити передумови для її динамічних перетворень, формування і розвитку системи публічного управління в Україні і подальшого процесу інтеграції в ЄС.

Таким чином, результатом децентралізації та реформування місцевого самоврядування має стати розширення передачі повноважень на місця, поглиблення дії принципу субсидіарності задля поліпшення життя українських громадян, побудови сучасної, ефективною, конкурентоспроможною держави. Цьому процесу має передувати оцінка сучасного стану розмежування

повноважень.

## **2.2. Сучасний стан та проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування**

Ключовим показником стабільного розвитку суспільно-політичних інститутів в середині країни та ефективного функціонування держави є дотримання балансу загальнодержавних інтересів з урахуванням інтересів регіонів, субрегіонального рівня та територіальних громад, що в них функціонують. Конституція України визначає дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. В свою чергу Конституція України гарантує право функціонування місцевого самоврядування та не допускає можливості його підміни місцевими ОБВ.

Процеси, що розпочалися після революційних подій 2014 року заклали міцне підґрунтя не лише для демократичних перетворень у суспільстві, а й унеможливили повернення до централізації влади та накопиченню її в центрі. Дані явище призвели до того, що «подальша розбудова громадянського суспільства неможлива без проведення децентралізації і зниження рівня концентрації державних функцій і повноважень, впровадження реального механізму розподілу повноважень між ОБВ та ОМС, забезпечення та втілення їх принципів в життя суспільно-політичного процесу в Україні» [45, с. 130].

Саме тому питання взаємодії ОБВ та ОМС, питання розмежування повноважень між ОБВ та ОМС за принципом субсидіарності, необхідність створення моделі управління, де реальне право місцевого самоврядування, розвиток місцевої демократії поруч з сильними державними інституціями набувають першочергового вирішення.

Беручи за основу висновки дослідників А. Кріпак [89, с.9-10], оцінка сучасного стану механізму здійснення повноважень ОБВ та ОМС та визначено, що її основою є визначення (СВОТ аналіз) переваг та недоліків,

позицій позитивних змін, пов'язані ризики і загрози (рис. 6).

<b>А</b> <b>Сильні сторони</b>	<b>Б</b> <b>Можливості</b>	<b>В</b> <b>Слабкі сторони</b>	<b>Г</b> <b>Загрози</b>
1. Врахування вигод географічного розміщення	1. Формування міжгалузевих та інтеграційних зв'язків ТГ	1. Віддаленість адміністративних центрів	1. Утруднені вертикальні комунікації
2. Ефективне використання природного потенціалу ОТГ	2. Розширення державного замовлення та експорт екологічної продукції	2. Збільшення загроз рівня безробіття, зниження середнього рівня оплати праці	2. Відплив за межі громади кваліфікованих кадрів
3. Спрощена практика та наявність перспективних об'єктів інвестування	3. Зростання популярності малого бізнесу	3. Удорожчання собівартості послуг соціальної сфери	3. Корупція
4. Наближення переліку адміністративних послуг до потреб ОТГ	4. Зростання зацікавленості інвесторів	4. Низька якість дорожнього покриття між населеними пунктами ОТГ	4. Тягар на ОМС зобов'язань соціального забезпечення
5. Ріст самоорганізації і кооперування громад	5. Доступ ОТГ до міжнародної технічної допомоги	5. Слабка інформатизація сіл, доступ до Інтернету	5. Зниження доступності освіти і медицини
6. Значна кількість оподатковуваних об'єктів	6. Зростання бюджетної підтримки ОТГ	6. Відсутність інфраструктури підтримки бізнесу	6. Утруднення державного контролю
7. Розбудова громадянського суспільства	7. Баланс загальнодержавних та регіональних інтересів	7. Труднощі у залученні позабюджетних коштів	7. Згорання реформ

**Рис. 6. Складові СВОТ аналіз стану та проблеми розподілу повноважень між ОБВ та ОМС в умовах децентралізації**

*Джерело: узагальнено на основі [89; 193]*

Висновки аналітичного дослідження за ред. І. Сторонянської демонструють, що «одним із головних завдань децентралізації владних та фінансових повноважень є формування фінансово самодостатніх територіальних громад як у частині активізації їх економічного розвитку, так і в напрямку ефективно організації надання суспільних послуг населенню. Перші результати адміністративно-територіальної децентралізації доволі суперечливі, адже, створенні громади відрізняються як за чисельністю

населення, площею, кількістю рад, що об'єднали у своєму складі, так і фінансовими ресурсами, що акумулювали для виконання своїх завдань; різноманітний у своєму прояві вплив бюджетно-фінансової децентралізації на роль міст обласного значення як центрів економічного розвитку. З огляду на фактичну втрату «вертикалі» управління, варто також звернути увагу на особливості функціонування міст обласного значення, районів та ОТГ в питаннях налагодження їх взаємовідносин та розвитку області загалом» [190, с. 24]. Оцінка стану може бути здійснена за відповідними напрямками моніторингу (табл. 2.7):

Таблиця 2.7

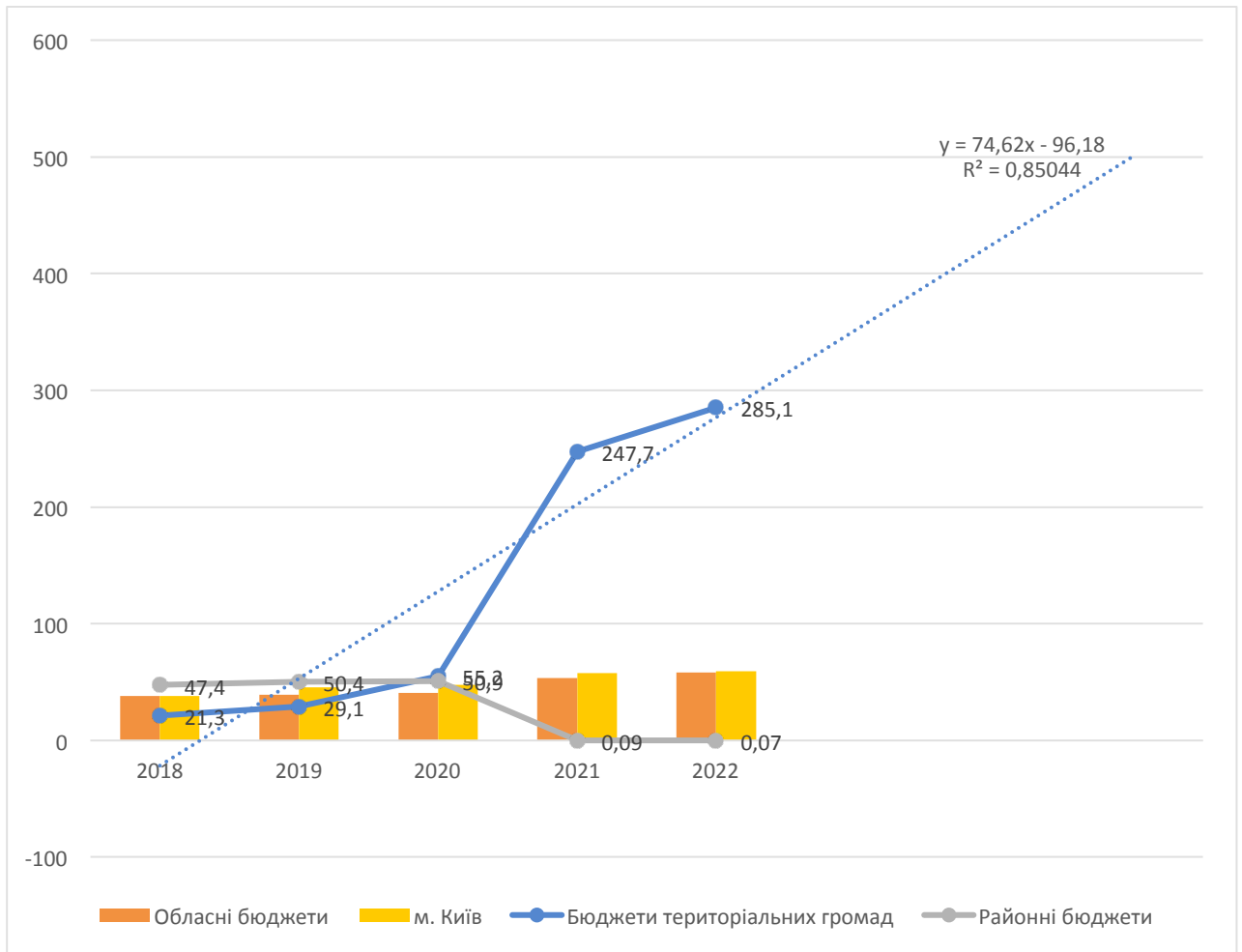
**Показники моніторингу стану реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади України**

<b>Напрями</b>	<b>Показники моніторингу</b>
Розвиток інституту старост	Кількість ТГ в яких відбулись перші вибори; кількість старост, затверджених радою; старостинських округів (територій юрисдикції старост)
Співробітництво територіальних громад	Кількість ТГ, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом. Загальна кількість проектів співробітництва, в тому числі: ЖКГ; благоустрій; пожежна безпека; освіта, охорона здоров'я, соцзабезпечення
Результати фінансової децентралізації	Видатки на 1-го мешканця: загального фонду, капітальні видатки, ЖКГ, на культуру, освіту, утримання апарату управління, фізкультуру і спорт. Дохідність земель громади (плата за землю/території громади) Доходи на 1-го мешканця: загального фонду Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду Питома вага капітальних видатків у загальній сумі видатків Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/ реверсної дотації у доходах) Співвідношення видатків на утримання апарату управління із сумою доходів загального фонду (без трансфертів) Фіскальна віддача території громади (надходження заг. Фонду/ території громади)
Розвиток мережі ЦНАП	Наявність ЦНАП у громадах
Інформаційно-аналітична система	Статистичні та адміністративні показники територіальних громад: Демографія, Інфраструктурний розвиток, Фінансове забезпечення, Послуги та врядування

*Джерело: [190].*

Аналіз бюджетів ОТГ здійснюється на підставі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної статистичної служби України, даних веб-порталу [openbudget.gov.ua](http://openbudget.gov.ua)

експертами Програми «U-LEAD з Європою» та SKL International. Динаміка доходів за видами бюджетів у 2018-2020 рр. приведена на рис. 7.

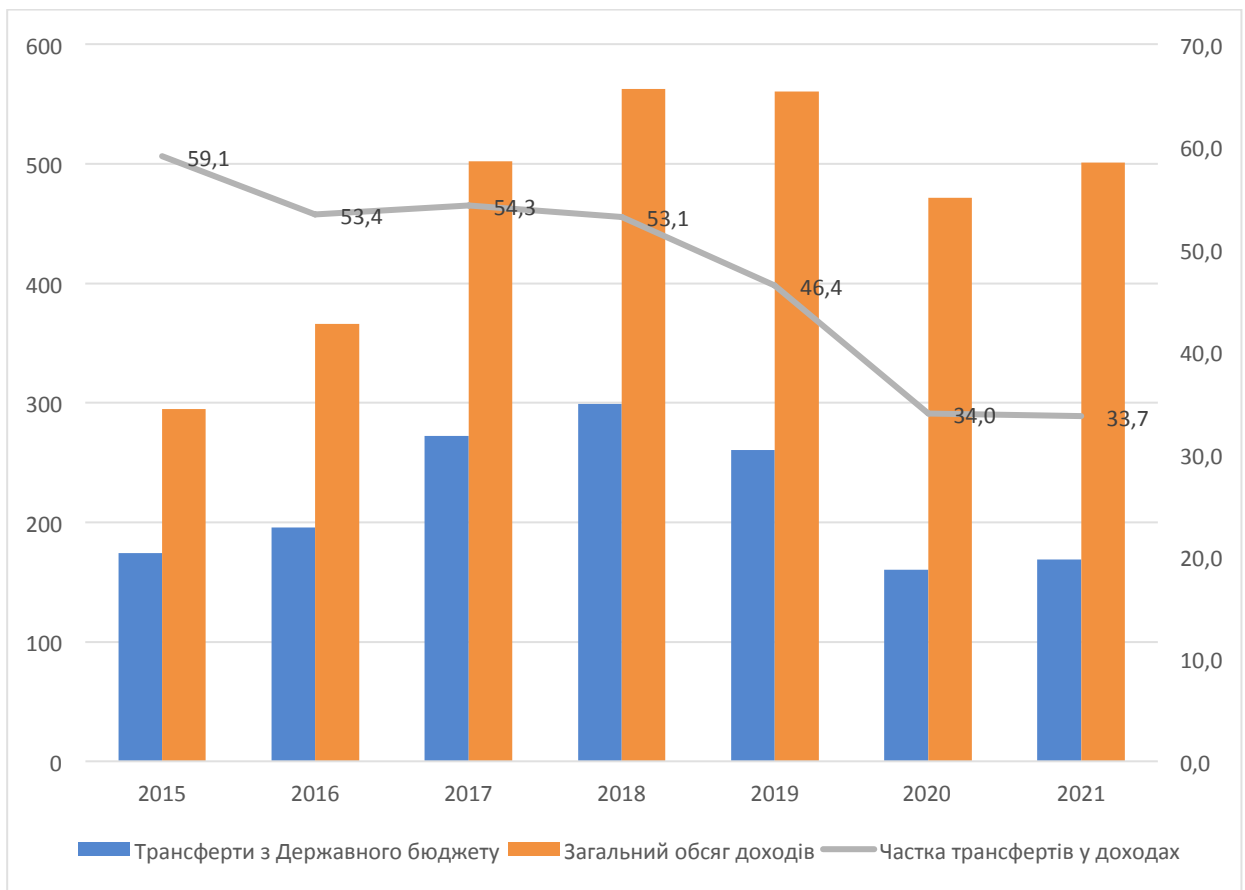


**Рис. 7. Динаміка доходів за видами бюджетів (загальний та спеціальний фонди, без трансферів та власних надходжень бюджетних установ) за січень-грудень 2018-2022 рр., млрд грн.**

Джерело: [1]

Найбільш вагомим показником оцінки є делегування фіскальних повноважень, обсяг місцевих бюджетів, зокрема рівень доходів ОТГ. Аналіз тенденцій розподілу повноважень між ОВВ та ОМС за 2015–2023 рр. свідчить, що завдяки реформі децентралізації з станом на 2023 рік було створено 1469 ОТГ, що в 6,5 раз вище рівня 2015 р.

Аналіз тенденцій формування та розвитку компетенцій ОМС за 2018-2023 рр. приведено рис. 8.



**Рис. 8. Аналіз тенденцій частки трансфертів з Державного бюджету у доходах місцевих бюджетів України за 2015-2021 рр., млрд грн, %**

*Джерело: [1]*

Зміна підходів до вирівнювання розвитку територій, що спричинило їх подальшу диференціацію за рівнем бюджетної забезпеченості, де доходи місцевих бюджетів демонструють стрімку позитивну динаміку. Це також підтверджено дослідженнями А. Кріпак [89], який зазначає, що якщо у 2014 р. їх обсяг становив 68,6 млрд грн, то за 5 років вони зросли майже в 4 рази. Зокрема, за січень-листопад 2016–2019 рр. власні доходи ОТГ зросли у 2,0 рази, ПДФО – в 2,2 рази, місцеві податки і збори – в 1,9 рази. Більш детальний аналіз зміни показників ОТГ процесу децентралізації приведено у Додатку В. У додатку Г наведено вихідні дані впливу реформи децентралізації на інвестиційні процеси на прикладі громад Полтавської області.

Сформовані на новій основі доходи бюджетів ОТГ дали змогу спрямувати значні кошти на розвиток громад. Цифри та факти свідчать, що основною метою реформи є формування організаційно-економічних засад

розвитку ТГ в Україні на основі ефективного використання їх фінансово-економічного потенціалу, а також реалізації наступного напрямку реформи – досягнення процесуальної самостійності, яка полягає у праві ОМС самостійно розпоряджатися власними доходами в межах власної відповідальності.

У роботі окреслено особливості процесу формування спроможних ТГ, що передбачає вироблення комплексу організаційних та організаційно-розпорядчих заходів, спрямованих на забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку територій. Разом із тим виявлено певні недоліки, що проявляються в процесі реформи децентралізації, які можуть стати на заваді досягненню її стратегічних цілей і потребують додаткових заходів щодо їх усунення: недосконалий алгоритм процесу об'єднання ТГ (критерії, покладені в основу визначення потенційного адміністративного центру ОТГ, є досить обмеженими та стандартизованими, що не дає змоги визначити реальний рівень фінансового потенціалу, а також соціально-економічного розвитку території); нечіткість умов формування спроможних ТГ, визначених у Методиці формування спроможних ТГ, що призводить до посилення процесів урбанізації в нашій країні; низький рівень кваліфікованих кадрів та професіоналізації служби в ОМС. Сучасний стан розмежування повноважень між ОБВ та ОМС в Україні характеризується особливостями об'єктивного та суб'єктивного характеру, де головними є конституційні, адміністративно-правові та нормативні засади формування принципів розмежування повноважень, адміністративно-територіальний устрій, орієнтованість на централізації або децентралізації влади, та при цьому не маючи чіткого й законодавчо закріпленого розмежування повноважень між ОБВ та ОМС.

В даному контексті, на нашу думку, необхідне створення таких умов для формування в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування правової культури, де основоположним чинником успішної взаємодії та ефективним виконанням власних та делегованих повноважень стане чіткий та

зрозумілий розподіл повноважень між ОБВ та ОМС. На наше переконання, в основу напрацювання такого розподілу мають стати такі принципи:

- верховенства права;
- децентралізація влади;
- реформування ОБВ та ОМС;
- дотримання системи балансу взаємодії органів державної влади та ОМС;
- впровадження адміністративної та муніципальної реформ.

Отже, ефективне виконання ОМС своїх повноважень передбачає широку автономію по відношенню до своїх повноважень, порядку вирішення своїх проблем та наявність для цього фінансового ресурсу.

Питання, щодо розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і ОМС виникають тому, що ці органи часто вступають у конфліктні ситуації між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень, особливо це стало гостро після формування нового адміністративно-територіального устрою, впровадження реформи децентралізації влади.

Проблеми взаємодії виникають між районними державними адміністраціями й ОМС сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й ОМС міст (обласного підпорядкування) і обласними радами.

В Конституції України йдеться про те, що: «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» [74].

Отже, основним законом закріплено, що джерелом влади є народ України та передбачає собою існування двох відокремлених систем органів влади – органів державної влади та ОМС, які здійснюють свої управлінські

повноваження відповідно до конституції та законів України. Кожній системі притаманні свої особливості та механізми здійснення повноважень, вони мають різну управлінську структуру, механізми формування, форми та методи діяльності, за видами нормативних актів. З вищезазначеного можна зробити висновок, що ці складові системи державного управління різняться між собою та діють у різний спосіб, їх об'єднує те, що вони входять до однієї державно-управлінської системи, мають спільну територію взаємодії та є органом всеукраїнської системи влади, джерелом якої є народ.

Враховуючи висновки попередніх розділів, ми прийшли до думки, взаємовідносини між органами виконавчої влади та органам місцевого самоврядування є найгострішою проблемою впровадження реформи децентралізації влади в Україні, а необхідність напрацювання механізмів розподілу функцій та повноважень зумовлена низкою факторів.

Таким чином, встановлено, що: по-перше, несвоєчасним впровадженням адміністративно-територіального устрою України, адміністративної реформи, що в свою чергу призвело до відставання цих процесів від суспільно-політичних перетворень та соціально-економічних змін в суспільстві та державі. По-друге, одним з ключових напрямків розвитку зовнішньополітичної доктрини є орієнтація та інтеграція до Європейського союзу, що вимагає від держави завершення реформування адміністративно-територіального устрою, удосконалення функціонування системи влади на місцях, впровадити чіткий та прозорий розподіл повноважень між ОВВ та ОМС за принципом субсидіарності.

По-третє, розбудова дієвої системи функціонування органів державної влади на місцях вимагає ефективності всієї системи публічної влади (ефективність державного менеджменту), що передбачає собою зваженого та відповідального підходу до вирішення завдання розподілу повноважень між ОВВ та ОМС.

Вчені НІСД щодо взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в

Україні [20] звертають увагу, що «питання розподілу повноважень між ОВВ на місцях та ОМС є актуальною впродовж трьох етапів сучасного періоду незалежності України».

Нами проведено дослідження етапів процесів становлення децентралізації [83, с. 247] та встановлено, що вони мали наступну послідовність:

Перший етап – 1992-1994 роки. Функціонування командно-адміністративної системи, що дісталася у спадок від УРСР. Формування та функціонування вертикалі виконавчої влади здійснювалося по вертикалі. На рівні областей, районів, а також міст Києва та Севастополя замість виконавчих комітетів відповідних рад, були засновані місцеві державні адміністрації на чолі з Представниками Президента України у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Варто зауважити, що така система була перехідним етапом, аж до того часу, коли не відбулися вибори до ОМС в липні 1994 року.

Другий етап – червень 1995 – липень 1996 роки. Характеризувався встановленням вертикалі виконавчої влади відповідно до ухваленого Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України. Даним договором було відновлена система представників Президента України на місцях.

Третій етап – з 1996 р. по теперішній час. Етап характеризується формуванням системи взаємовідносин та розподілу функцій та повноважень між ОВВ та ОМС вже на основі прийнятої Конституції України [74], де було закріплено поділ влади, та на підставі якої було ухвалено Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [151] та «Про місцеві державні адміністрації» [152].

Питання справедливого розподілу повноважень гостро поставало впродовж усього періоду розвитку державно-управлінського апарату незалежної України. Особливо актуальним був дуалізм та двовладдя на місцях. Старі, звичайні механізми розмежування функцій і повноважень

органів влади на місцях не були ефективними. Будучи вихідцями з командно-адміністративної системи, що дісталася нам у спадок, тодішні методи та принципи не могли зрозуміти культуру державного та місцевого управління, які притаманні високорозвинутій, демократичній соціальній та правовій державі. Саме тому потрібно створювати передумови для формування в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування правової та демократичної культури управління.

На нашу думку, здійснення ефективного державного управління, місцевого самоврядування, формування чітко встановленого та справедливого розмежування повноважень між ОБВ та ОМС може бути здійснене за наявності структурних елементів та їх функціональної спроможності, для прикладу:

- наявність суб'єкту прийняття рішень (виборчий орган) для представлення інтересів громад;
- наявність суб'єкту виконання цих рішень (виконавчий орган);
- чітко розмежовані та закріплені у нормативно-правових актах межі здійснення повноважень органів компетенцій, що приймають рішення;
- наявність ресурсів для виконання повноважень (матеріально-фінансове забезпечення);
- мережа органів державної влади, що спрямовані на реалізацію державної політики та її поєднання з місцевими органами представництва;
- ефективна система контролю за діяльністю ОБВ та ОМС як з боку територіальних громад так із боку держави.

Виходячи із вищезазначеного, можна виділити три ключових проблеми справедливого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – політико-правові, інституційні, та фінансово-економічні.

Щодо політико-правових проблем нормативно-правового врегулювання розподілу повноважень між місцевими органами державної влади та ОМС. ОМС районного (субрегіонального рівня) та обласного рівнів які мають

достатній фінансовий ресурс неспроможні утворювати власні виконавчі органи – нині їх функції виконують місцеві державні адміністрації, що перебувають на відповідному рівні адміністративно-територіального устрою. До того ж, районні та обласні ради не мають статусної територіальної громади, оскільки представляють виключно спільні інтереси територіальних громад, що входять до їх складу.

Такий дуалізм де з одного боку районна або обласна ради мають свій бюджет, але не мають виконавчого органу (його замінили місцеві адміністрації) не маючи при цьому територіальної основи, здійснюють представництво в громадах. Дані явища часто призводять до дуалізму у сфері виконання делегованих повноважень, що неефективно відображається на роботі органів влади.

Наступним чинником є відсутність критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору рівномірного розподілу повноважень, чіткого розмежування на власні та делеговані повноваження, через відмінності у кількості населення та розмірі місцевих бюджетів недоцільною є визначення єдиного переліку повноважень для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкування.

Ця класифікація дасть ключ до розуміння інституційних проблем взаємодії та розподілу повноважень між органами державної влади та ОМС

Відсутність розподілу компетенцій ОБВ та ОМС на різних рівнях адміністративно-територіального устрою:

- між районними та обласними радами;
- між районними та обласними державними адміністраціями;
- між ОБВ та ОМС на субрегіональному рівні;
- між ОМС на субрегіональному рівні (територіальна громада/районна рада).

Щодо інституційних проблем взаємодії та розподілу повноважень між органами державної влади та ОМС, то тут варто звернути увагу на недосконалість функціонування механізму делегованих повноважень, відсутня

законодавчо зафіксована процедура відмови від виконання таких повноважень, в разі відсутності фінансового ресурсу.

Невідповідність делегування повноважень районними та обласними місцевими радами відповідним державним адміністраціям нормам Європейської хартії місцевого самоврядування. Наприклад, ст. 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [152] передбачено, що «на районному та обласному рівнях ради делегують відповідним органам державної влади повноваження щодо транспорту, будівництва, розвитку охорони здоров'я» [152]. А в Європейській хартії місцевого самоврядування є «виключність повноваження органу місцевого самоврядування що робить неможливим передачу самоврядного повноваження будь-якому органу виконавчої влади» [51].

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що для ефективної взаємодії між ОБВ та ОМС необхідно продовжувати здійснювати перерозподіл повноважень. Коли йде мова про розподіл повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, варто зауважити, що палітра функціоналу, які здійснює орган місцевого самоврядування залежить від певних обставин. Одна з них полягає в тому, що відносини визначені територіальним рівнем місцевого самоврядування. Другою обставиною є те, що стан та якість надання послуг прямо пропорційно залежить від наповнюваності бюджету та стану економіки територіальної громади. Не маючи достатньо фінансового ресурсу, ОМС не здатні виконувати свої функції. Третя обставина полягає в тому, що реалізації повноважень органу місцевого самоврядування також залежить і від самої системи державного управління, хоча має бути незалежною та стійкою аби попри будь-які обставини продовжувати надавати послуги громадянам.

Станом на зараз повноваження між місцевими ОБВ та ОМС розподілені не чітко, дані фактори негативно впливають на виконання функцій місцевого органу, призводять до створення дублюючих управлінських структур, непомірних фінансових витрат на їхнє утримання і як наслідок – низьку

ефективність та якість надання послуг на місцях, що в свою чергу призводить до низької довіри суспільства до державно-управлінського апарату. Розмежування функцій та повноважень між двома гілками місцевої влади повинна вирішити питання їхнього подальшого розподілу, проте наявна широка суміжність компетенцій зводить ефективність їхньої роботи до мінімуму та має ряд суперечностей.

Аналізуючи сучасну нормативно-правову базу, можна дійти висновку, що повноваження ОБВ сильно дублюються з повноваженнями ОМС, незважаючи на те, що відбулися докорінні зміни в системі адміністративно-територіального устрою.

Варто зазначити, експерти та дослідники зауважують, що принцип функціонування та розподілу повноважень, коли органи місцевого самоврядування, не будучи органами виконавчої влади, мають функції та компетенції останніх. Крім того, є неузгодженості в сфері делегування повноважень [21; 192]. Оскільки держава делегує частину своїх повноважень місцевому самоврядуванню, тому місцевим радам приходиться вирішувати питання, пов'язані не лише місцевим розвитком, а й державного значення. Законодавством не передбачено поняття «питання місцевого значення» що заклало собою прецедент трактування його в залежності від ситуації.

Відомо, що районні та обласні ради вимушені делегувати частину своїх повноважень державним адміністраціям, а враховуючи те, що у районних та обласних рад немає своїх виконавчих органів, це призводить до перетворення місцевих державних адміністрацій у виконавчі комітети рад. Таким чином, повноваження між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування чітко не розподілені, що в свою чергу тягне за собою централізацію влади, дублювання функцій та повноважень, подвоєння структурних підрозділів покликаних надавати послуги. Це, в свою чергу, призводить до значних фінансових витрат, та найважливіше – зменшення ефективності вирішення місцевих справ.

Для того, щоб комплексно підійти до питання розподілу повноважень

між ОБВ та ОМС, необхідно розробити їхню класифікацію в контексті принципу субсидіарності. Тут основою може виступити приклад класифікації основних повноважень місцевих органів влади від міжнародної організації Об'єднаних міст та місцевих органів влади (UCLG) [214] (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

**Напрями розподілу повноважень між ОБВ та ОМС України в контексті принципу субсидіарності**

Напрями	Зміст
Послуги	постачання води, збір стічних вод та твердих відходів, громадський транспорт, вуличне освітлення, прибирання вулиць, утримання громадських місць, громадські туалети, боротьба із забрудненням, деякі аспекти догляду за дітьми та шкільної освіти, бібліотеки та культурні заходи, деякі форми надання соціального забезпечення (як правило, спільно з вищими органами), пожежні служби та реагування на надзвичайні ситуації (як правило, спільно з вищими органами влади), створення команд місцевої пожежної охорони, реєстрація народжень і смертей, моніторинг інфекційних захворювань, кладовища, а також, у більшості європейських країн, охорона здоров'я, освіта, забезпечення житлом і підтримка порядку
Інфраструктура	водопровідна мережа, каналізація, системи поверхневого водовідведення, місцеві дороги, пішохідні доріжки, мости, сміттєзвалища, очищення стічних вод, автовокзали, парки, площі, спортивні спорудження, громадські місця
Будівлі	будівельні норми і правила, керівництво технічною експлуатацією громадських будівель, правила оренди житла
Міське планування	управління землекористуванням та застосування правил землекористування, плани на розширення інфраструктури
Інші	місцевий економічний розвиток, туризм

*Джерело: [214]*

Наведена класифікація демонструє те, що даний функціонал можливий для здійснення тим органами влади, які мають свої виконавчі органи, наділені відповідними повноваженнями та відповідний фінансовий ресурс.

Конституцією України також передбачено зони сфер впливу ОМС: територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними ОМС здійснюють наступні повноваження:

- «1) управляють майном, що є в комунальній власності;
- 2) затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- 3) затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;

- 4) встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону;
- 5) забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- б) утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю;
- 7) вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [74].

Варто підкреслити, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Статтями 10-12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається, що «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. У той же час виконавчі органи місцевого самоврядування підконтрольні й підзвітні органам виконавчої влади щодо здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади» [151].

Виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад регламентується ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

«1) затвердження регламенту, плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, обрання голів комісій, утворення виконавчого комітету ради (та інших виконавчих органів) та його розпуск; заслуховування звітів сільського, селищного, міського голови, постійних комісій, керівників виконавчих органів ради тощо;

2) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; 3) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;

4) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

5) затвердження і внесення змін до місцевого бюджету, звіту про його виконання; утворення цільових фондів» [151].

З іншої сторони, орган виконавчої влади утворений відповідно до рішення цієї ж ради та наділений як власними так і делегованими повноваженнями. Так в статті 27 вищезазначеного закону йдеться, що «до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів» [151].

Відповідно, делегованими повноваженнями є:

«1) участь у здійсненні державної регуляторної політики; статистичний облік громадян, які проживають на відповідній території;

2) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг» [151].

Якщо аналізувати вищезазначений перелік власних повноважень сільських та міських рад та власні та делеговані повноваження виконавчих органів, то варто погодитися з думкою Т. Карабіної, яка стверджує, що «делеговані повноваження виконуються по всім предметам відання і їх співвідношення залежить від сфери суспільного життя – освіта, охорона здоров'я, культура, спорт, соціальний захист населення, у галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод, законних інтересів

громадян». З цього можна зробити висновок, що делегованих повноважень більше ніж самоврядних. Автор стверджує, що «через наявність широкої сфери делегованих повноважень ОМС втратили свою правову основу, ставши залежними від органів державної влади, а не від територіальної громад, інтереси якої вони покликані представляти» [62, с. 131].

Варто зауважити, що демократичним державам із розвинутим людиноцентричним підходом до державного управління притаманний субсидіарний принцип розподілу повноважень між ОБВ та ОМС, відповідно до якого місцеві органи влади повинні виконувати лише ті повноваження, які не спроможні виконувати органи нижчого рівня.

В Україні принцип субсидіарності не став основою при напрацюванні моделі розподілу повноважень, що в свою чергу «призвело до неефективного розподілу цих повноважень, часто має місце їхнього подвоєння та дуалізму, на виконавчі органи сільських, селищних та міських рад покладено обов'язки щодо надання додаткових до встановлених державою гарантій соціального захисту населення, надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, створення будинків-інтернатів для малозабезпечених та самотніх громадян, підготовки програм економічного та соціального розвитку, раціонального використання природних ресурсів тощо, при цьому не враховуючи реальної спроможності територіальних громад вирішувати ці питання» [188, с. 354].

На нашу думку, варто приділити увагу питанню, що пов'язане із специфікою здійснення делегованих повноважень, які виникають під час розподілу повноважень. При їх реалізації ОМС повинні впроваджувати в життя визначену політику, враховуючи інтереси територіальної громади, але підпорядковуючись і звітуючись органу, що їх їм делегував – місцевій державній адміністрації. Навіть за станом активного етапу реформ, існують певні повноваження, які могли б виконуватися на місцях, але на сьогодні вони залишаються у компетенції органів державної влади.

Впродовж останніх років в Україні впроваджена реформа місцевого самоврядування, територіальної організації влади шляхом децентралізації

владних повноважень та прийнято низку нормативно-правових актів (розпоряджень Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року №№ 707-7301 щодо затвердження адміністративних центрів та територій 1470 територіальних громад України адміністративних центрів та територій [134], постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-ІХ щодо зменшення кількості районів з 490 до 1362 [161], зміни до Бюджетного Кодексу [135; 136; 171]). Ці нововведення передбачають посилення та зростання спроможності ОМС базового рівня отримати більшу автономію, зменшити вплив районних державних адміністрацій та районних рад на процес вирішення проблемних питань місцевих жителів.

Питання, які потребують вирішення, зокрема і шляхом нормативно-правового забезпечення, це обслуговування затвердженого адміністративно-територіального устрою, взаємовідносини на субрегіональному рівні району і районних державних адміністрацій, особливо про обов'язковість наявності представницького органу місцевого самоврядування на рівні району.

Так, у ст. 140 Конституції України зазначено, що районні (та обласні) ради є ОМС, що «представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст» [74]. Але враховуючи передачу більшості повноважень з рівня району до територіальних громад та їхню спроможність забезпечувати представництво цих інтересів то, «не відкидаючи можливість існування районних рад у системі органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні, необхідно напрацювати новий формат їхньої роботи, оскільки в такому вигляді він малоефективний, та може призвести до дублювання функцій та витрати з бюджету на утримання апарату районних рад» [189, с. 144].

У даному контексті, важливо забезпечити баланс функціоналу вищезазначених органів влади, аби було дотримано інтереси державної влади та місцевого самоврядування та встановити такий розподіл повноважень, що відповідає Конституції, а також дотримання засад децентралізації при обґрунтуванні необхідності існування районного рівня у системі місцевого

самоврядування, недопущенні дискредитації реформи децентралізації влади.

Проте внесені реформою зміни в нормативно-правову базу щодо розподілу повноважень між базовим та субрегіональним рівнями місцевого самоврядування мають недовершений характер та ніби вирвані з контексту. Саме тому передача активів та фінансового ресурсу без чіткого встановлення повноважень у відповідних сферах породжують суперечності та гальмують завершальний етап реформи децентралізації влади.

Після проведення місцевих виборів 2020 року на новій територіальній основі громади зіткнулися з питанням передачі майна ліквідованих районів та їх районних рад. З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» [210], територіальні громади мають змогу отримати у комунальну власність усі об'єкти спільної власності ліквідованого району, які розташовані на їхній території. Громади, які було створено по принципу один район – одна громада, ОМС автоматично стали правонаступниками всього майна, а на території тих районів, де було створено не одна громада а більше, виникають питання з справедливим розподілом ресурсів та майна колишнього району.

Передача об'єктів закладів культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, соціального обслуговування відбувається вибірково і по-різному в різних областях. Досвід роботи та взаємодії громад свідчить, що їм вдавалося краще налагоджувати стосунки та комунікувати напряду з обласними радами, обходячи районний рівень. В процесі впровадження реформи децентралізації влади районні ради та районні державні адміністрації в більшості районів саботували впровадження реформи децентралізації, не здійснювали підготовку передачі повноважень з районного на базовий рівень, розвитком районних лікарень, оптимізацією шкільної мережі (питання малокомплектних шкіл) натомість цими питаннями зараз займаються територіальні громади, які стали правонаступниками всього майна вимушено приймаючи непопулярні рішення, задля збалансування свого бюджету. Громади, ставши розпорядниками

власних коштів, намагаються знайти баланс оптимальних моделей надання якісних послуг з освіти, культури, охорони здоров'я, виходячи з наявних надходжень до місцевих бюджетів.

Отже, неузгодженість розподілу повноважень та співіснування в межах району субрегіонального рівня двох представницьких рівнів ОМС містить ризику для подальшого виконання територіальними громадами своїх повноважень та реформи децентралізації в цілому, а саме:

- «через відсутність чітко розмежованих повноважень існує ризик втручання з боку голів районних рад та депутатів до фінансових ресурсів громад, через хибну домку про те, що громади нездатні самі виконувати свої повноваження;

- існування звички керівництва територіальної громада, щодо управлінської підтримки з боку районних рад, що різко суперечить автономному статусу територіальних громад;

- подальшій конфронтації та посиленню соціальної напруги через оптимізацію закладів освіти, культури, медицини, соціального захисту населення новоствореними громадами, яким були з районного рівня передані вказані об'єкти, що не пройшли своєчасну оптимізацію» [162].

З огляду на вищесказане, необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Адміністративно-територіальна організація державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні передбачає на місця співіснування основних суб'єктів системи державної влади – державу, представництво якої покладено на місцеві державні адміністрації і місцеве самоврядування, що покликане представляти та захищати інтереси територіальних громад, що в свою чергу передбачає собою взаємодію між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, де однією з важливих передумов є вирішення питання розмежування повноважень між ними.

Отже, сучасний стан розмежування повноважень між ОБВ та ОМС

належним чином не регламентований, має місце їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування. Вказані фактори призводять до конфліктних ситуацій та зниження ефективності надання послуг для громадян, створення дублюючих управлінських структур. Тому розподіл повноважень між ОБВ та ОМС міст, сіл, селищ потребує удосконалення, виходячи, передусім, з огляду на ряд негативних чинників та перешкод і його реалізації (табл. 2.9).

Законодавча невизначеність принципів та базового підходу до делегування повноважень ОБВ на субрегіональному та регіональному рівнях призводить до відсутності чітких механізмів контролю та якості виконання та надання послуг на місцях. Встановити чіткий розподіл та коло питань, що стосуються місцевого значення в нинішніх умовах складно, оскільки на субрегіональному та обласному рівні існує велика кількість проблем як місцевого так і державного значення.

Таблиця 2.9

**Перешкоди реалізації принципу субсидіарності при розподілі повноважень між ОБВ та ОМС**

<b>Фактори</b>	<b>Суть перешкод</b>
Наукова база	Відсутність сталого та чіткого наукового обґрунтування механізму визначення підходів до повноважень ОБВ та ОМС
Законодавча база	Законодавством не встановлено межі повноважень, чітко не визначено повноваження між ОБВ та ОМС міст, сіл, селищ
Дублювання повноважень	Більшість повноважень ОМС дублюється з такими самими повноваженнями місцевих державних адміністрацій, що в свою чергу є наслідком зростання бюджетних видатків на утримання управлінського апарату та зниженню ефективності надання послуг громадянам
Обмеження адміністративно-правової незалежності	ОМС сіл, селищ, міст наділені власними (самоврядними) та делегованими повноваженнями, і якщо розглядати реальні питання які вирішують ці органи, то можна прийти до висновку, що більшість повноважень державного рівня, які мали б бути реалізовані виконавчими органами відповідної територіальної громади делегуються виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад, через що ОМС втрачають свою адміністративно-правову самостійність
Обмеження місцевого самоврядування	Місцеві ОБВ у взаємодії з ОМС сіл, селищ, міст виконують не лише контрольні повноваження, а й самоврядні повноваження представницьких органів, відсторонюючи фактично місцеве самоврядування від здійснення управління на місцях

*Джерело: [79, с. 231]*

До цього часу не вирішене питання стосовно чіткого розмежування між державними та місцевими справами, оскільки немає прецедентів у міжнародній практиці, адже кожна держава по-своєму здійснює перерозподіл повноважень відповідно до традиційної, культурної та політичної ситуації. Згідно головного підходу до розмежуванням повноважень принципу субсидіарності – держава не повинна втручатися у вирішення питань, які можуть бути успішно розв’язані на місцях.

Таким чином, можна констатувати наявність концептуальних, адміністративно-правових та інституційних проблем розподіл повноважень на принципах субсидіарності. Щодо концептуальних проблеми розмежування повноважень між окремими ОБВ і ОМС то варто відзначити, що повноваженням характерна централізація, дуалізм між ОБВ та ОМС на субрегіональному та регіональному рівнях, а також залежність принципів та стану розмежування повноважень від суспільно-політичної ситуації та настроїв. Також суттєвий вплив справляє існуюча негативна практика адміністративного тиску на ОМС з боку ОБВ.

До адміністративно-правових проблем розподілу повноважень між ОБВ та ОМС варто віднести неузгодженості та колізії в адміністративно-правовому регулюванні механізму розмежування повноважень між окремими ОБВ та ОМС. Неузгодженість конституційних та законодавчих норм, нормативно-правових актів, які приймалися у різні часи та ситуації. Відсутність чіткого розмежування повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування різного рівня, неузгодженість вітчизняної нормативно-правової бази з європейськими підходами та принципами Європейської хартії місцевого самоврядування та іншого законодавства.

Серед проблем інституційного характеру варто виокремити суперечливість інституту делегованих повноважень в Україні; відсутній чітко визначений механізм делегування повноважень та механізм відмови від виконання цих повноважень у випадку фінансової неспроможності; невизначеність та недосконалість критеріїв класифікації територіальних

громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень; подвійний статус місцевих державних адміністрацій одночасно як суб'єктів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад.

### **2.3. Правові інструменти розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування**

Розмежування повноважень між ОВВ та ОМС, напрацювання чітко визначеного переліку повноважень для органів державної влади є пріоритетним завданням для успішного впровадження та завершення реформи децентралізації та трансформаційних процесів у нашій державі, що стали можливими після революції Гідності 2014 року. Проголошуючи курс на децентралізацію влади та зміну адміністративно-територіального устрою, реальних змін, щодо справедливого розподілу повноважень між ОВВ та ОМС немає. Заплановані та запропоновані Урядом заходи щодо чіткого й обґрунтованого розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та ОМС не здійснено.

Однією з головних причин такого стану є відсутність комплексного підходу до вивчення питання розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органам місцевого самоврядування саме за принципом субсидіарності та справедливого розподілу повноважень в процесі взаємодії органів влади між собою.

Щодо розподілу повноважень публічної сфери управління, то варто зазначити, що розподіл повноважень є формою розподілу в першу чергу, між ОВВ, ОМС та іншими суб'єктами. З цього слідує, що основною задачею розподілу повноважень між владними суб'єктами є встановлення чітких меж виконання повноважень. Проте комплексного вивчення форм, методів та критеріїв розмежування повноважень не було здійснено на достатньому рівні.

Наразі чітко прийнятих та зафіксованих в нормативно-правових актах критеріїв, форм та підходів до питання розмежування повноважень немає.

Здійснення виконавчої влади адміністративними органами забезпечується чотирма основними факторами:

- 1) конституційний принцип поділу влади;
- 2) встановлені законодавчі обмеження, передбачені у законодавстві, відповідно до сфери;
- 3) вимогою справедливого ставлення до особи відповідно до норм належної правової процедури;
- 4) інституційною роллю судового контролю для забезпечення дотримання правових стандартів.

Законодавством у визначенні делегованих повноважень поєднано механізми взаємодії та розподілу повноважень між системами органів державної влади та органами місцевого самоврядування. Разом з тим, розвиток суспільно-політичної думки призводить до формування потреб, які не можуть бути вирішені в межах існуючих законів та підзаконних актів. У такому випадку необхідно здійснювати перерозподіл повноважень та зміну існуючого співвідношення шляхом наділення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, позбавивши їх компетенцій інших владних суб'єктів.

Розподіл повноважень між ОБВ та ОМС може супроводжуватися утворенням нових органів влади (новоутворення або реорганізація), або припинення органів (реорганізація або ліквідації). Враховуючи вищезазначене, Повар П. О. виділяє два способи наділення функціями та повноваженнями органів: «...первісний спосіб – застосовується тоді, коли при наділенні органу функціями та повноваженнями, які раніше не були передбачені законодавством та/або не закріпленими за конкретним органом державної влади; похідний спосіб – коли функції та повноваження передаються від одного органу, що функціонує на момент передачі, до іншого органу чи органів – новоутвореного, утвореного шляхом реорганізації або ж існуючого» [130, с. 176].

Наділення повноваженнями внаслідок їх перерозподілу між ОБВ та

ОМС відбувається при реорганізації органів, ліквідації та утворенні цих же органів. Для центральних органів виконавчої влади дане питання врегульовано «Порядком здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [150]. Ним визначено, що орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. А відповідно до ст. 5-6 даного положення, права та обов'язки органів виконавчої влади переходять:

«1) у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття;

2) у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади – до органу виконавчої влади, до якого приєднано один або кілька органів виконавчої влади;

3) у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених внаслідок такого поділу;

4) у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади;

5) у разі ліквідації органу виконавчої влади і передачі його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України» [150].

Враховуючи ці фактори, варто виокремити спільні та відмінні риси нормативних моделей власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, які мають ряд спільних і відмінних рис (Додаток Г):

- за правовою основою повноважень,
- за колом суб'єктів,
- за об'єктом здійснення,
- за територіальною ознакою, з
- а матеріально-фінансовою ознакою,
- за можливістю делегування повноважень, за характером тощо.

Як бачимо з таблиці додатку Г, власні та делеговані повноваження

мають одні й ті ж сфери застосування та відання. Це пов'язано з тим, що в одних і тих самих сферах суспільних відносин застосовуються як власні, так і делеговані повноваження. Саме тому проблема розподілу повноважень за допомогою їх перерозподілу між рівнями влади постає на територіальному (субрегіональному рівні) між територіальними підрозділами центральних ОВВ, місцевими державними адміністраціями та ОМС.

На даному етапі реформи місцеві державні адміністрації володіють більшою кількістю повноважень, пов'язаною з управлінням територіями. Проте, в науковій літературі, програмних документах, зокрема Концепції №333-р йдеться про «неефективність існуючого співвідношення повноважень та необхідність здійснення передачі частини повноважень територіальних підрозділів центральних ОВВ та місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування, здійснення їх оптимального розподілу між ОМС та ОВВ на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації» [76].

На нашу думку, це пов'язано з тим, що державна влада та її повноваження не можуть бути зосередженими у якомусь одному органі державної влади або місці, а поширюються на усі управлінські процеси. В умовах демократизації, децентралізації влади, перерозподілу повноважень, зростання ролі інститутів громадянського суспільства, субсидіарність стає принципом оптимального впорядкування взаємовідносин між ОВВ та ОМС.

При цьому варто зауважити, що складові елементи соціальної системи не можуть бути позбавлені центру, бо без нього вони не зможуть існувати. Тому існує необхідність передачі повноважень з центру до регіонів враховуючи принцип децентралізації влади, задля ефективної реалізації.

Поділ влади – це її розподіл між основними гілками влади у державі відповідно до Конституції України, а розподіл влади – це розподіл владних повноважень між центром і регіонами, регіонами та громадами. Ці процеси пов'язані із формуванням публічного управління в державі та покликані більшою мірою формувати горизонтальну взаємодію між ОВВ та ОМС.

Принцип субсидіарності в своїй початковій інтерпретації має наближати послуги до споживачів та передбачає обов'язкове розмежування повноважень ОМС і органів державної влади. Йдеться про сукупності організаційно-правових норм і методів, які, спрямовані на спільне вирішення як державних так і місцевих завдань та інтересів територіальних громад та країни.

Показово, що всі складові моделі за принципом субсидіарності можуть бути оперативно доповнені необхідним інструментарієм, нормативно-правовим та методичним забезпеченням, метою та завданнями і скориговані без припинення дії організаційно-економічного механізму забезпечення спроможності ТГ.

Впровадження такої моделі передбачає збалансування конкуруючих пріоритетів спроможних ТГ у контексті потенційно необмежених вимог та обмежених ресурсів шляхом: забезпечення економічного ендогенно орієнтованого розвитку місцевих бюджетів; нарощування податкового потенціалу та вжиття заходів щодо залучення інвестицій; досягнення фінансової автономізації та реорганізація адміністративно-управлінського апарату ОМС; підвищення професіоналізації служби та імплементації ефективних програм підвищення кваліфікації службовців ОМС і надання їм необхідної консультативної й методичної допомоги з використанням інструменту бенчмаркінгу, що є свого роду концепцією управління і служить своєрідним стимулом до постійного навчання, набуття нових знань і досвіду; запровадження механізмів залучення громадськості до вироблення ОМС важливих управлінських рішень.

Відповідно до законодавства ОМС отримують делеговані державні повноваження шляхом передачі та виключення цих повноважень із функціоналу державних органів. Світова практика делегування центром повноважень органам місцевого самоврядування здійснюється у два способи. Перший спосіб характерний для держав англосаксонської системи – принцип *inter vires* (позитивного регулювання). Основною його характеристикою є те, що за органом місцевого самоврядування закріплюються лише ті

повноваження, що передбачені законом. Якщо орган місцевого самоврядування діє в супереч закону – то це порушення.

Інший спосіб – (*ultra vires*) спосіб негативного регулювання, передбачає виконувати все, що не забороняється законом та не відноситься до компетенцій інших органів.

Розподіл повноважень шляхом їхнього перерозподілу здійснюється у відповідності до правових принципів та субсидіарності. Саме тому розподіл та перерозподіл повноважень ОБВ та ОМС співвідноситься із принципом субсидіарності, за допомогою якого і здійснюється перерозподіл повноважень між різними рівнями влади.

Одним із основних принципів розподілу повноважень є їхнє делегування. Перевагою делегування є те, що воно сприяє здійсненню повноважень суб'єктами, які є більш фаховими у відповідних галузях. Щодо форм розподілу повноважень між ОБВ та ОМС то акцент здійснюється на наданні та делегуванні цих повноважень, які застосовуються в залежності від суб'єктів, які беруть участь у розподілі та характеру самих повноважень. Якщо мова йде про правові інструменти розподілу повноважень між ОБВ та ОМС, то існує дві їх форми: акт та договір.

Як розглянуто вище, формами розподілу повноважень між ОБВ та ОМС є надання і делегування повноважень. Надання повноважень полягає у наділенні повноважень владного суб'єкта іншим суб'єктом, який має на те повноваження, щоб їх втілювати. В свою чергу делегування – це форма розподілу повноважень, якій притаманна передача власних повноважень від одного суб'єкта іншому. При цьому, «делегування повноважень» і «передача повноважень» характеризуються як досить різні адміністративні процедури.

Важливе значення має і те, які за характером повноваження найчастіше передаються від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Міжнародна практика показує, що до таких повноважень «в першу чергу відносяться:

- питання державної реєстрації актів громадянського стану;

- ліцензування (продажу алкогольної продукції;
- організація різного роду компенсаційних послуг;
- проведення медико-санітарних експертиз;
- здійснення послуг у сфері містобудівної діяльності та веденню земельного кадастру;
- порядок користування окремими об'єктами природних ресурсів;
- організація діяльності адміністративних комісій» [208, с. 268].

Для України делегування повноважень на законодавчому рівні вперше було закріплено у 1992 році законом «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» [159].

В свою чергу варто наголосити на тому, що не варто розглядати делегування як форму розподілу повноважень із договірним механізмом. У висновку головного науково-експертного управління на проект закону «Про порядок делегування повноважень ОВВ та ОМС» №1472 від 01.02.2008 йдеться про те, що «надання повноважень характеризується як односторонній акт, який знаходить законодавче закріплення і полягає у вилученні повноважень з компетенції одного суб'єкта на користь іншого. Принципова відмінність «делегування» повноважень від «надання» полягає у тому, що орган передає повноваження, які йому надані законом, за власним рішенням (тобто це є правом, а не обов'язком органу, що делегує повноваження). Делегування є двостороннім актом і передбачає згоду суб'єкта, якому делегуються повноваження, на їх виконання... Умови передачі та виконання делегованих повноважень закріплюються у адміністративному договорі» [21].

На нашу думку, даний висновок не зовсім є коректним, оскільки делегувати власні повноваження є право органу, а не його обов'язком, проте, не дивлячись на велику кількість адміністративних договорів, не завжди делегування повноважень здійснюється у договірній формі та з використанням принципу субсидіарності.

Розмежування повноважень органів державної влади та місцевого

самоврядування відбувається за допомогою низки методів, форм і критеріїв формах розмежування. Взаємодія виконавчих органів влади та ОМС розглядається крізь призму взаємозв'язку форм і методів її здійснення.

Дослідником О. Крупчаном визначено «форми встановлення повноважень»:

- на рівні Конституції України;
- на рівні законів, а також підзаконних актів виконавчої влади;
- на договірному рівні;
- на рівні делегування повноважень одним органом публічної влади

іншому» [90, с. 89].

Зокрема Ю. Буглак виокремлює такі «методи розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування»:

1) нормативно-правові: розмежування повноважень на конституційному, законодавчому рівнях, за допомогою актів Президента України тощо, у т. ч. розподіл повноважень (первинний, під час створення нових органів тощо), перерозподіл (вторинний розподіл), делегування повноважень;

2) судові: розмежування повноважень як наслідок вирішення судового спору, як наслідок тлумачення нормативних актів Конституційним Судом України й перевірки їх на відповідність нормам Конституції України;

3) договірні: укладання адміністративних договорів та угод між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо розмежування повноважень» [18, с. 128].

Виходячи з вищенаведеного автор стверджує, що «основними формами розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування можна визначити такі:

1) правотворча (закріплення розподілу чи перерозподілу повноважень у відповідному нормативно-правовому акті – Конституції України, Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державні місцеві адміністрації» тощо);

2) правозастосовна (делеговані повноваження, договір, проведення спільних дій та участь у спільних заходах)» [18, с. 129].

На нашу думку, критерії розмежування повноважень між ОБВ та ОМС дають можливість напрацювати підхід до визначення необхідності подальших змін до законодавства, а й вдосконалення практики його реалізації, а також до напрацювання нормативних положень які стануть одним з чинників для подальшого формування співвідношення та розмежування повноважень між ОБВ та ОМС.

Для розвитку принципу субсидіарності дослідники пропонують застосовувати такі «критерії співвідношення та розмежування:

- визначеність конституційно-правового статусу систем органів державної виконавчої влади та ОМС;
- врахування засад нормативно-правового характеру діяльності органів державної влади та ОМС під час визначення їхніх функцій, обсягу повноважень, компетенцій, цілей;
- незворушність дотримання принципу адміністративно-територіального устрою, одиницею якого є територіальні громади;
- закріплена територіальна визначеність за органом влади відповідно адміністративно-територіальним устроєм під час здійснення своїх повноважень;
- відсутність дублювання повноважень між ОБВ та ОМС, усунення наділення цих органів однаковими повноваженнями;
- відповідальність органів державної влади за забезпечення виконання функцій держава, ОМС – за реалізацію інтересів територіальної громади, жителі яких проживають на спільній території;
- забезпечення фінансовим ресурсом територіальну громаду для виконання повноважень ;
- належність організаційно-кадрових умов для забезпечення якісного надання послуг на місцях;
- достатня податкова база для забезпечення виконання власних та

делегованих повноважень;

– невтручання держави у вирішення питань місцевого значення» [26, с. 69].

А. Манжула у своєму дослідженні дійшов до думки, що «розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органам місцевого самоврядування має відбуватися відповідно таких форм: врахуванням ресурсу для утримання об'єктів що знаходяться у власності територіальних громад (диференційований підхід); матеріальне та фінансове забезпечення для виконання власних та делегованих повноважень; надійний та ефективний контроль за виконанням повноважень» [103, с.227-233]. Форма виконання повноважень, що передбачає собою делегування посідає одне з ключових місць в роботі ОМС в контексті задоволення потреб життєзабезпечення населення сіл, селищ та міст, наближення системи адміністративного обслуговування до пересічних громадян.

Отже, в ході порівняльного аналізу нормативних моделей власних та делегованих повноважень, нами, було встановлено основні особливості форми розподілу повноважень між ОБВ та ОМС в сфері делегованих повноважень (табл. 2.10).

*Таблиця 2.10*

**Ознаки та особливості форм розподілу повноважень між ОБВ та ОМС у сфері делегованих повноважень**

<b>Ознаки</b>	<b>Особливості</b>
Правове регулювання	мають складний нормативно-правовий характер, існує місце неузгодженості між нормативно-правовими актами звуженість правового рівня регулювання взаємовідносин між ОБВ та ОМС
Принцип делегованості	принцип делегованих повноважень має поєднувати у собі державні та місцеві інтереси
	одна з правових форм втілення державної політики, що стосується загальнодержавних інтересів
Вбудованість в управління	пов'язані з налагодженням механізмів державного управління відповідно до принципів децентралізації влади та субсидіарності
Суб'єктний склад	обмеження суб'єктного складу виконавчими органами сільських, селищних та міських виконавчих комітетів
Фінансова складова	підкріплені матеріально-фінансовим забезпеченням та об'єктами державної власності
Механізм	відсутність механізму переделегування або передачі іншим

переделегування	суб'єктам державної влади
Незворотність	неможливість виконавчих органів ради органу місцевого самоврядування відмовитися від виконання повноважень у зв'язку з відсутністю на те фінансового ресурсу територіальної громади
Контроль	реалізуються під контролем державних органів

*Джерело: [18; 26; 103]*

Підводячи підсумки, визначимо, що власні та делеговані повноваження є невід'ємною складовою державного управління, виконання яких покликане надавати та наближувати послуги для громадян.

Розмежовуючи повноваження між органами державної влади та ОМС варто зважати на низку чинників пов'язаних із їхнім безпосереднім виконанням.

У даному контексті приходимо до висновку, що існують певні форми та принципи розподілу повноважень між ОБВ та ОМС:

- правова природа та закріплення в Конституції України діяльності ОБВ та ОМС;
- закріплення правового та адміністративно-територіального статусу ОБВ та ОМС (повноваження, статус, функціонал, предмет відання);
- адміністративно територіальна визначеність відповідно до адміністративно-територіального устрою;
- фінансова спроможність органів державної влади та ОМС, наявність достатньої кількості оподаткування для якісного виконання ОМС власних і делегованих повноважень;
- наявність кадрових, матеріальних, організаційних, методологічних умов для забезпечення виконання ОМС власних і делегованих повноважень;
- неприпустимість дублювання функцій, компетенцій та повноважень між ОБВ та ОМС;
- відповідальність ОБВ та ОМС за виконання ними своїх повноважень та представництва інтересів розвитку територіальної громади;
- делеговані повноваження ОМС не мають заважати виконувати власні повноваження;
- заборона делегування одним суб'єктом делегованих повноваження

іншому суб'єкту виконання повноважень.

## **Висновки до розділу 2**

Дослідження складових процесу децентралізації влади в Україні та їх впливу на розподіл повноважень між рівнями влади дозволяє зробити такі висновки.

1. Встановлено, що сучасний стан розмежування повноважень між ОБВ та ОМС характеризується особливостями об'єктивного та суб'єктивного характеру, де головними є конституційні, адміністративно-правові та нормативні засади формування принципів розмежування повноважень, адміністративно-територіальний устрій, орієнтованість на централізації або децентралізації влади, при цьому не маючи чіткого й законодавчо закріпленого розмежування повноважень між ОБВ та ОМС. Це тягне за собою централізацію влади, дублювання функцій та повноважень, подвоєння структурних підрозділів, покликаних надавати послуги, що призводить до значних фінансових витрат, зменшення ефективності вирішення місцевих справ.

2. Метою адміністративно-територіальної реформи має стати утворення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень. Збереження диспропорційності в адміністративно-територіальному устрої України як основи нерационального використання територіальної організації влади призводить до управлінської кризи, оскільки простежується неможливість здійснення принципу повсюдності влади, перебування населеного пункту у юрисдикції іншого, що призводить до конфлікту компетенцій та двовладдя.

3. Важливо забезпечити баланс функціоналу органів влади, аби було дотримано інтереси державної влади та місцевого самоврядування та встановити такий розподіл повноважень, що відповідає Конституції, а також засадам децентралізації щодо необхідності існування районного рівня у

системі місцевого самоврядування, та не допустити дискредитації реформи децентралізації влади та ОМС.

4. Визначено, що критерії розмежування повноважень між ОБВ та ОМС дають можливість напрацювати підхід до подальших змін законодавства, вдосконалення практики його реалізації, напрацювання нормативних положень які стануть одним з чинників для подальшого формування співвідношення та розмежування повноважень між ОБВ та ОМС.

Обґрунтовано необхідність прийняття Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» для повноцінної реалізації внесених нормативно-правових змін до адміністративно-територіального устрою України, реформування виконавчих органів державної влади та ОМС і продовження реформи децентралізації влади.

Основні результати другого розділу дисертаційного дослідження опубліковано у працях, які наведено у списку використаних джерел [79; 81; 82; 83].

### РОЗДІЛ 3

## ВДОСОКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ

### **3.1. Шляхи вдосконалення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади**

Оптимізація правової та організаційної основи системи місцевого самоврядування лежить в площині вдосконалення розподілу повноважень між ОМС та ОБВ, а також залежить від інтеграційних процесів України до Європейського Союзу.

Розпочату реформу децентралізації влади, місцевого самоврядування, трансформацію ОБВ та ОМС, наближення системи місцевого самоврядування передбачається здійснювати шляхом втілення та правового впровадження делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, напрацюванню механізмів вдосконалення та чіткого розподілу повноважень між ОБВ та ОМС на засадах принципу субсидіарності.

В умовах прийняття та запровадження стандартів Європейського Союзу, закріплення на законодавчому рівні механізму делегування повноважень у системі місцевого самоврядування може сприяти результативності їх розподілу.

Основні завдання цих процесів відображені у відповідній Концепції 333-р [76], а це стала розбудова відповідних організаційних, фінансових умов з метою сприяння реалізації ОМС своїх і делегованих повноважень тощо.

У контексті дослідження шляхів вдосконалення розподілу повноважень між ОБВ та ОМС важливими є положення даної концепції, які визначають шляхи і способи розв'язання існуючих проблем. Серед них:

- «розмежування повноважень у системі ОМС та ОБВ на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між ОБВ та ОМС на засадах

децентралізації влади;

- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень ОМС та якістю надання населенню публічних послуг» [76].

Налагодження комунікації та взаємодії між органами державної влади та ОМС є актуальною проблемою сьогодення. Задля забезпечення ефективного вирішення питань місцевого самоврядування в умовах сьогодення необхідно знайти модель взаємовідносин, яка б забезпечила ефективну співпрацю, задля ефективного вирішення проблемних питань на місцях. Дана модель має базуватися на єдності органів державного управління всіх рівнів, з одночасною самостійністю ОМС.

Важливість удосконалення взаємодії та розподілу повноважень між ОВВ та ОМС зумовлена наступними факторами:

- необхідністю завершення реформи децентралізації влади та ОМС;
- низькою ефективністю державного управління на всіх рівнях;
- європейською інтеграцією України;
- потреба у фаховому науковому підході до вирішення питань державного управління.

Рух України до Європейського Союзу вимагає приведення у відповідність із стандартами ЄС цілою низки суспільно-політичних процесів, не виключенням є і закріплення системи розподілу сфер компетенції та повноважень різних рівнів адміністративно-територіального поділу відповідно до нормативно-правової бази Європейського Союзу та Ради Європи.

У суспільстві мають бути визначені оптимальні повноваження та можливості ОМС, задля ефективного виконання власних та делегованих повноважень аби було дотримано принцип демократії та забезпечення суверенітету народу. Оптимальне співвідношення державного управління та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності.

В умовах реформування ОМС, територіальної організації влади, вирішення цих проблем є стратегічно важливим напрямком подальшого

розвитку української держави.

За часи незалежності в Україні закладено конституційні основи місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, розроблено та прийнято низку базових нормативно-правових актів які, передбачають правові та фінансові аспекти діяльності ОМС.

Сучасний розвиток місцевого самоврядування передбачає повну децентралізацію влади, участь громадян у вирішенні актуальних питань, їх залучення в управління справами державного та суспільного характеру, реалізації права територіальних громад самостійно вирішувати власні питання місцевого значення [25].

Зазначені вище проблеми передбачається розв'язати шляхом:

- «визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади» [200, с.19].

Різні аспекти удосконалення процесів децентралізації розглянуто рядом дослідників. Так, В. Колтун дослідила закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування з точки зору комплементарного підходу [72; 73]. Є. Таран розкрито імперативи формування громадянського суспільства в умовах модернізації державного управління в Україні: головні виміри та виклики [57].

Розвиваючи цей підхід, на нашу думку, у системі місцевого самоврядування чіткий і справедливий розподіл повноважень між ОБВ та ОМС має зумовлюватися наступними факторами:

- чіткий та збалансований розподіл повноважень між самими ОМС різних рівнів, відповідно до адміністративно-територіального устрою;
- передача більшого обсягу повноважень які передані районним та обласним радам;
- вирішення проблемних питань що пов'язані з делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування та напрацювання механізму мінімальної необхідності делегування повноважень органам місцевої виконавчої влади;
- передача повноважень районних та обласних рад, створення їх виконавчих структур.

Місцеве самоврядування створює можливість для реалізації потреб мешканців відповідної громади для реалізації та узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів, що є основою сучасного демократичного суспільства.

Проте, варто зауважити, що на сьогодні місцевому самоврядуванню в Україні притаманний дуалізм влади, необґрунтована децентралізація влади, дублювання повноважень ОБВ та ОМС, неузгодженість у питаннях делегування повноважень між згаданими вище органами влади, в свою чергу знижує ефективність якості та системи управління державою, її фінансово-економічного забезпечення, оптимальність структури державного управління та ефективність вирішення проблем загальнодержавного та місцевого значення.

Вказані вище фактори обґрунтовують актуальність та необхідність чіткого визначення і законодавчого закріплення повноважень кожного окремо взятого органу державної влади й місцевого самоврядування, однозначного розмежування повноважень між ними.

Основною причиною основних проблем реформи децентралізації влади, реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є невирішеність питань пов'язаних з ефективним розмежуванням повноважень між базовим та субрегіональним рівнями місцевого самоврядування. Недотримання консенсусної моделі взаємовідносин ОМС з місцевими ОБВ.

Варто зауважити, що від вирішення цих проблем залежать подальші перспективи розвитку територіальних громад та розподіл повноважень між ОБВ та ОМС.

Наступні десятиліття, як підкреслено А. Мельник, стануть «вирішальним в остаточному формуванні моделі взаємовідносин між різними рівнями місцевого самоврядування та між органами державної виконавчої влади, що тягне за собою закріплення моделі сучасного адміністративно-територіального устрою, розподілу повноважень за принципом субсидіарності» [107].

Головною засадою до вдосконалення розмежування повноважень публічної адміністрації по-вертикалі, є принцип субсидіарності. Він є загальним принципом інституціональної організації влади та управління.

Зокрема, В. Прошко стверджує, що принцип субсидіарності формує чітку схему розподілу повноважень та функцій:

- «потреби, які громадянин може вирішити самостійно або у результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. Втручання держави на цьому рівні є мінімальним і полягає у створенні певних стандартів якості та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг;

- послуги, які можуть бути організовані органами самоврядування. Типовим прикладом таких послуг є забезпечення громадян водопостачанням

або благоустроєм територій. Орган місцевого самоврядування фінансує цю роботу за рахунок податків, причому організація спеціальної муніципальної служби чи укладання договорів з приватними фірмами може залишитися на розсуд органу самоврядування;

- послуги, які не можуть бути ефективно організовані на місцевому рівні і переносяться на регіональний рівень. Прикладом такого є утримання лікарень вторинної ланки або професійно-технічних училищ;

- функції, що можуть виконуватись тільки в загальнонаціональному масштабі – армія, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека» [176].

В даному контексті варто зауважити, що дослідники НІСД вважають, що «необхідні комплексні та системні зміни до чинної нормативно-правової бази зокрема через впровадження диференційованого підходу до визначення спроможності громад втілювати власні та делеговані повноваження, налагодження підходу до взаємодії ТГ та районних рад шляхом закріплення можливості реалізації двох паралельних варіантів такої взаємодії (залежно від фінансової спроможності громад виконувати власні та делеговані повноваження). Необхідно забезпечити здійснення самостійного виконання ОМС ТГ всіх повноважень, отриманих в результаті реформи, до прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації влади» [39].

Також необхідно здійснити аналіз діяльності та чисельності апаратів районних рад субрегіонального рівня, їх бюджетів, функціонального навантаження та здійснення повноважень та підготувати пропозиції до законодавчого визначення чисельності та обсягу наділення районних рад фінансування в рамках здійснення фактичних повноважень.(новизна перехідний період районних рад).

Необхідно забезпечити створення умов управлінської та економічної спроможності територіальних громад, впроваджувати регіональні програми навчання та підготовки кадрів з метою підвищення управлінської ефективності.

На нашу думку, вдосконалення розмежування повноважень між ОБВ та ОМС в Україні неможливе без внесення концептуальних системних змін до Конституції України в частині децентралізації влади, яка безпосередньо визначає основи системи влади.

Одним із основних завдань внесення змін до Конституції України є досягнення оптимального та справедливого розподілу повноважень між ОБВ та ОМС. Гарантування якості надання публічних та адміністративних послуг на місцях, ефективного вирішення питань місцевого значення, як зазначається в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні там само 1, забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між ОМС та ОБВ на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

30.10.2021 року було оприлюднено текст змін до Конституції України в частині децентралізації влади [148]. У порівнянні з версією дворічної давнини, текст суттєво відредагували, уточнили терміни і значно скоротили. Ці зміни потрібні для реалізації положень та принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, реалізації принципів субсидіарності та мають остаточно закріпити зміни, які відбулися в країні в ході децентралізації.

Метою запропонованих змін є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування, здійсненню справедливого розподілу повноважень між ОБВ та ОМС.

Тому важливо зосередитися на більш детальному аналізі даного законопроекту. У записці щодо проекту вказано: «цей проект змін до Конституції України в частині децентралізації підготовлено за результатами півторарічних публічних консультацій через консенсус до змін у Конституції України в частині децентралізації» із представниками всеукраїнських

асоціацій місцевого самоврядування. Проект змін до Конституції України реалізує положення та принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, реалізує принципи субсидіарності та остаточно закріплює реформу децентралізації.

Громади отримують право на достатні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися, та головне право – вільно вирішувати питання місцевого значення, які держава не передала в компетенцію інших органів. Держава залишає за собою тільки функції адміністративного нагляду, які реалізуються через префектів».

Головною зміною проекту є посилення ролі місцевого самоврядування у процесі загальнодержавного управління. Громади отримують право ухвалювати рішення з будь-яких питань місцевого значення, які не передано державою до відання інших органів. Варто зауважити, що таким правом наділяються тільки громади.

Також проектом передбачено, що громада має подвійну природу. Громада є одночасно адміністративно-територіальною одиницею відповідно до адміністративно-територіального устрою та сукупністю мешканців, які проживають на її території. Ця модель є типовою для європейського конституційного права.

У чинній конституції України повноваження делегуються місцевому самоврядуванню відповідно до закону. Нова концепція змін відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування та передбачає делегування повноважень місцевому самоврядуванню рішеннями центральних ОВВ з обов'язковим забезпеченням таких повноважень фінансами.

Всі повноваження місцевого самоврядування, згадані в Законах України, в новій моделі є власними повноваженнями.

Пропонованими змінами визначається закріплення адміністративно-територіального устрою зокрема в ст. 132 йдеться про те, що: «адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах унітарності, єдності та цілісності державної території, децентралізації і

субсидіарності в організації влади, повсюдності місцевого самоврядування, збалансованості і сталого розвитку територій з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [148]. Автори напрацьованих змін до засад, якими визначається адміністративно-територіальний устрій додали декілька новел, зокрема «повсюдність місцевого самоврядування» та «сталий розвиток територій».

Отримала чіткого врегулювання система адміністративно-територіального устрою в Україні. Ст. 133 установлено, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, повіти, області, Автономна Республіка Крим. Далі приведено перелік областей України і зазначено, що територія адміністративно-територіальних одиниць є цілісною» [148].

Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України, територіальною основою для місцевого самоврядування. Громади входять до складу повітів, а ті в свою чергу до областей та Автономної Республіки Крим.

Виникає питання, що громада «є первинною одиницею», відповідно до цієї логіки, варто говорити про вторинну та третинну одиниці. Але відповідно до європейських правил NUTS, обрахунок йде від державного рівня до місцевого, а не навпаки.

Стаття 92. Виключно Законами України визначаються:

13) адміністративно-територіальний устрій України; порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, повітів, областей, віднесення поселень до категорії сіл, [селищ / містечок], міст;

16) статус міста Києва як столиці України та міста Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Севастополі, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті

Києві для виконання функцій столиці.

Власне остаточне закріплення принципів реформи децентралізації, розподілу відбувається через внесення змін до статей Розділу 11 Конституції.

В статті 140 йдеться про те, що «грумада, що об'єднує мешканців, які проживають на її території, є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є гарантованим державою правом та спроможністю громади безпосередньо або через ОМС самостійно здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність у межах Конституції і Законів України в інтересах мешканців.

Громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів та в інших формах, визначених законом.

ОМС громади є рада громади та голова громади. Голова громади формує і очолює виконавчий орган громади та веде засідання ради громади. Обласна рада громад є органом місцевого самоврядування, що представляє і реалізує спільні інтереси громад, області та має власний виконавчий орган.

Місцевому самоврядуванню можуть бути делеговані центральним органом виконавчої влади повноваження і функції для окремих цілей відповідно до закону, а місцеве самоврядування під час їхнього виконання має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

Держава проводить публічні консультації з місцевим самоврядування, його об'єднаннями під час вирішення питань, які стосуються місцевого самоврядування, в порядку, визначеному законом.

Статус голів громад, депутатів рад громад, депутатів обласних рад громад, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів громади, виконавчих органів, обласних рад громад визначаються законом».

Важливою новелою даної статті є норми, відповідно до яких голова громади з одного боку визнається органом місцевого самоврядування, і в цей же час міський голова одноособово формує і очолює виконавчий орган ради, якого немає в переліку органів.

В пропонованих змінах є розділ, що передбачає збільшення гарантованого фінансового ресурсу задля успішного виконання власних та делегованих повноважень. Так, зокрема стаття 142 передбачає: «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти комунальної власності громади та спільної власності громад, місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

Місьцеве самоврядування має право на достатні фінансові ресурси, якими воно може вільно розпоряджатися для реалізації своїх повноважень і які розподіляються на рівних умовах в порядку, визначеному законом.

Держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень місцевого самоврядування, визначених Конституцією та Законами України. Повноваження, делеговані місцевому самоврядуванню, забезпечуються фінансовими ресурсами в повному обсязі.

Зміна компетенції місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів.

Держава компенсує витрати місцевого самоврядування, спричинені рішеннями органів державної влади.

Громади мають право співпрацювати для вирішення питань, що становлять спільний інтерес, утворювати на договірних засадах в межах закону об'єднання з іншими громадами та передавати їм частину своїх повноважень для управління майном і фінансами».

Права та повноваження місцевого самоврядування – назва підрозділ у тексті законопроекту, оприлюдненого 29.11.2021 року.

Найбільш цікавою тут для аналізу є стаття 143, якою розширює та гарантує права місцевого самоврядування: «Громада безпосередньо або через ОМС громади:

- ухвалює статут громади;
- управляє майном, що є в комунальній власності;
- затверджує бюджет відповідної громади і контролює його

виконання;

- затверджує стратегію сталого розвитку, програми місцевого розвитку та контролює їхнє виконання;
- ухвалює рішення щодо місцевих податків і зборів;
- організовує і проводить місцеві референдуми та забезпечує реалізацію їхніх результатів;
- утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснює контроль за їхньою діяльністю;
- вирішує питання територіального поділу громади та управління цими територіями;
- вільно вирішує в межах закону питання місцевого значення, які не вилучені зі сфери її компетенції і вирішення яких не доручене жодному іншому органу.

Обласні (повітові) ради громад:

- затверджують відповідні програми сталого розвитку територій та інші програми й контролюють їхнє виконання;
- затверджують бюджети, які формуються в тому числі з коштів державного бюджету, та контролюють їхнє виконання;
- залучають на договірних засадах кошти місцевих бюджетів для реалізації спільних проєктів і програм та контролюють їхнє виконання;
- управляють комунальним майном спільної власності громад;
- вирішують інші питання, визначені законом».

Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» в першу чергу передбачає впровадження та завершення розпочатої в 2014 році реформи децентралізації влади, модернізацію здійснення місцевого самоврядування та закріплення адміністративно-територіального устрою відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

Вказані вище зміни зумовлені вирішити недоліки конституційно-

правового регулювання питань взаємодії та функціонування органів державної влади та ОМС відповідно до принципу субсидіарності. Встановлюють чітке розмежування повноважень між місцевими ОВВ та ОМС, що функціонують в адміністративно-територіальних одиницях різних рівнів, що призводить до дублювання їх повноважень.

Метою запропонованих змін до чинної редакції Конституції України є посилення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, знаходження шляхів вдосконалення розподілу повноважень між ОВВ та ОМС, підвищення ефективності системи функціонування ОМС, здатної виконувати власні та делеговані повноваження, забезпечити оптимальні умови реалізації прав та свобод громадян на рівні громади, округу, області, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток.

На нашу думку, запропоновані зміни в даній редакції забезпечать необхідну конституційну основу для подальшої децентралізації та державної влади, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, спрямованого на якісне підвищення спроможності громад та їх органів самостійно здійснювати регулювання і управління місцевими справами. Передбачені новели закладуть принцип розподілу повноважень між ОВВ та ОМС відповідно до субсидіарності.

Отже, враховуючи вищесказане, нова система адміністративно-територіального устрою, структура якої приведена в додатку А, потребує вдосконалення організаційних підходів до розмежування повноважень між ОВВ та ОМС та здійснення заходів, пов'язаних із формуванням нового адміністративно-територіального устрою та збільшенням фінансової стійкості територіальних громад. Показники фінансової стійкості ТГ за станом на початок 2022 року приведено у додатку Б.

Для формування чіткого розподілу повноважень між ОМС та ОВВ на різних рівнях адміністративно-територіального устрою важливо врахувати (забезпечити) фактори, приведені у табл. 3.1.

Таблиця 3.1

**Фактори забезпечення ефективного розподілу повноважень між  
ОВВ та ОМС на різних рівнях управління**

<b>Фактори</b>	<b>Особливості</b>
Ініціатива громад	удосконалення системи залучення громадськості до розробки та прийняття управлінських рішень, здійснення контролю за їхньою реалізацією
Гнучка фіскальна система щодо бази доходів ТГ	визначення достатньої податкової бази для виконання власних та делегованих повноважень
Розширення бази доходів	розширення фінансової спроможності та самостійності ОМС для ефективного виконання власних та делегованих повноважень
Стабільна і гарантована частка доходів ОМС	отримання місцевими бюджетами гарантованої частки доходів оподаткування прибутків підприємств
Справедливі критерії розподілу дотацій за адміністративно-територіальними одиницями і рівнями управління	впорядкування системи розподілу базової та реверсної дотації задля збалансування місцевих бюджетів
Визначення повноважень ОМС в рамках адміністративного поділу	утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких ОМС з власними виконавчими органами
Державний контроль	ефективний державний контроль за дотриманням ОМС вимог Конституції та інших нормативно-правових актів

*Джерело: [148; 146]*

Напрацювання шляхів розподілу повноважень передбачає врахування думки експертів. У даному контексті варто погодитися з І. Сторожук, що в першу чергу «варто визнати делеговані повноваження джерелом тимчасового отримання додаткових повноважень відповідним органом, а не включення їх до його компетенції, у зв'язку з цим, необхідно закріпити механізм узгодження делегування повноважень, зокрема, передбачивши можливість самостійного вирішення питання – погодитись чи відмовитись від виконання делегованих повноважень органом місцевого самоврядування за визначених умов» [195, с. 232].

Варто погодитися з думкою Ю. Кириченко, що до «основних шляхів вдосконалення розподілу повноважень між ОВВ та ОМС варто віднести:

– розширення повноважень місцевого самоврядування та, відповідно, скорочення кількості повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування державою (делеговані повноваження не мають перевищувати

20–25% від загальних повноважень виконавчих органів відповідних рад);

- запровадження порядку укладання договорів на виконання делегованих повноважень зі 100%-им їх фінансуванням за рахунок державних бюджетних коштів;

- розмежування повноважень між різними рівнями місцевої влади на основі принципів субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування;

- забезпечення правової та організаційної спроможності місцевого самоврядування на всіх його рівнях;

- укріплення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування;

- запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів шляхом створення власних виконавчих органів районними та обласними радами;

- підвищення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами» [64, с. 200].

Вдосконалення шляхів розподілу повноважень між ОБВ та ОМС має ґрунтуватися на загальноприйнятих європейських положеннях діяльності органів державної влади які мають бути відображені в українському законодавстві шляхом внесення змін до чинного законодавства (табл. 3.2).

На нашу думку, однією з форм покращення взаємодії, яку варто визначити на законодавчому рівні, а саме, передбачити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» одну з форм – легітимізації відносин між суб'єктами відносин делегування – укладання письмового договору, яким будуть передбачені всі питання пов'язані з передачею повноважень, здійсненням контролю, відповідальності сторін.

*Таблиця 3.2*

### **Шляхи вдосконалення розподілу повноважень між ОБВ та ОМС**

<b>Фактори</b>	<b>Особливості</b>
делегування повноважень	має ґрунтуватися на безпосередній демократії обох органів делегування; має відбуватися на основі укладання адміністративного договору
передача	має в обов'язковому порядку приводити до делегування

фінансових чи матеріальних ресурсів	повноважень, аби орган, що буде їх виконувати, мав належний для цього ресурс – необхідно чітко передбачити в Бюджетному кодексі України механізм фінансування делегованих повноважень
Відповідальність за делеговані повноваження	делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень
Уточнення категоріального апарату	ввести термін «делеговані повноваження в системі місцевого самоврядування»
Система нагляду за делегованими повноваженнями	розробка та впровадження порядку нагляду адміністраціями за реалізацією делегованих повноважень. Він має передбачати аналіз доцільності ухвалених рішень

*Джерело: [76]*

Даний вид взаємодії, на нашу думку, сприятиме подальшому формуванню підґрунтя для встановлення справедливого та чіткого розмежування повноважень між ОБВ та ОМС.

Повноваження передбачені даним договором будуть виступати своєрідними гарантіями їх виконання уповноваженим органам, оскільки ним може бути передбачено виконання саме тих повноважень, на які вистачає матеріально-ресурсної бази органу місцевого самоврядування.

Договірні умови збільшать можливості надання захисту ОМС своїх прав, також і в судовому порядку.

Також внесенням змін до вищезазначеного закону можна врегулювати питання передачі функцій територіального розвитку від органу місцевого самоврядування (територіальної громади) до органу місцевого самоврядування районного/обласного рівня, в тих випадках коли реалізація даного повноваження стосується інтересів не конкретної громади, а інтересів усього району/області.

Враховуючи те, що в українському законодавстві немає чітко визначеної та закріпленої правової норми механізму делегування повноважень, вважаємо за доцільне закріпити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» розділ, який би стосувався головних положень делегованих повноважень, зокрема:

- чітко визначений механізм делегування повноважень;
- регламентація процесу делегування повноважень ;

- суб'єктний склад делегованих повноважень;
- зазначити чіткий перелік делегованих повноважень який буде передаватися на кожен рівень ОМС відповідно до адміністративно-територіального устрою;
- врахування принципу субсидіарності при розподілі та наділенні органу місцевого самоврядування делегованими повноваженнями;
- закріплення передачі повноважень органу місцевого самоврядування договором або угодою;
- забезпечення матеріальними ресурсами задля ефективної реалізації повноважень;
- налагодження системи контролю за виконанням делегованих повноважень;
- передбачити механізм відмови органу місцевого самоврядування від виконання делегованих повноважень в разі відсутності ресурсів на їх виконання;
- виконання дані повноваження має відповідати інтересам територіальної громади в територіальній юрисдикції якої вони здійснюються.

Також необхідно передбачити список повноважень, які можуть бути передані делегуючим органам і повний виключний перелік повноважень, які не можуть бути делеговані взагалі.

Отже, аналіз законопроекту делегування повноважень вказує на те, що існує гостра необхідність імперативного закріплення форми адміністративного договору між суб'єктами відносин делегування – договору.

Обов'язковими елементами відповідного договору мають бути:

- порядок делегування повноважень;
- порядок фінансування або доступу до ресурсів суб'єкта, якому були делеговані повноваження;
- гарантії з боку органу, який делегує ці повноваження і відповідальність суб'єктів цих договірних відносин.

Аналізуючи механізми та шляхи вдосконалення розподілу повноважень між ОБВ та ОМС, варто зауважити, що до організаційно-правового аспекту передачі повноважень належать основні напрями узаконення відносин між різними за правовим статусом та, відповідно, сферою впливу суб'єктів місцевого самоврядування.

Отже, «чіткий та збалансований розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органу місцевого самоврядування сприятиме забезпеченню найбільш ефективної взаємодії цих структур, заснованої на вільному волевиявленні громадян і захисті ними своїх соціальних та економічних інтересів у межах закону» [17, с. 83].

Підсумовуючи вищезазначене, варто виокремити такі шляхи вдосконалення процесу розмежування повноважень між ОБВ та ОМС:

- чітке визначення та прийняття змін до нормативно-правових актів конституційного та законодавчого розмежування повноважень;
- закріплення за ОБВ та ОМС меж та обсягу виконуваних повноважень відповідно до принципів децентралізації влади та субсидіарності;
- напрацювання механізму договірного розподілу окремих повноважень ОБВ та ОМС;
- застосування добровільного методу перерозподілу повноважень між ОБВ та ОМС;
- переведення делегованої форми основаної маси повноважень у форму власних повноважень якщо реалізація цих повноважень базується на принципі субсидіарності;
- передбачити контроль та відповідальність органів державної влади за виконання ОМС делегованих державою повноважень;
- врахування фінансово-матеріальних ресурсів територіальних громад під час делегування повноважень;
- механізм відмови органу місцевого самоврядування від делегованих повноважень, у разі відсутності матеріальної та фінансової бази

для їх якісного та ефективного виконання;

– законодавче закріплення форм і методів розмежування повноважень.

### **3.2. Розподіл повноважень між ОМС та органами державної влади за принципом субсидіарності**

Впровадження реформи децентралізації влади, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою на принципах децентралізації та субсидіарності засвідчує правильність вибраного напрямку та значної підтримки суспільства.

Згідно проведеної сьомої хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження з тематики місцевого самоврядування, Київським міжнародним інститутом соціології у жовтні-листопаді 2022 року на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» у співпраці з Міністерством розвитку громад та територій України та у координації з Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Згідно опитування 76,5% українців і українок вважають, що реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади (децентралізацію) потрібно продовжувати і що реформа відіграла позитивну роль у спротиві широкомасштабному російському вторгненню.

Варто зауважити, опитування проводилося на усій території України, крім тимчасово окупованих територій, станом на 23 лютого 2022 року. Для аналізу використовувалися дві вибірки: загальноукраїнська (2000 інтерв'ю) та внутрішньо переміщені особи (701 інтерв'ю). Похибка не перевищує 2,4% для всеукраїнської вибірки і 4,1% для вибірки ВПО [165].

Правильність вибраного напрямку політики держави, спрямованого на передавання повноважень і ресурсів, їх перерозподіл, здійснення нового адміністративно-територіального устрою, забезпечення громад відповідними

ресурсам для реалізації як власних так і делегованих повноважень на базовий рівень адміністративно-територіального устрою, а саме: рівень міст, селищ і сіл та їх об'єднань – територіальних громад.

Варто зазначити, що впровадження реформи децентралізації у період з 2019 по 2020 роки проводилася динамічно, відбулося об'єднання громад відповідно до затверджених перспективних планів об'єднання та проведення чергових виборів до ОМС на новій територіальній основі в жовтні 2020 року. З огляду на це, проведення реформи часто наштовхувалося на спротив місцевих ОБВ районного рівня та громад, які не були задоволені своїм місцем в новому адміністративному устрої та конфігурації в громаді.

Передача громадам значної частини повноважень та відповідного матеріального ресурсу та права розпоряджатися ним створює на місцевому рівні приклади успішного розвитку громад, наближення якості послуг, ефективного використання ресурсів.

Незважаючи на ці прогресивні кроки та підтримку впровадження реформи децентралізації влади з боку держави, управління територіальними громадами ще не стало якісно новим та загальноприйнятим явищем для всіх територіальних громад в Україні, однією з причин цьому є неврегульованість перерозподілу повноважень між громадами та адміністративно-територіальними одиницями регіонального та субрегіонального рівнів.

Нині існує ряд проблемних питань, які з узагальненнями експертів, впливають на здійснення розподілу повноважень між ОБВ та ОМС:

- «відсутність законодавчого визначення сфери компетенцій місцевих питань та інтересів територіальних громад;
- співвідношення компетенцій органів публічної влади;
- повноваження місцевого самоврядування залишаються закріпленими за традиційно-галузевим принципом та не допускають їх виконання тим чи іншим органом влади;
- проблема розмежування компетенцій органів публічної влади на місцевому рівні» [200].

Об'єктивними умовами для перерозподілу повноважень між ОБВ та місцевого самоврядування на субрегіональному рівні за принципом субсидіарності є:

- зростання ролі громад в управлінському, матеріально-фінансовому, організаційно плані, що вимагає внесення змін у профільні нормативно-правові акти, що стосуються місцевого самоврядування та діяльності територіальних громад;
- зобов'язання української держави щодо імплементації засад і принципів місцевого самоврядування Європейського Союзу;
- реакція на внутрішні та зовнішні суспільно-політичні виклики, що зумовлюють необхідність урахування особливостей проходження цієї реформи в різних регіонах.

Реформа децентралізації, місцевого самоврядування, регіонального розвитку вимагає зміни принципів і підходів до державної регіональної політики та ролі територіальних громад в цьому процесі.

Одним із найпоширеніших видів взаємодії між ОБВ та ОМС є «взаємне делегування повноважень, яке і призводить до конфліктних ситуацій у сфері надання послуг громадянам» [181].

На сьогодні актуальними є «питання оптимізації централізації і децентралізації управління територіями, поєднання інтересів територіальних громад в контексті загальнодержавних» [101].

Країни, що здійснили реформу децентралізації влади, ОМС, реформування територіальної організації влади, отримали можливість якісного забезпечення умов життєдіяльності територіальних громад. Територіальна організація влади в контексті розподілу повноважень і відповідальності за рівнями управління як місцевих ОБВ так і ОМС, має оптимізувати спроможність держави надавати послуги громадянам, створювати умови для функціонування економічної сфери, формувати справедливий рівень соціального забезпечення, будувати екологічно безпечне виробництво, розширювати горизонти та напрями міжнародного

співробітництва і ставати повноцінним учасником міжнародних відносин.

Умови, які надає розподіл повноважень, «можуть бути використані, якщо є правова спроможність територіальних громад виконувати їх повноваження» [27, с. 73].

На нашу думку, основним принципом, що має бути покладений в основу розмежування повноважень між ОБВ та ОМС є принцип субсидіарності. В даному контексті, він має виступати загальним принципом інституціональної організації влади та управління. І хоча він декларується лише як принцип, правовою ідеєю, а не визначеним та обов'язковим правилом, він набув загальноєвропейського визнання.

У відповідності до положень ст. 5 Договору про Європейський Союз принцип субсидіарності тлумачиться як обмеження повноважень Союзу: «він може діяти лише якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів» [44].

В даному контексті, принцип субсидіарності настановляє питання надання послуг громадянам на максимальне наближення їх до рівня споживача. Основна його характеристика полягає в тому, що система розподілу повноважень між ОБВ та ОМС має будуватися знизу, повноваження можуть передаватися органам державної влади вищого організаційного рівня тільки тоді, коли вони можуть бути вирішені ними значно ефективніше, або орган місцевого самоврядування не в змозі його виконати через відсутність матеріально-ресурсної бази.

Саме тому «потрібно враховувати те, чи зможуть органи публічної адміністрації нижчого (субрегіонального) рівня більш ефективно вирішити певні проблеми на місцях, використовуючи повноваження, матеріальні ресурси, кадровий потенціал і тільки за відсутності змоги цим органом виконувати ці повноваження – передавати для вирішення іншим органам, органам іншого рівня управління» [176].

Для прикладу, якщо питання для вирішення стосується органу місцевого самоврядування регіонального рівня, то до їхнього функціоналу варто віднести ті питання, які стосуються регіонального рівня, та не зможуть бути вирішені на локальному.

В свою чергу, до повноважень ОБВ варто віднести питання, які вимагають централізованого керування і виходять за межі організаційних можливостей органу місцевого самоврядування.

З вищезазначеного можна зробити висновок, що субсидіарність – це принцип, який надає можливість постійно здійснювати перерозподіл повноважень між ОБВ та ОМС та іншими управлінськими структурами держави. Проте, це не означає того факту, що всі повноваження мають передаватися на нижчі рівня управління, а виконувати їх там, це не найбільш ефективно з точки зору доступності до певної послуги.

В сучасних реаліях втілення принципу субсидіарності в організацію публічного адміністрування є комплексною проблемою. Оскільки субсидіарності характерна взаємодоповнююча діяльність різних ланок влади та управління.

Щодо юридичного механізму застосування ідей субсидіарності у розподілі повноважень між ОБВ та ОМС, посадовими особами та іншими суб'єктами, то окремі рекомендації містяться у документах Ради Європи, зокрема, Рекомендації комітету міністрів Ради Європи № r(95)19 «Про застосування принципу субсидіарності». Згадана рекомендація передбачає: «що у питаннях розподілу повноважень рекомендується визначити у відповідних правових актах сукупність найголовніших повноважень для кожного рівня місцевої і регіональної влади у додаток до положення про загальну компетенцію. Крім цього, застосовувати принципи організації влади, спрямовані на адаптацію повноважень до особливостей органів місцевої й регіональної влади (джерела і розмір фінансування, географічне розташування громади чи регіону тощо)» [231].

Практична площина реалізації розподілу повноважень між ОБВ та ОМС

відповідає «граничній можливості органів влади, суб'єктів нижчих організаційних рівнів з метою забезпечення демократичних перетворень, розвитку демократизації та забезпечення суверенітету народу» [61].

Організація здійснення повноважень ОВВ та ОМС здійснюється по вертикалі та прямо залежить від адміністративно-територіального устрою.

В даному контексті варто взяти до уваги думку колективу авторів підручника «Загальне адміністративне право», де йдеться про те, що: «адміністративно-територіальний устрій України є не тільки основоположним критерієм, котрий застосовується для організації суб'єктів публічної адміністрації, але обумовлює зміст і види процедур, визначає зміст і види правовідносин, котрі виникають між різними суб'єктами публічної адміністрації, впливає на форми та зміст взаємовідносин між суб'єктами публічної адміністрації, їх взаємні повноваження, розмежування цих повноважень, визначає поширеність адміністративних повноважень суб'єктів публічної адміністрації» [54].

Дана позиція також корелюється з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає «одним із напрямків розв'язання існуючих проблем – визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності ОМС та ОВВ, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами» [158].

На нашу думку, впровадження принципу субсидіарності при розподілі повноважень між ОВВ та ОМС не зміг бути ефективно реалізований без впровадження в Україні нового адміністративно-територіального устрою, оскільки нова модель публічної влади на місцях базується на передбачуваний системи адміністративно-територіального устрою держави та чітко визначає територіальну приналежність населеного пункту до відповідної громади або регіону.

Отже, є системна множина вимог до розподілу повноважень між ОВВ та ОМС, в контексті нового адміністративно-територіального устрою, які

узагальнено нами у табл. 3.3.

Таблиця 3.3

**Вимоги до розподілу повноважень між ОБВ та ОМС в контексті нового адміністративно-територіального устрою**

Напрями	Суть вимог
Законність	повсюдність юрисдикції органів влади як у системі ОБВ, так і самоврядування та їх взаємодія на конкретному рівні територіальної організації влади
Узгодженість	узгодженість системи ОБВ та ОМС, усунення дуалізму виконання повноважень через наявність органів однієї юрисдикції на певному рівні адміністративно-територіального устрою
Принцип субсидіарності	розподіл повноважень між рівнями здійснюється за принципом субсидіарності та врахуванні інтересів як державних так і інтересів територіальних громад
Оптимальність кількості повноважень	кожний рівень повинен мати одне – два повноваження, які є головними для цього рівня та домінуючими стосовно до інших рівнів у бюджетному, кадровому та інфраструктурному планах
Пропорційність повноважень	міжрівневі пропорції мають задовольняти умови ефективного менеджменту

*Джерело: розроблено автором на основі [54; 158; 231 ]*

Впровадження нового адміністративно-територіального устрою в контексті розподілу повноважень між ОБВ та ОМС має ряд переваг, а саме:

- початок формування основи для зміцнення самоврядування громад, визначення громадами чіткої територіальної юрисдикції;
- створення умов для забезпечення рівних стандартів послуг на території держави у всіх громадах і районах;
- забезпечення високого рівня субсидіарності при наданні послуг в об'єднаних громадах;
- Чіткий розподіл повноважень між рівнями самоврядування, що зменшує кількість конфліктності;
- переведення всіх адміністративно-територіальних одиниць на прямі відносини з Державним бюджетом;
- створення базових одиниць АТУ, що здатні ефективно вирішувати питання місцевого значення;
- наближення та якості надання послуг до кінцевого споживача.

Принцип субсидіарності передбачає, що до відання ОМС не можуть бути передані повноваження що стосуються оборонного, конституційного

ладу, оборонного та безпекового напрямків, питань, що стосуються зовнішньої політики. Проте, це не означає, що всі інші сфери не можуть бути передані до компетенції ОМС та їх виконавчих органів.

В той же час ОМС можуть більш ефективно можуть забезпечити надання послуг ніж органи державної влади, оскільки їхні виконавчі органи мають більшу повсюдність та матеріально-фінансовий ресурс.

В даному контексті Ганушак Ю. І. визначає умови, за якими повноваження можуть бути передані до відання ОМС та ефективно здійснюватися територіальними громадами:

- потреба у надання послугах є повсюдною, споживачі послуг рівномірно розподілені по території;
- послуги повинні бути стандартизовані, встановлено процедури надання відповідних публічних послуг, вироблено чіткі вимоги до якості відповідних публічних послуг, встановлені критерії оцінки, індикатори успішності виконання повноважень;
- повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні;
- ОМС мають ефективні правові інструменти реалізації місцевої політики у межах переданих повноважень;
- забезпечено належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та фінансової підтримки державою ОМС, що ґрунтується на об'єктивних критеріях;
- забезпечено ефективний та формалізований контроль місцевими державними адміністраціями за дотриманням ОМС Конституції та законів України;
- створено адекватну систему зовнішнього контролю з боку громадськості.

Проте, варто зауважити, що «передача повноважень на максимально низький рівень відповідно до принципу субсидіарності не завжди виглядає ефективним індикатором якості надання послуг громадянам і має враховувалися щодо територіальної громади у частині виконання повноважень» [23, с. 89].

Наприклад, міські громади можуть самостійно забезпечити надання послуг вторинної медицини. Однак це не в змозі здійснити сусідні сільські та селищні громади. Тому вказане повноваження повинно бути передано на більш високий рівень – районний, або субрегіональний. А громадам з більш меншим фінансовим ресурсом розвивати первинну ланку медицини, що представлена амбулаторіями загальної практики та фельдшерсько-акушерськими пунктами і є найбільш близькими до отримувачів послуг.

На нашу думку, принцип субсидіарності став головним критерієм під час розподілу повноважень між ОБВ та ОМС після реформування адміністративно-територіального устрою, який передбачає базовий, субрегіональний та регіональний рівні, де базовим є самодостатні територіальні громади, які зможуть забезпечити належний рівень надання послуг у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства.

Що стосується юридичного механізму розмежування повноважень між ОБВ та ОМС то дане питання покликаний вирішити проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою».

В пояснювальній записці йдеться про те, що: «Метою проекту акта є розмежування повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних та обласних рад, ОБВ за принципом субсидіарності у зв'язку із зміною адміністративно-територіального устрою України та приведення у відповідність до бюджетного законодавства, що

сприятиме формуванню спроможного та ефективного місцевого самоврядування, дозволить забезпечити доступність і покращити якість надання публічних послуг жителям, сприятиме приведенню українського законодавства у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування».

Даний законопроект розроблений на виконання кроку 317 Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 р. № 276-р. [128].

Керуючись Законом України від 16 квітня 2020 р. № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» [134] Кабінетом Міністрів України 12 червня 2020 р. прийнято 24 розпорядження про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад усіх областей України (загалом визначено території 1469 територіальних громад).

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» передбачено прями взаємовідносини між державним бюджетом та місцевими бюджетами 1438 територіальних громад.

На виконання Закону України від 17 листопада 2020 р. № 1009-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» та пункту 39 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу районні ради передали із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність сільських, селищних, міських територіальних громад установи та заклади, розташовані на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначених Кодексом.

З 1 січня 2021 р. видатки на функціонування зазначених установ і закладів здійснюються з бюджетів територіальних громад.

Враховуючи вищезазначене потребує актуалізації профільне

законодавство в частині децентралізації влади та розмежуванню повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у зв'язку із зміною адміністративно-територіального устрою та приведенням його у відповідність до бюджетного законодавства.

Даним законопроектом передбачається зміни до Закону України «Про нотаріат» де пропонуються зміни до одинадцяти статей, які, відповідно до запропонованих змін до Цивільного кодексу України, врегульовують питання оформлення спадщини в населених пунктах, де відсутні нотаріуси (зокрема не здійснюється заміщення тимчасово відсутнього нотаріуса), цей обов'язок покладається на уповноважену особу органу місцевого самоврядування.

До Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» пропонується одна зміна – питання створення, реорганізації та ліквідації притулків для дітей служб у справах дітей передаються від місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів міських та районних у містах рад до обласних, районних та місцевих рад.

До Закону України «Про позашкільну освіту» пропонується також одна зміна – районні державні адміністрації позбавляються прав та обов'язків здійснювати державне управління позашкільною освітою.

До Закону України «Про дошкільну освіту» пропонуються зміни до трьох статей, якими районні державні адміністрації позбавляються прав та обов'язків здійснювати державне управління та інші функції щодо позашкільної освіти.

До Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» пропонуються три зміни – до переліку органів, які забезпечують права і свободи внутрішньо переміщених осіб додаються виконавчі органи сільських, селищних та районних у містах рад.

До Закону України «Про освіту» пропонуються одна суттєва зміна, перша–відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти

покладається на міські, селищні та сільські ради (до цього це були повноваження районних та міських рад).

До Закону України «Про фахову передвищу освіту» пропонується суттєва зміна якою фінансування за державним (регіональним) замовленням або за рахунок видатків на оплату послуг з підготовки фахівців у державних та комунальних закладах фахової передвищої та вищої освіти з бюджетів територіальних громад, бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, за чинною редакцією воно здійснювалося з бюджетів міст республіканського та обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад.

До Закону України «Про повну загальну середню освіту» пропонується одна суттєва зміна – районні ради вилучити з переліку органів, які можуть бути засновниками комунальних закладів загальної середньої освіти.

На нашу думку, даний законопроект в першу чергу носить редакційний характер для більшості пропонованих змін до суміжних законів та пов'язані з усуненням із законодавства застарілих юридичних понять (пов'язані з вилученням із законодавства понять міст районного та обласного значення, міст районного підпорядкування).

Принципових змін, що направлені на перерозподіл та формування чіткого переліку повноважень між ОБВ та ОМС, районами, областями мають лише деякі зміни пов'язані з передачею функцій освіти та охорони здоров'я з районного рівня на місцевий. Щодо всього іншого, то законопроект пропонує редакційні зміни, що мало пов'язані з проблемними питаннями формування розподілу повноважень між ОБВ та ОМС за принципом субсидіарності.

Варто зауважити, що невирішеним залишається питання розмежування повноважень між ОБВ та ОМС, діяльності новостворених територіальних громад та їхнє місце у системі державного управління в контексті принципу субсидіарності.

На нашу думку, формування нової структури публічної влади в Україні, в першу чергу має ґрунтуватися на основі таких принципів:

- розмежування ОБВ на регіональному та субрегіональному рівнях на ті, що здійснюють повноваження пов'язані з функціонування державних інтересів та на ті, що виконують повноваження пов'язані з місцевими інтересами;

- реформування місцевих державних адміністрацій, що перебувають у вертикалі державної виконавчої влади;

- передбачити створення виконавчих комітетів обласних рад, що є ОМС.

Вдосконалення сфери діяльності ОМС на регіональному та субрегіональному рівнях, що має здійснюватися на принципах субсидіарності та уникнення спільних повноважень ОБВ різних рівнів:

1. Збереження у сфері компетенцій ОМС субрегіонального рівня таких питань:

- розробка та реалізація програм що мають міжрайонне значення;
- повноваження, передбачені частиною 2 статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які не будуть перерозподілені на користь місцевих державних адміністрацій.

- повноваження, делеговані ОМС субрегіонального рівня;
- повноваження, делеговані державними адміністраціями та іншими органами державного управління.

Також варто наголосити, що в даному контексті необхідно сформулювати перелік повноважень місцевих державних адміністрацій, що діють на субрегіональному та регіональному рівнях:

- контроль за ухваленими рішеннями ОМС на предмет дотримання законодавства та Конституції України;

- контроль за реалізацією ОМС повноважень, делегованих державою, а також за використанням бюджетних коштів, виділених органам місцевого самоврядування для реалізації цільових програм;

- координація діяльності територіальних підрозділів центральних

ОВВ;

- Сприяння виконанню державними органами функцій оборони, зокрема: забезпечення мобілізації громадян на військову службу; управління цивільною обороною територій; допомога у забезпеченні життєдіяльності військових частин; здійснення заходів військово патріотичного виховання населення;

- підготовка та реалізація загальнонаціональних програм розвитку;
- участь в управлінні майном, що перебуває у власності держави

ОВВ;

- інформування органів державної виконавчої влади вищого рівня про стан справ та тенденції розвитку на підзвітних їм територіях.

Отже, враховуючи принцип субсидіарності та бажання наблизити до кінцевого споживача публічні послуги, розподіл повноважень та послуг, що будуть здійснюватися на кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою, матиме відповідну структуру (табл. 3.4).

Варто зауважити, що з передачею більшості повноважень до ОМС, лишається ряд послуг, що здійснюють місцеві представництва ОВВ, на нашу думку, їхня діяльність має бути збережена та продовжувати втілюватися вже в новостворених громадах:

- охорона правопорядку – відділення МВС;
- казначейство;
- санітарний та ветеринарний контроль – відділення, робоче місце;
- соціальний захист та охорона праці – відділення;
- ліквідація надзвичайних ситуацій – протипожежні частини МНС;
- нарахування пенсій – відділення Пенсійного фонду;
- реєстрація державних актів (органів самоврядування, громадянського стану, підприємств, майнових прав на нерухомість тощо) – відділення Мінюсту.

Таблиця 3.4

**Розподіл повноважень та послуг, рекомендованих для рівнів адміністративно-територіального устрою**

<b>Рівні</b>	<b>Перелік повноважень</b>
Перший рівень базовий	(територіальні громади)
	загальна освіта: школи I-III ступенів, початкові та восьмирічні школи, дошкільна освіта, позашкільна освіта
	охорона здоров'я: первинна медична допомога – амбулаторії, фельдшерсько-акушерські пункти
	культура: клуби, бібліотеки, Будинки культури
	фізкультура та спорт: спортивні заклади та споруди
	соціальна допомога: територіальні центри, будинки для престарілих
	комунальне господарство: благоустрій території, землеустрій, утримання доріг місцевого значення, громадський транспорт, надання комунальних послуг
Другий рівень	райони (субрегіони)
	освіта – школи-інтернати загального профілю
	охорона здоров'я – вторинна медична допомога, стаціонарні лікарні широкого профілю, стоматологічні поліклініки, ветеринарна допомога
	культура: музичні школи та школи естетичного виховання;
	спорт – дитячі та юнацькі спортивні школи ДЮСШ
Третій рівень	регіони
	освіта: школи-інтернати спеціального профілю, професійно-технічна
	охорона здоров'я – високоспеціалізована третинна медична допомога
	культура: філармонії, Палаці культури, музейна справа
	економіка: інвестиційний розвиток території області

*Джерело: розроблено автором на основі [23; 79; 80; 128 ]*

Враховуючи те, що більшість повноважень відповідно до принципу субсидіарності варто передавати на органи місцевого самоврядування, органи місцевих державних адміністрацій на субрегіональному та регіональному рівнях мають опікуватися питаннями, що стосуються координації роботи територіальних підрозділів центральних ОВВ, і здійснювати контроль за діяльністю ОМС. Як наслідок постає питання нормативного урегулювання зазначеної проблеми, що стає можливим завдяки розробці моделі оптимізації розподілу функціональних обов'язків між органами місцевих державних адміністрацій та ОМС [39].

З метою встановлення оптимального розподілу функцій і повноважень між ОМС і місцевими адміністраціями програмою ООН із відновлення та

розбудови миру реалізовано Модель оптимізації розподілу функціональних обов'язків місцевих адміністрацій і ОМС. Основні завданням дослідження було Здійснити аналіз функцій і повноважень Оріхівської, Чернігівської районних державних адміністрацій Запорізької області та Біловодської районної державної адміністрації Луганської області, дослідити особливості делегування повноважень РДА об'єднаним громадам.

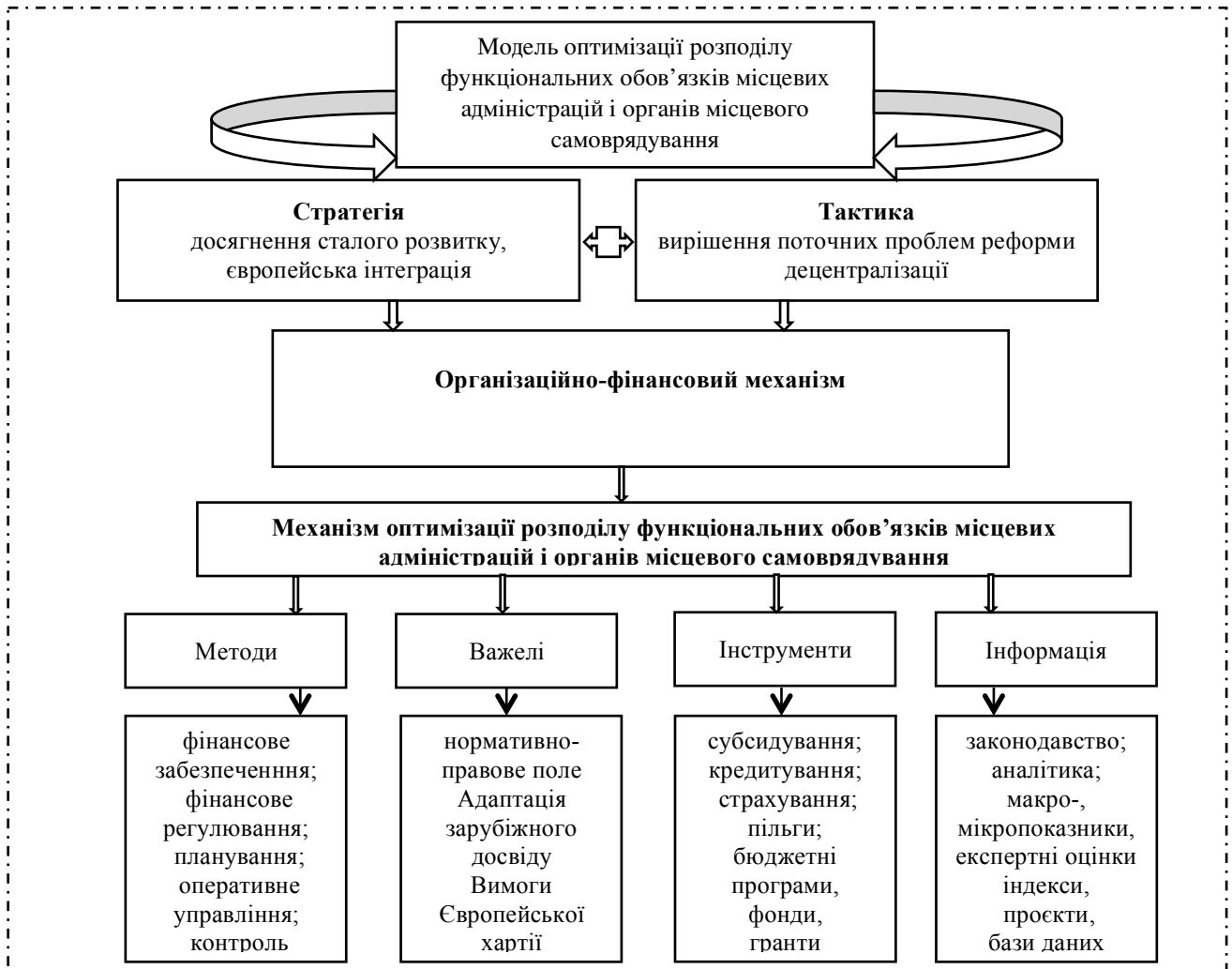
Отже, враховуючи весь спектр розглянутих проблем на напрямів, можемо зазначити, що оптимальною формою фінансування інноваційного розвитку аграрного сектору на даний час є об'єднання акторів інноваційного ринку у фінансовий кластер. Він виконуватиме роль генерування та реалізації форм, методів та інструментів фінансового забезпечення задля втілення інвестиційного проєкту з користю для всіх учасників та мультиплікаційним ефектом.

Модель (рис. 9) враховує, що розподіл повноважень між ОБВ та ОМС здійснюється з врахуванням нового адміністративно-територіального устрою України та принципу субсидіарності.

Модель враховує: юрисдикції органів влади у системі ОБВ і самоврядування та їх взаємодію на рівнях територіальної організації влади; узгодженість повноважень ОБВ та ОМС, усунення дуалізму виконання повноважень через наявність органів однієї юрисдикції на певному рівні адміністративно-територіального устрою; розподіл повноважень між рівнями за принципом субсидіарності та врахування інтересів держави і територіальних громад; виділення головних повноважень у бюджетному, кадровому та інфраструктурному планах; міжрівневі пропорції ефективного менеджменту.

Розвиваючи ідею А. Кріпак моделі для ОТГ [89], нами визначено, що впровадження моделі сприятиме оптимізації розподілу функціональних обов'язків місцевих адміністрацій і органів місцевого самоврядування шляхом: забезпечення економічного ендогенно орієнтованого розвитку місцевих бюджетів; нарощування податкового потенціалу та вжиття заходів

щодо залучення інвестицій; досягнення фінансової автономізації та реорганізація адміністративно-управлінського апарату ОМС; запровадження механізмів залучення громадськості до вироблення ОМС важливих управлінських рішень.



**Рис. 9. Модель оптимізації розподілу функціональних обов'язків місцевих адміністрацій і органів місцевого самоврядування**

*Джерело: Побудовано автором*

Зазначене вище обумовлює необхідність удосконалення чинного законодавства, забезпечення зміни ролі місцевих адміністрацій у процесах управління місцевим розвитком». На нашу думку, для удосконалення розподілу повноважень між ОБВ та ОМС, для ефективного надання послуг громадянам та врахуванні інтересів територіальних громад необхідно врахувати ряд особливостей, приведених у табл. 3.5.

Таблиця 3.5

**Удосконалення нормативних критеріїв розподілу повноважень щодо надання послуг між ОБВ та ОМС**

<b>Напрями</b>	<b>Нормативне удосконалення</b>
Базове законодавство	сформувати конституційну основу для завершення законодавчого регулювання процесу децентралізації влади. Продовжити роботу із внесення відповідних змін до Конституції України
	прийняти базовий закон про адміністративно-територіальний устрій, в якому визначити засади державної та регіональної політики у цій сфері, затвердити новий адміністративно-територіальний устрій, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо
Рамковий закон	прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», унормувавши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування, надання місцевим радам права формування власних виконавчих органів, перерозподіл повноважень між державними ОБВ і ОМС на засадах субсидіарності
Розмежування виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях	чітке політико-правове та інституційне розмежування виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на засадах максимального розведення їхніх функцій. Усі питання, що знаходяться у компетенції місцевого самоврядування та на нинішньому етапі делегуються державним адміністраціям, мають бути передані новоствореним виконавчим органам відповідних рад. За державними адміністраціями мають бути закріплені функції, що належать до компетенції держави
Правова база для децентралізації владних повноважень	напрацювати законодавчу базу для децентралізації владних повноважень у всіх галузях та сферах надання адміністративних і соціальних послуг, чітко розмежувати функції місцевих ОБВ та ОМС всіх рівнів щодо надання цих та інших послуг
	звуження предмету взаємодії державних адміністрацій з ОМС до контролю за діяльністю останніх, делегування повноважень у вдосконаленому порядку, а також у формі здійснення комунікації між ОМС та центральними органами державної влади
Удосконалення інституту відповідальності	удосконалення інституту відповідальності ОБВ та місцевого самоврядування

*Джерело:: розроблено автором на основі [79-82; 89; 143; 164 ]*

Висновки даного дослідження підтверджують нашу думку, що існує ряд повноважень, що до цього часу не розподілені між ОБВ та ОМС: більшість повноважень щодо управління місцевим розвитком передані до ОМС; самі працівники РДА визнають, що сьогодні вони фактично відповідають лише за сферу соціального захисту населення.

За цих умов зазначену роботу вони здійснюють за підтримки органів

місцевого самоврядування. Ще однією сферою відповідальності РДА на районному рівні залишається ведення Державного реєстру виборців. Дослідження довело, що «існує кілька проблемних сфер, де повноваження залишаються нерозподіленими: охорона довкілля, поводження з побутовими відходами, здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів; охорона праці; містобудування; цивільний захист; обслуговування біженців; архівна справа тощо» [164].

Саме тому, враховуючи недосконалість правового регулювання взаємовідносин під час виконання повноважень між ОБВ та ОМС у сфері виконання державними адміністраціями повноважень місцевого самоврядування, й очевидні прогалини у системі стримування і противаг у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням, на нашу думку, необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Варто зауважити, що даний законопроект вже внесено на розгляд до Верховної Ради України за реєстрований за № 4298 [143]. У пояснювальній записці йдеться про те, що даний законопроект покликаний: «створити правові передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей. Ціллю прийняття законопроекту є створення правових основ для діяльності реорганізованих районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій відповідно до сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні».

Загалом, пропонується закріпити, що:

- діяльність місцевих державних адміністрацій має базуватись на принципах: верховенства права, законності, прозорості, єдності державної політики, безперервності і наступності, субсидіарності, децентралізації та деконцентрації, підконтрольності, ефективності, а також сталого розвитку;
- повноваження і завдання місцевих державних адміністрацій чітко розподілені у межах трьох ключових напрямів:
- координація територіальних органів (підрозділів) центральних ОВВ;
- забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України).

На нашу думку, прийняття даного законопроекту, надасть можливість завершити другий етап реформи децентралізації влади, ОМС та територіальної організації влади, оскільки буде здійснена уніфікація повноважень місцевих державних адміністрацій у відповідність до Конституції України, а також сформує систему органів державної влади із забезпечення законності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, процес перерозподілу повноважень між ОВВ та ОМС як сталою моделлю управлінської організації. Застосування принципу субсидіарності дає зрозуміти, що розвиток територіальних громад та місцеві обставини, тому перелік повноважень та функціоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинен відповідати сучасним тенденціям та бути гнучким для змін, враховуючи місцеві проблеми та інтереси громади.

Враховуючи це, варто зауважити, що головним принципом організації державної та місцевої влади по-вертикалі, є принцип субсидіарності. Де основний його принцип полягає в тому, що система функціоналу має будуватися знизу, повноваження мають передаватися до вищого рівня, лише у випадку, коли вони зможуть більш ефективніше вирішуватися там.

### **3.3. Удосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану**

Повномасштабне вторгнення російської федерації, що розпочалося 24 лютого 2023 року, стало найбільшим викликом для України за увесь час української незалежності, функціонування держава та діяльності органів місцевого самоврядування. З-поміж інших війна загострила й проблеми досягнення стійкості регіонів та громад.

Бойові дії на території України продемонстрували, що реформа децентралізації та спроможні громади стали потужним центром підтримки Збройним Силам України (ЗСУ). Територіальні громади продемонстрували міцність і стійкість горизонтальних зв'язків українського суспільства і держави.

Коли обласні й районні військові адміністрації (ВА) та обласні ради левову частку зусиль присвячують розв'язанню питань збройної боротьби з агресором, то в свою чергу територіальні громади взяли на себе вирішення проблемних питань пов'язаних з акумулювання й доставку волонтерської допомоги ЗСУ і Силам територіальної оборони (ТрО), приймання й розселення вимушених переселенців, місцеві ради активно продовжують зосереджуються на підтримці бізнесу й забезпечують функціонування життєдіяльності населення, успішно долаючи ці виклики.

Вторгнення російської федерації на територію України, безумовно, позначилося на розвитку реформи, але не зупинило її реалізацію. Як показує досвід, реформа децентралізації влади є однією із найуспішніших реформ за всю незалежність України, сильні та спроможні територіальні громади міцно підставили своє плече підтримки центральним ОВВ у боротьбі з агресором. Також успішність даної реформи відзначають і міжнародні партнери.

Перед громадами постали виклики відсічі окупантам, матеріально-

технічного забезпечення територіальної оборони та національного спротиву, організації евакуації та приймання внутрішньо переміщених осіб (ВПО).

Війна зумовила формування нової реальності для територіальних громад і нові виклики для органів місцевого самоврядування. В умовах щоденної роботи громад над проблемами поточного життєзабезпечення вкрай важливо зуміти мобілізувати зусилля у громадах та переорієнтувати їх роботу на активізацію місцевого економічного розвитку [112].

Змінилось управління регіонального й місцевого рівнів, в усіх областях і в багатьох громадах створено військові адміністрації – це уможливило адаптування регіонів та громад до воєнних умов.

В світлі загроз світової демократії, порушенні норм міжнародного права та загальносвітової кризи, що спричинив російський напад – розширення компетенції місцевого самоврядування через делегування його органам частини державних повноважень є виправданим і розумним кроком. Система управління воєнного часу забезпечила стійкість на регіональному і місцевому рівнях та дозволила вистояти українській державі у найбільш складні для неї часи.

Варто зауважити, що реформа децентралізації влади, місцевого самоврядування не зупинилася, навпаки, зараз, реформовані органи державної влади та місцевого самоврядування демонструють свою здатність ефективно управляти навіть в умовах кризових явищ.

12 серпня 2023 року На Стратегічній сесії з підготовки пропозицій до Дорожньої карти реалізації реформи місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно територіального устрою Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури обговорило з керівництвом Офісу Президента, Комітету з організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, профільними асоціаціями, представниками проєктів Міжнародної технічної допомоги та неурядових організацій, а також із залученими експертами шляхи впровадження наступних кроків реформи [174].

Головними аспектами впровадження реформи децентралізації влади в умовах воєнного стану має стати:

- напрацювання та прийняття нормативно-правових актів, щодо чіткого розподілу повноважень між ОВВ та органів місцевого самоврядування;
- прийняття закону «Про засади адміністративно-територіального устрою»;
- удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, пов'язаних з наданням послуг та виконанням свої повноважень;
- розвиток муніципального співробітництва та посилення міжнародної співпраці громад;
- посилення спроможності органів місцевого самоврядування, зокрема в розрізі проєктного менеджменту, цифровізації, антикорупції та стратегічного планування;
- посилення фінансової спроможності територіальних громад;
- залучення громадян до прийняття рішень на місцях.

Агресія РФ викликала відповідну реакцію з боку органів публічної влади та глави Української держави зокрема. Президент В. Зеленський, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони й відповідно до українського законодавства, підписав Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» з 5:30 24 лютого 2022 року [133].

Оголошення воєнного стану в Україні змінило функціонування та хід впровадження державно-управлінських процесів, суспільно-політичного життя на території України.

Особливу відповідальність було покладено на органи державної влади та місцевого самоврядування, що представляють інтереси відповідних територіальних громад та здійснюють виконання повноважень. Відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ОМС

продовжують здійснювати повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України [155].

На територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян Президентом України можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Районні та обласні військові адміністрації було утворено 24.02.2022 р. Указом Президента України № 68/20222 [160] на всій території України внаслідок повномасштабної агресії російської федерації проти нашої держави на базі існуючих районних та обласних державних адміністрацій (відповідних військово-цивільних адміністрацій).

Військові адміністрації населених пунктів зараз утворюються по мірі необхідності [206]. Повноваження ВА детально визначено в статті 15 закону 389-VIII. У разі неможливості функціонування відповідного ОМС військовим адміністраціям населених пунктів, окрім основних повноважень щодо запровадження та здійснення заходів режиму воєнного стану, надходять такі основні повноваження, які в мирний час притаманні лише ОМС:

- складання, затвердження та забезпечення виконання місцевого бюджету,
- внесення змін до нього;
- установлення ставок місцевих податків і зборів, прийняття рішення щодо надання згідно із законодавством відповідних пільг з їх сплати;
- установлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні, транспортні та інші послуги;
- управління комунальним майном, об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту й зв'язку, що перебувають у комунальній власності ТГ;
- надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень

забудови земельних ділянок;

- управління закладами й установами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури й спорту, надавачами соціальних послуг, які належать ТГ або передані їм;

- забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних ТГ, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; розв'язання питань водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод.

Проте, якщо обласні та районні ради зберегли здатність функціонувати, вони мають виконувати покладені на них функції, передбачені Законом про місцеве самоврядування, навіть за умов створення на відповідній території військової адміністрації.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану», яким визначено режими функціонування ОМС і їхню взаємодію з ВА, за період з 24 лютого 2022 року часто змінювався відповідно ситуації, що склалася.

Верховна Рада України оперативно зреагувала на певні неузгодженості діяльності ВА та ОМС і підготувала два законопроекти: № 7153 від 13 березня 2022 р. «Про внесення змін до Законів України “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про правовий режим воєнного стану” [169] щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» та № 7269 від 09 квітня 2022 р. «Про внесення змін до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану».

Законопроект № 7153 Верховна Рада ухвалила, але Президент не підписав його через зміну воєнно-політичної ситуації в країні – ЗСУ звільнили Київську, Чернігівську та Сумську області, а ВР налагодила ефективну роботу.

Прийняття закону № 2259-IX від 12 травня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законів України [138] щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» розширено одноосібні

повноваження голів громад, зокрема, вони можуть ухвалювати рішення без засідання виконавчого комітету та сесії рад, з таких питань:

- передача коштів з місцевого бюджету на потреби ЗСУ;
- створення установ для надання безоплатної первинної правової допомоги;
- боротьба зі стихійними лихами та епідеміями;
- поводження з небезпечними відходами;
- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд;
- обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій;
- демонтаж будівель і споруд, які за результатами обстеження визнано аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей.

Незважаючи на те, що вже понад півтора роки триває героїчний супротив російській агресії, до цього часу залишаються невизначеними питання здійснення військовими адміністраціями повноважень ОМС та їхніх посадових осіб, на нашу думку вирішення даного питання сприятиме прийняття закону який би врегулював це питання.

Нині склалася ситуація, в якій на одній і тій самій території можуть одночасно функціонувати сільська, селищна, міська рада, військова адміністрація населеного пункту та районна військова адміністрація, обсяг повноважень яких дублювався ще до початку введення воєнного стану, а з введенням спеціального правового режиму повноваження виконавчої гілки влади були розширені за рахунок повноважень ОМС, що провокує постійні конфлікти між цими органами.

З метою врегулювання зазначених проблемних питань доцільно передбачити напрацювання змін до законодавства, що мають механізми розмежування повноважень ОМС та військових адміністрацій, зокрема

розмежування повноважень в частині повноважень у бюджетній сфері, механізми контролю з боку військових адміністрацій, що мають забезпечити дотримання гарантій для ОМС, що передбачені Конституцією України.

В умовах повномасштабного вторгнення територіальні громади зіткнулися з новими для себе викликами та отримали додаткові обов'язки, пов'язані з налагодження близької співпраці з військовими адміністраціями та військовим командуванням, узгодження порядку роботи та, за потреби, погодження перерозподілу окремих повноважень. Одним з ключових на той час була важливість донесення достовірної інформації до населення з метою забезпечення безпеки та збереження людських життів.

Також на ОМС було покладено нетипові для них функції, як от ліквідації наслідків бойових дій, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2022 року № 423, якою визначено процедуру здійснення обстеження об'єктів, які були пошкоджені унаслідок воєнних дій [131].

Обстеження зазначених об'єктів може здійснюватися за рішенням уповноважених на це органів – виконавчих органів відповідних сільських, селищних, міських рад або, у випадках, передбачених законодавством, військовими адміністраціями. Безумовним є те, що в умовах воєнного стану потрібно постійно удосконалювати законодавче забезпечення управління та адміністрування в середині держави у сфері територіального управління.

Попри те, що за останні 5 років було вжито чимало заходів пов'язаних з реформування публічного управління та адміністрування, впровадженням реформи децентралізації влади, ОМС, територіальної організації влади, повномасштабне вторгнення та всі негативні чинники пов'язані з ними, кардинально змінили внутрішньополітичне та суспільне життя в країні, існує низка об'єктивних стримувальних чинників, через які територіальні громади не можуть ефективно надавати послуги та забезпечувати виконання власних та делегованих повноважень.

На нашу думку, зміни також потрібні в частині функціонування та забезпечення стійкості, системності, повноти й чіткості регулювання

комплексу питань взаємовідносин між військовими адміністраціями та ОМС на територіях, на деокупованих територіях, територіях близьких до військових зіткнень та там, де не було бойових дій.

Варто зауважити, що для вирішення вищезазначеного питання, 19 вересня 2022 р. на розгляд Верховної Ради України законопроекту № 8056 «Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану» [167].

Метою даного проекту Закону є удосконалення нормативної основи діяльності органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій в умовах воєнного стану, здійснення військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, забезпечення соціальних гарантій для посадових осіб місцевого самоврядування, повноваження яких тимчасово припинено, створення правових підстав для утворення військово-цивільних адміністрацій за межами Донецької та Луганської областей.

У проекті Закону більш детально та чітко відображено норми, що розмежовують випадки здійснення військовими адміністраціями населеного пункту (населених пунктів) повноважень представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування територіальної громади та відповідного сільського, селищного, міського голови.

На нашу думку, прийняття даного закону надасть органам державної влади законні підстави регулювання та впливу на стратегічні виклики у сфері виконання своїх повноважень, швидкому прийняттю управлінських рішень, підвищенню ефективності управління територіями задля функціонування державної влади на певних територіях, оскільки станом на зараз немає механізму територіальної основи для утворення Президентом України військово-цивільних адміністрацій за межами Донецької і Луганської областей після припинення (скасування) воєнного стану.

Також варто зауважити, що в період воєнного стану ще дужче загострив питання формування компетенційного блоку та розподілу повноважень між

органами державної влади та ОМС. На нашу думку, необхідно зосередитись на наступних сферах, відображених у табл. 3.6.

Таблиця 3.6

**Вплив воєнного стану на розподіл повноважень між ОБВ та ОМС**

Сфера	Суть впливу
Економічний	економічна неспроможність громад у зв'язку воєнними діями та їх впливом на економічний розвиток
Фінансовий	значне зменшення обсягів бюджетних видатків та зниження бази оподаткування
Ресурсний	обмеження доступу до ресурсів у зв'язку воєнними діями
Інфраструктурний	криза комунальної інфраструктури у зв'язку з руйнуванням об'єктів критичної інфраструктури
Мотиваційний	суспільна недовіра до органів державної влади
Кадровий	кадрова криза у зв'язку з еміграцією, мобілізацією та перетіканням кадрів
Соціальний	криза соціальної інтеграції в територіальних громадах
Демографічний	криза демографічної ситуації в країні

*Джерело: розроблено автором на основі [82; 111; 126; 131; 138; 167]*

Очевидно, що «в період воєнного стану, на перший план в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування виходять питання національної безпеки та захисту суверенітету держави, зокрема її територіальної цілісності» [28, с. 172].

Саме тому, на нашу думку, питання здійснення компетенційних повноважень ОМС та ОБВ у таких умовах втрачають актуальність, але не втрачає свого значення й актуальності, особливо в контексті управління територіями та підтримання умов існування територіальних громад.

На нашу думку, в умовах воєнного стану, в Україні прослідковуються п'ять типів територій загальної діяльності існування та функціонування органів державної влади та ОМС. В даному дослідженні пропонується більш детально розглядати основні сфери діяльності, що виникають:

1) в умовах функціонування ОБВ та ОМС, території яких не були задіяні в бойових діях (території центру та заходу України). Таким територіям притаманна відносна стабільність у виконанні власних та делегованих повноважень, забезпечують стабільне функціонування об'єктів критичної інфраструктури та в повному обсязі надають публічні послуги. На нашу думку, територіальні громади на відповідних територіях мають і на далі

продовжувати роботу, пов'язану виконанням повноважень, передбачених законодавством в повному обсязі із застосуванням демократичних процедур прийняття рішення та залученням до цього процесу громадськості. Дані громади мають і надалі продовжувати підтримку ЗСУ, забезпечувати оптимальні умови для проживання ВПО та стати опорою для економічного зростання України;

2) в умовах функціонування ОБВ та ОМС, на територіях яких проходять бойові дії, та там де з об'єктивних причин неможливо стабільно здійснювати діяльність органу місцевого самоврядування у контексті виконання ними своїх компетенційних повноважень з управління територіями (східні та південні області України). На нашу думку, вся діяльність органу місцевого самоврядування повинна фокусуватися на питаннях захисту цивільного населення – членів територіальної громади та інших людей, що опинилися на її території, надання ним гуманітарної допомоги (медичної, продовольчої, забезпечення питною водою тощо), а також питаннях надання можливої допомоги підрозділам Збройних Сил України в межах їхніх потреб та запитів;

3) в умовах функціонування ОБВ та ОМС, території яких опинилися в окупації (частина територій Донецької, Луганської, Херсонської областей). На даних територіях неможливе легітимне здійснення виконання повноважень органу місцевого самоврядування. Реалізація повноважень та надання публічних послуг за такого сценарію неможлива. Враховуючи кількість окупованих населених пунктів України у ході російсько-української війни, це питання є дуже актуальним та потребує свого вирішення на законодавчому рівні, враховуючи пріоритет прав і свобод людини;

4) в умовах функціонування ОБВ та ОМС, території яких були деокуповані (Херсонська, Харківська, Київська, Чернігівська, Сумська, Житомирська). Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування має бути спрямована в першу чергу на відновлення даних територій, забезпечення функціонування об'єктів критичної інфраструктури (

комунальні підприємства що забезпечують водопостачання та водовідведення, заклади охорони здоров'я, задоволення нагальних потреб жителів. В першу чергу основним є питання відновлення та організації функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відновлення території громади та її локального господарства, в тім числі розмінування, розбирання завалів, території, відновлення доріг, забезпечення первинних потреб населення (медичне забезпечення, торгівля хлібом та іншими продуктами первинної необхідності, відновлення виробництв;

5) в умовах функціонування ОВВ та ОМС, території яких знаходяться в безпосередній близькості до бойових дій, але не були захоплені (Миколаївська, Херсонська, Харківська, Донецька, Луганська, Сумська, Чернігівська), наприклад, це місто Миколаїв, яке постійно потерпає від ворожих обстрілів.

На нашу думку, головною задачею органу місцевого самоврядування в даних умовах є оборона міста, забезпечення його життєдіяльності, усунення наслідків обстрілів, фінансові питання та внесення змін у бюджет, гуманітарна допомога населенню, евакуація та допомога внутрішньопереміщеним особам. Зокрема, у Миколаєві на перших етапах введення воєнного стану не створили військової адміністрації, а «всі питання із забезпечення його життєдіяльності вирішував виконавчий комітет Миколаївської міської ради та міський голова» [110]. На нашу думку, дані заходи цілком оправдовували себе, адже «покликані у найкоротший термін вирішувати нагальні питання життєзабезпечення міста»

Враховуючи вищезазначене, можна ствердити, що зараз процес формування й оптимізації компетенційних повноважень ОМС, що повинні виконуватися ними в період воєнного стану залежно від різних правових станів території, на якій вони функціонують.

Нові реалії спричинили потребу у вдосконаленні нормативно-правової бази, зокрема, розробці засад державної регіональної політики відповідно до умов воєнного стану та політики відновлення регіонів і територій. 9 липня

2022 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» [139].

На нашу думку, наступними необхідними змінами є зміна Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, даний закон слід доповнити відповідними положеннями про вдосконалення механізмів захисту прав і свобод людини в умовах воєнного стану, та зафіксувати чіткий розподіл повноважень. Це в першу чергу пов'язане з тим, що індивідуальні та колективні інтереси жителів органу місцевого самоврядування формують об'єктивну необхідність формування функціоналу ОМС. З цього можна зробити висновок, що реформа публічної влади в Україні на пряму пов'язана з формуванням компетенцій та повноважень органу місцевого самоврядування.

Для сфери публічного управління та адміністрування, територіальної організації влади, взаємодії ОМС в умовах воєнного стану необхідним є визначення основних проблемних питань, які потребують негайного розв'язання задля успішної діяльності ОМС, основні з яких приведено у табл. 3.7.

*Таблиця 3.7*

**Вплив воєнного стану на діяльність ОМС та шляхи їх вирішення**

<b>Проблеми</b>	<b>Шляхи вирішення</b>
погіршення якості та доступності публічних та адміністративних послуг	покращення нормативно-правової бази та матеріальної спроможності територіальних громад виконувати власні та делеговані повноваження
невизначеність та неузгодженість питань, пов'язаних з соціально-економічним розвитком, з реальними інтересами територіальних громад	створення сприятливих умов до залучення населення у прийнятті рішень на місцях, посилить роль інститутів громадянського суспільства
надмірна централізація повноважень ОВВ та фінансово-матеріальних ресурсів	запровадження механізму контролю місцевими державними адміністраціями за якістю надання публічних послуг
зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування	підвищення якості надання публічних послуг шляхом додаткового навчання кадрового потенціалу ОМС
втрата територій та керованості процесами розвитку ТГ	створення ефективної територіальної основи державної влади, ОМС та виконавчої влади

посилення соціальної напруги через ведення військових дій	соціально-економічним розвитком регіонів та територіальних громад
---	---

*Джерело: розроблено автором на основі [46, с. 215; 82]*

Розвиваючи думку експертів сайту Децентралізація, вважаємо що зазначені фактори мають прямий вплив на процес формування компетенцій та повноважень ОМС. Вирішення вищезазначених проблемних питань для ОМС «сприятиме: ... визначенню чітких меж адміністративно-територіальних одиниць з чіткою сферою повноважень на кожному рівні адміністративно-територіального устрою та територіальної основи організації влади; забезпеченню розподілу повноважень між ОМС базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів влади» [46, с. 215].

Окремо стоїть питання відновлення влади на деокупованих територіях. Місцева та регіональна влада там стикається з новими викликами, серед яких відновлення господарських процесів, відбудова пошкодженого житла.

Очевидно, особливої уваги потребуватимуть деокуповані прикордонні з РФ та РБ і прилеглі до зони бойових дій адміністративні райони. Саме тому, для організації життя на деокупованих територіях, необхідно дотримуватися комплексу заходів, створити умови для життєзабезпечення діяльності громад завдяки забезпеченню системи державного управління й місцевого самоврядування в особливих умовах воєнного стану.

Громади продемонстрували високу стійкість в умовах війни: ті, що опинились у тимчасовій окупації, зберігають потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення; а громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу перемоги України.

Проте, найскладнішим аспектом останніх місяців залишається тенденція посилення розбіжностей в становищі муніципалітетів, притому від бойових дій та/або окупації російськими військами найбільше постраждали громади на сході, півдні та північному сході країни.

Війна завдала значних збитків нашій державі та стала випробуванням для місцевого самоврядування України, але й започаткувала також цілу низку

деяких змін. Вона ускладнила процес завершення децентралізації, оскільки нинішнє становище громад сильно різниться в залежності від того, наскільки вони віддалені від лінії фронту та наскільки вони постраждали від воєнних дій.

Передусім це стосується підвищення ефективності взаємодії між органами державної влади та ОМС. Дуже важливо, щоб наступні кроки відновлення одразу закладали підвалини розвитку нової України.

У процесі відбудови України ключовою є роль громад, зокрема – у зв'язку з децентралізацією та потребою забезпечити відчуття «власності» результатів цієї відбудови.

Деокуповані громади вже розпочали процеси підготовки до відбудови знищеної критичної та соціальної інфраструктури, оскільки мають право вирішувати й планувати процеси відновлення відповідно до визначених власних пріоритетів.

Важливо, аби наступні кроки відновлення одразу закладали підвалини розвитку нової України. В даному процесі на нашу думку, важливим є прозорість та відкритість урядування задля ефективного контролю громадськістю. Щоб зреалізувати громадський контроль, а також забезпечити прийняття обґрунтованих рішень на місцях. Процес відновлення України має орієнтуватися на вдосконалення міського планування, ґрунтоване на принципах сталого розвитку, де ключовим є створення безбар'єрного простору, розвитку сталої мобільності, дотримання компактності та багатофункціональності в містоплануванні, збільшення розвитку зеленої енергетики.

У районах, визначених для післявоєнної відбудови, швидкість дій має бути узгоджена з необхідністю забезпечення мінімуму розумного міського просторового планування з урахуванням питань екології, партисипативного планування та бюджетування.

Вищезазначені аспекти подальшої відбудови та розвитку територіальних громад стануть можливими тільки тоді, коли відбудеться розмежування повноважень та відповідальності між місцевою виборною

владою та державною владою має бути передбачено та чітко втілено в новому законодавстві та нормах; це стосується як місцевого, так і обласного рівнів.

Внесення змін до Конституції неможливе за умов воєнного стану, але, на нашу думку, це не перешкоджає проведенню дискусій та переговорів для того, щоб ці зміни були спрямовані в правильному напрямку та були швидко формалізовані, коли ситуація нормалізується.

Також однією з гострих проблем повоєнної відбудови та організації державної влади буде людський ресурс. Тому потрібно, щоб реформа служби в органах місцевого самоврядування має стати складовою ширшого спектру зусиль національного рівня щодо створення публічної служби як частини реформи публічного управління, оскільки багато викликів та потенційних рішень для неї подібні до тих, що застосовуються на центральному рівні.

Нині є ще багато питань, вирішення яких потребує негайної реакції з боку представників влади, щоб після перемоги мати підготовлену базу. Одним з таких є законопроект «Про місцеві державні адміністрації». Актуальним залишається прийняття законопроекту «Про дерадянізацію порядку вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України».

Також необхідно знайти відповіді на питання про оподаткування, які з них мають зараховуватись до місцевого бюджету і якого з них, а які – йти до державного. Окрема проблема, яка потребує нагального вирішення є надання адміністративних послуг. З початком бойових дій ЦНАПи по всій Україні припинили надавати адміністративні послуги.

Згодом їх відкрили, але не було доступу до державних реєстрів, і відповідно вони не могли ефективно працювати. Реєстри з літа 2023 року поступово почали відкривати, але до цих пір ситуація не стабілізувалась, і станом на сьогодні ми не прийшли до тієї точки, яка була до 24 лютого 2022 року.

Багато послуг було передано на Пенсійний фонд, який ніколи не працював із ЦНАПами, і тепер ці послуги стають недоступними через Центри.

Одним з аспектів функціонування та забезпечення якості надання

адміністративних послуг є призначення житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг. Відповідно Закону України «Про адміністративні послуги», постанови КМУ № 848 від 21.10.1995 р. визначено взаємодію сторін щодо надання адміністративних послуг з призначення житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг. Зокрема, Головне управління Пенсійного фонду України (ГУ ПФУ) забезпечують надання адміністративних послуг суб'єктам звернень у строки встановлені законом ( на призначення субсидій 10 календарних днів).

Наразі суб'єкт надання послуг ГУ ПФУ не надав у ЦНАП ні паперових відповідей, ні електронних повідомлень (ні на електронну пошту, ні в програмних комплексах, з якими працюють центри надання адміністративних послуг, ні на Єдиному державному реєстрі отримувачів субсидій Мінсоцполітики) про нарахування субсидій і пільг, так само і не було повідомлено самостійно заявників-суб'єктів звернення про нарахування субсидій і пільг. Через ці обставини в ЦНАП виникла велика соціальна напруга. Субсидії і пільги заявників, що звернулись – залишились без виконання. Вирішення даного питання полягає у врегулюванні на законодавчому рівні процедури передачі та надання цих послуг до ЦНАП та визначенні чіткого механізму їх виконання.

В умовах воєнного стану надзвичайно важливим є забезпечення оперативного, належного та безперервного виконання місцевих бюджетів. З метою забезпечення ефективного функціонування бюджетної сфери та життєво необхідних потреб жителів територіальних громад у період дії воєнного стану було прийнято низку нормативно-правових актів, які дозволили органам місцевого самоврядування швидко реагувати на виклики пов'язані з повномасштабним вторгненням.

В умовах воєнного стану місцеві бюджети в Україні формуються та виконуються відповідно до пунктів 22, 22<sup>1</sup>, 22<sup>2</sup>, 22<sup>4</sup>, 22<sup>5</sup>, 22<sup>6</sup>, 23<sup>1</sup> розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України, постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252 «Деякі

питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», постанови Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» та інших нормативно-правових актів.

Основними завданнями прийняття цих документів є оперативне та ефективно прийняття управлінських рішень для забезпечення безперервного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств та задоволення життєво необхідних потреб жителів територіальних громад у період воєнного стану, черговості здійснення Державною казначейською службою України видатків як державного, так і місцевих бюджетів з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунка, тощо.

Прийняті рішення значно спростили бюджетний процес в умовах невизначеності, особливо на початковому етапі широкомасштабного вторгнення, дали можливість органам місцевого самоврядування оперативно реагувати на виклики та швидко та ефективно приймати управлінські рішення.

Але деякі норми законодавства не завжди в цьому сприяють, а отже потребують удосконалення/доповнення/скасування.

Так, відповідно до пункту 22<sup>2</sup> розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України, як виняток з положень пункту 11 розділу «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік», органи місцевого самоврядування або військові адміністрації можуть спрямовувати залишки коштів за субвенціями з державного бюджету місцевим бюджетам, збережених на рахунках місцевих бюджетів станом на 1 січня 2023 року згідно з пунктом 11 розділу «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік», на заходи територіальної оборони, задоволення продовольчих потреб цивільного населення, евакуацію/вивезення/переміщення цивільного

населення із місцевості, де ведуться бойові дії, та небезпечних територій у безпечні місця, зокрема на оплату транспортних послуг, пально-мастильних матеріалів, облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з бойовими діями залишили місце проживання/перебування, оплату інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану.

Але чинне законодавство України не містить такого визначення як «підтримка цивільного населення в умовах воєнного стану». Крім того, відсутні офіційні роз'яснення з цього питання від органів державної влади, зокрема Міністерства фінансів України. А отже деякі органи місцевого самоврядування, на свій страх і ризик, приймають рішення щодо спрямування цих коштів на окремі видатки місцевих бюджетів, зокрема на облаштування укриттів у закладах соціально-культурної сфери та інші першочергові видатки.

Для уникнення різного тлумачення цього словосполучення, необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу з метою конкретизації поняття «підтримка цивільного населення в умовах воєнного стану», або замінити його на інші поняття, які застосовуються в Бюджетному кодексі України та/або в інших нормативно-правових актах.

Також пунктом 22<sup>5</sup> розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації (у разі їх утворення) можуть приймати рішення про здійснення, як виняток з положень частини другої статті 85 Бюджетного кодексу України, видатків, не віднесених до відповідних місцевих бюджетів, і видатків на утримання бюджетних установ одночасно з різних бюджетів. Такі видатки здійснюються шляхом надання міжбюджетного трансферту з відповідного місцевого бюджету.

Однак на практиці, не всі установи, які фінансуються з державного бюджету (особливо установи галузі оборони), в силу об'єктивних та

суб'єктивних причин, зможуть оперативно та ефективно використати кошти, які надійдуть їм як міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів.

Тому більшість ТГ готові самостійно здійснювати закупівлі для установ національної безпеки та оборони окремих видів майна (крім виробів спеціального призначення), зокрема автомобілів (в тому числі вживаних), засобів зв'язку, квадрокоптерів, окремого речового забезпечення тощо.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетний кодекс України не містить норм (в тому числі тимчасових на період воєнного стану), які б дозволяли органам місцевого самоврядування здійснювати такі видатки. Тому необхідно (станом на 04.09.2023) внести зміни до вищезазначених законів з метою надання можливості органам місцевого самоврядування здійснювати закупівлі окремих видів майна з метою подальшої його передачі такого військовим частинам, підрозділам Національної гвардії України тощо.

Іншим нормативно-правовим актом, який регулює бюджетний процес на місцевому рівні в період воєнного стану є постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», яка також потребує удосконалення.

Зокрема, підпунктом 6 пункту 1 цієї постанови встановлено, що у період воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо передачі коштів із відповідного місцевого бюджету на потреби ЗСУ та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану.

Крім того, що відсутній механізм такої передачі коштів, це положення значно звужує право представників громади (депутатського корпусу ради) здійснювати управління бюджетними коштами громади, при умові дієздатності такої ради.

А отже відповідне положення постанови, при умові внесення змін до неї, необхідно застосовувати виключно для тих громад, в яких місцева рада є недієздатною та не може приймати відповідні рішення.

Також пп. 7 п. 1 цієї Постанови містить норму, згідно з якою проект рішення місцевої ради, військової адміністрації про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту (крім міжбюджетних трансфертів, передбачених пунктами 1, 4 частини другої ст. 101 Бюджетного кодексу України) до відповідного місцевого бюджету іншої області та/або м. Києва в обов'язковому порядку підлягає погодженню Міністерством фінансів шляхом надання відповідного листа.

Наразі відсутня будь-яка аргументація щодо існування такої норми; чинна редакція Бюджетного кодексу України не містить аналогічних норм, які застосовуються в умовах мирного часу, тому це, навпаки, ускладнює окремі бюджетні процедури, замість того щоб спрощувати їх.

Отже, відповідне положення необхідно виключити з вищезазначеної постанови, адже це ускладнює механізм передачі міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів інших областей (зокрема, на відновлення об'єктів соціально-культурної сфери внаслідок збройної агресії російської федерації, руйнування дамби Каховської ГЕС тощо). Крім того, відповідне положення не має жодного практичного значення, адже органи місцевого самоврядування усвідомлено приймають відповідні рішення за наявності достатнього фінансового ресурсу у відповідних бюджетах, а погодження Міністерством фінансів передача таких трансфертів носить переважно технічний характер та призводить до збільшення строків перерахування відповідних коштів громадам, які цього потребують.

Реформа децентралізації одна з найуспішніших реформ за роки незалежності України, відповідно до якої в Україні створено базовий рівень територіальних громад, що сьогодні стали справжньою підтримкою та опорою держави у боротьбі з агресором. В умовах воєнного стану, новостворені громади пройшли випробування та показали свою стійкість та спроможність.

На початковому етапі широкомасштабного вторгнення органи місцевого самоврядування забезпечували життєдіяльності громади (часто в умовах бойових дій); сприяли евакуації та розміщенню населення у відносно безпечних громадах; сприяли релокації підприємств, а головне – підтриманню стабільності в суспільстві.

У більшості регіонів ОМС зберегли свою функціональність і керованість, здатність здійснювати ефективне управління на місцевому рівні у співпраці з державною владою в особі ВА та їхніх очільників. Нині можна виділити наступні механізми співпраці ОМС та військових адміністрацій в залежності від ситуацій в регіоні:

- (1) заміщення ОМС військовою адміністрацією;
- (2) спільне управління громадою з боку ОМС і ВА;
- (3) розширені повноваження ОМС із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня.

Варто зазначити, що у більшості регіонів країни обласні та районі ради й далі виконують свої законодавчо визначені повноваження паралельно з роботою ВА. Останні виконують функції державних адміністрацій та здійснюють керівництво у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку.

Отже, із усього зазначеного вище важливо відзначити, що незважаючи на важкі умови воєнного стану у країні, інститут місцевого самоврядування не лише продовжує функціонувати, але й розвивається, реформа децентралізації влади не зупиняється і продовжується в умовах повномасштабної війни та введення воєнного стану.

Важливим є те, зараз триває підвищення взаємодії ОБВ та ОМС, представниками громад та інститутами громадянського суспільства, зокрема: між очільниками громад та ОБВ на місцях, представниками громадських й волонтерських організацій. Саме це сприяє ефективному вирішенню проблем, котрі виникають в громадах.

Очевидним є те, що в процесі виконання ОМС покладених на них

завдань виник ряд проблем, зокрема: наповнення бюджетів громад, які створені під час процесу децентралізації та належне законодавче врегулювання їх функціонування. Безперечно, зазначені питання потребують поступового вирішення та вдосконалення.

Реформа децентралізації влади в Україні потребує додаткового дослідження не лише в аспекті її сутності, змісту, принципів, зміцнення в контексті реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою тощо, а і викликів, які постали перед Україною в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації та російсько-української війни, що обумовлює необхідність пошуку нових механізмів гарантування конституційних прав територіальних громад та їх членів – мешканців сіл, селищ, міст – на місцеве самоврядування, повоєнне відновлення зруйнованої інфраструктури, а також ефективне конституційно-правове забезпечення незворотності цивілізаційного вибору України, уособленням якого є європейська інтеграція України в цілому та європейські стандарти муніципальної демократії зокрема.

### **Висновки до розділу 3**

Дослідження потреб і можливостей вдосконалення регулювання розподілу повноважень між ОБВ та ОМС в Україні дозволяє зробити такі висновки.

1. Обґрунтовано необхідність чіткого визначення і законодавчого закріплення повноважень кожного окремо взятого органу державної влади й місцевого самоврядування, однозначного розмежування повноважень між ними. Запропоновано необхідні комплексні та системні зміни до чинної нормативно-правової бази, зокрема через впровадження диференційованого підходу до визначення спроможності громад втілювати власні та делеговані повноваження, налагодження підходу до взаємодії ТГ та районних рад шляхом закріплення можливості реалізації двох паралельних варіантів такої взаємодії

(залежно від фінансової спроможності громад виконувати власні та делеговані повноваження). Необхідно забезпечити здійснення самостійного виконання ОМС ТГ всіх повноважень, отриманих в результаті реформи, до прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації влади.

2. Визначено, що вдосконалення підходів до розмежування повноважень між ОБВ та ОМС потребує нової системи здійснення заходів, пов'язаних із формуванням нового адміністративно-територіального устрою та з формуванням фінансової стійкості територіальних громад. Необхідно унормувати перелік повноважень, які можуть бути передані делегуючим органам і повний виключний перелік повноважень, які не можуть бути делеговані взагалі.

Територіальна організація влади в контексті розподілу повноважень і відповідальності за рівнями управління як місцевих ОБВ так і ОМС, має оптимізувати спроможність держави надавати послуги громадянам, створювати умови для функціонування економічної сфери, формувати справедливий рівень соціального забезпечення, будувати екологічно безпечне виробництво, розширювати горизонти та напрями міжнародного співробітництва і ставати повноцінним учасником міжнародних відносин.

3. Встановлено, що впровадження принципу субсидіарності при розподілі повноважень між ОБВ та ОМС не може бути ефективно реалізований без впровадження в Україні нового адміністративно-територіального устрою, оскільки нова модель публічної влади на місцях базується на передбачуваний системи адміністративно-територіального устрою держави та чітко визначає територіальну приналежність населеного пункту до відповідної громади або регіону.

Профільне законодавство в частині децентралізації влади та розмежуванню повноважень органів державної влади та ОМС потребує актуалізації у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою та приведенням його у відповідність до бюджетного законодавства.

4. Реформа децентралізації одна з найуспішніших реформ за роки

незалежності України, відповідно до якої в Україні створено базовий рівень територіальних громад, що сьогодні стали справжньою підтримкою та опорою держави у боротьбі з агресором. В умовах воєнного стану, новостворені громади пройшли випробування та показали свою стійкість та спроможність.

У світлі загроз світовій демократії, порушення норм міжнародного права та загальносвітової кризи, що спричинив російський напад, необхідне розширення компетенції місцевого самоврядування через делегування його органам частини державних повноважень. Система управління в умовах воєнного стану забезпечила стійкість на регіональному і місцевому рівнях та дозволила вистояти українській державі у найбільш складні для неї часи.

Обґрунтовано, що доцільно передбачити напрацювання змін до законодавства, що мають механізми розмежування повноважень ОМС та військових адміністрацій, зокрема повноважень у бюджетній сфері, механізмах контролю з боку військових адміністрацій, що мають забезпечити дотримання гарантій для ОМС, які передбачені Конституцією України.

Основні результати третього розділу дисертаційного дослідження опубліковано у працях, які наведено у списку використаних джерел [78; 81; 82; 84; 85].

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні запропоновано окремі підходи до вирішення наукового завдання в галузі знань 28 “Публічне управління та адміністрування”, що полягає у здійсненні теоретичного узагальнення й новому вирішенні наукової проблеми розмежування повноважень між ОБВ й ОМС України за принципом субсидіарності в контексті реформування адміністративно-територіального устрою з визначенням форм, методів, принципів та концептуальних особливостей досліджуваних процесів.

У результаті проведеного дослідження зроблено ряд висновків:

1. Узагальнено наукові підходи до сутності процесів взаємодії ОБВ та ОМС через категорії «децентралізація влади» та «принцип субсидіарності». Установлено, що суть категорії «децентралізація влади» є складним поняттям, у найбільш загальному трактуванні подається як «сукупність правових, організаційних, інституційних, інформаційних заходів, пов’язаних із наданням органам місцевого самоврядування повноважень з виконання управлінських функцій державних органів щодо організації життєдіяльності територіальних громад». У рамках нормативної бази категорія реалізується як базова, через «вплив на систему ОБВ, адміністративно-територіальний устрій країни, органи публічного управління та самоврядування, розподіл функцій між ними».

Втіленням категорії «децентралізація влади» є принцип субсидіарності, як один із найважливіших пріоритетів реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Впровадження принципу субсидіарності при розподілі повноважень між ОБВ та ОМС ефективно реалізується через розбудову нового адміністративно-територіального устрою, нової моделі публічної влади на місцях, у основу яких покладено нормативи ЄХМС. Таким чином визначено, що основою побудови нового громадянського суспільства в Україні є надання повноважень органам місцевого самоврядування в усій можливій повноті їх компетенції, що

сприяє розвитку демократизації і правової держави.

2. Дослідження зарубіжного досвіду застосування сучасних моделей децентралізації влади з метою оцінки можливостей їх імплементації в практику розподілу повноважень між ОБВ та ОМС України свідчить, що процеси нормативного забезпечення та організації впровадження реформи децентралізації на прикладі Польщі та Франції є одними з найбільш прийнятних для України серед досвіду європейських країн. Зазначено, що завдяки зваженому підходу до цього досвіду та запозичення окремих його рамкових позицій, початковий етап реформування децентралізації влади в Україні приніс позитивні прогнозовані результати щодо трансформаційних процесів функціонування самоврядних інституцій. В подальшому, вартими адаптації у вітчизняному законодавстві є принципи розмежування повноважень між ОБВ й ОМС цих країн, що ґрунтуються на максимальному розмежуванні сфер компетенції між органами влади.

3. Сучасний стан розмежування повноважень між ОБВ та ОМС характеризується особливостями об'єктивного та суб'єктивного характеру, де головними є конституційні, адміністративно-правові та нормативні засади формування принципів розмежування, орієнтованість на централізацію чи децентралізацію влади.

Оцінку сучасного стану здійснення розподілу повноважень між ОБВ та ОМС проведено на основі СВОТ аналізу переваг та недоліків процесу, що дало змогу встановити позиції позитивних змін, пов'язаних з реформою, виділити ризики і сформувати застереження. Тенденції розподілу повноважень між органами влади за 2015-2023 рр. свідчать, що завдяки реформі децентралізації станом на 2023 рік було створено 1469 ОТГ, що в 6,5 раз вище рівня 2015 року. Негативними чинниками процесу розподілу повноважень є: несвоєчасне та неповне впровадження адміністративної реформи адміністративно-територіального устрою; непрозорий нормативно-правовий характер основних критеріїв та форм розподілу, зокрема, принцип делегованих повноважень не поєднує державні та місцеві інтереси; наявне

обмеження суб'єктного складу виконавчими органами сільських, селищних та міських виконавчих комітетів; відсутній механізм переделегування або передачі повноважень іншим суб'єктам державної влади; відсутність можливості виконавчих органів ради органу місцевого самоврядування відмовитися від виконання повноважень через недостатнє фінансування ТГ тощо.

Запропоновані критерії розмежування повноважень дають можливість напрацювати підхід до подальших змін законодавства, вдосконалення практики його реалізації, напрацювання нормативних положень, які можуть визначити вектор заходів, пов'язаних із формуванням нового адміністративно-територіального устрою та з фінансової стійкості територіальних громад.

4. Обґрунтовано періодизацію нормативно-правової бази системи розподілу повноважень державної влади, що базується на виокремленні трьох етапів, які мають в основі повноту освоєння типу децентралізації: (2014-2016 рр.) – формування структури органів публічної влади за принципом субсидіарності; (2016-2020 рр.) – створення механізму розподілу повноважень органів державної влади згідно з реформою управління; (2020-2022 рр.) – реалізація регіональної територіальної політики децентралізації управління. Приведені періоди відрізняються повнотою досягнення різних аспектів функціонування державного управління на місцях.

5. Побудовано функціональну модель розподілу повноважень між ОБВ та ОМС, в основу якої покладено основоположні принципи, взаємодії та механізми організаційно-правового регулювання взаємовідносин між органами влади через врахування ступеню: залученості сторін до процесу, взаємопов'язаності та взаємозалежності, активності процесу, децентралізації, деконцентрації тощо. Модель враховує: повноту юрисдикції органів влади та їх взаємодію на певному рівні територіальної організації влади; узгодженість системи ОБВ та ОМС, усунення дуалізму виконання повноважень через наявність органів однієї юрисдикції на певному рівні адміністративно-територіального устрою; розподіл повноважень між рівнями за принципом

субсидіарності та врахування як державних так і інтересів територіальних громад; кожному рівневі притаманні мінімальні повноваження, ключові для нього та домінуючі, які можуть бути реалізовані у бюджетній, кадровій та інфраструктурній сферах; пропорційність міжрівневих повноважень та відповідність вимогам ефективного менеджменту.

Розроблено послідовність (алгоритм) реалізації принципу субсидіарності та основні критерії, за якими має формуватися нова структура публічної влади в Україні, що враховує потребу: розмежування органів виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях на ті, що здійснюють повноваження, пов'язані з функціонування державних та ті, що пов'язані з місцевими інтересами; реформування місцевих державних адміністрацій, що перебувають у вертикалі державної виконавчої влади; створення виконавчих комітетів обласних рад. За результатами моделювання та алгоритму сформульовано загальні вимоги до нового адміністративно-територіального устрою України в контексті реалізації принципу субсидіарності в контексті розподілу повноважень між ОБВ та ОМС.

6. Обґрунтовано підходи до удосконалення та подальшого розвитку розподілу повноважень між ОБВ й ОМС за принципом субсидіарності через систему напрямів покращення взаємовідносин між ними: взаємодія суспільно-політичних перетворень та соціально-економічних змін в суспільстві та державі із впровадженням реформи адміністративно-територіального устрою; орієнтація та інтеграція до ЄС, завершення реформування адміністративно-територіального устрою; удосконалення функціонування системи влади на місцях, впровадження чіткого та прозорого розподілу повноважень за принципом субсидіарності; розбудова дієвої системи функціонування органів державної влади на місцях та ефективність державного менеджменту.

Удосконалення методів і форм розмежування повноважень органів влади стосуються: формування системи стимулів залучення громадськості до розробки та прийняття управлінських рішень, здійснення контролю за їхньою реалізацією; визначення достатньої податкової бази для виконання власних та

делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких ОМС з власними виконавчими органами; ефективного державного контролю; розширення фінансової спроможності та самостійності ОМС для ефективного виконання власних та делегованих повноважень; отримання місцевими бюджетами гарантованої частки доходів від оподаткування прибутку підприємств; впорядкування системи розподілу базової та реверсної дотації задля збалансування місцевих бюджетів тощо.

Удосконалення розподілу повноважень органів вдали потребує актуалізації профільного законодавства у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою та приведення його у відповідність до бюджетного законодавства. Запропоновано комплексні та системні зміни до чинної нормативно-правової бази через: впровадження диференційованого підходу до визначення спроможності громад втілювати власні та делеговані повноваження; унормування підходу до взаємодії ТГ та районних рад шляхом закріплення можливості реалізації варіантів такої взаємодії, залежно від фінансової спроможності громад виконувати власні та делеговані повноваження; урегулювання умов самостійного виконання ОМС ТГ всіх повноважень, отриманих в результаті реформи; внесення необхідних уточнень до пакету нормативних документів від Конституції України до відповідних методик на рівні ОМС у частині децентралізації влади та розподілу повноважень на принципах субсидіарності.

7. Узагальнено, що воєнний стан та бойові дії на території України значно актуалізували проблеми механізму розподілу повноважень між ОБВ та ОМС. Виклики воєнного стану до реформи децентралізації зосереджені у чинниках: економічної неспроможності громад у зв'язку з воєнними діями та їхнім впливом на економічний розвиток; обмеження доступу ТГ до матеріальних та фінансових ресурсів у зв'язку воєнними діями; криза комунальної інфраструктури у зв'язку з руйнуванням об'єктів критичної інфраструктури; загострення суспільної недовіри до органів державної влади;

кадрова криза у зв'язку з еміграцією, мобілізацією та перетіканням кадрів; криза соціальної інтеграції в територіальних громадах; системна демографічна криза в країні.

Обґрунтовано, що доцільно врахувати досвід функціонування ТГ в умовах воєнного стану та реалізувати напрацювання змін до законодавства, що мають скоригувати механізми розмежування повноважень ОМС та військових адміністрацій. Практичні пропозиції вдосконалення механізму розподілу повноважень між ОБВ та ОМС в умовах воєнного стану полягають у формуванні рекомендацій в частині: напрацювання та прийняття нормативно-правових актів, щодо чіткого розподілу повноважень між ОБВ та ОМС; прийняття закону «Про засади адміністративно-територіального устрою»; удосконалення діяльності ОМС та військових адміністрацій, пов'язаних із наданням послуг та виконанням повноважень; розвитку муніципального співробітництва та посилення міжнародної співпраці громад; посилення спроможності ОМС, зокрема в розрізі проектного менеджменту, цифровізації, посилення антикорупції та стратегічного планування; нарощування фінансової спроможності територіальних громад; залучення громадян до прийняття рішень на місцях.

У результаті проведених наукових досліджень розроблено та обґрунтовано низку теоретичних і практичних пропозицій та рекомендацій органам державного управління щодо розвитку децентралізації через розподіл повноважень між органами державної влади на принципах субсидіарності.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік URL: <https://decentralization.ua/news/16105/> (дата звернення: 15.11.2023).
2. Андрущенко В. *Організоване суспільство*. Київ: Атлант ЮЕМСі. 2006. 498 с. URL: [www.nbuv.gov.ua/books/2006/06vaos/07.htm](http://www.nbuv.gov.ua/books/2006/06vaos/07.htm).
3. Бабінова О., Доля І. Проблеми забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні. *Україна в 2007 році: оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку*: монографія; за заг. ред. Ю. Г. Рубана. Київ: НІСД, 2007. С. 375-384.
4. Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / уклад. : М. М. Іжа, П. І. Надолішній, Л. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 480 с.
5. Багмет М. О., Личко Т. М. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень. *Наук. пр. ЧДУ. Сер. : «Держ. упр.»*. 2009. № 112. С. 33-37.
6. Баймуратов М. М. Компетенція органу місцевого самоврядування як основний інструментально-функціональний засіб децентралізації повноважень публічної влади в Україні (в умовах миру і воєнного стану). *Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17 червня 2022 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія]*. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. С. 215.
7. Батанов О. В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. *Вісник Запорізького національного університету*. Запоріжжя. 2012. № 1. С. 22-29.
8. Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування :

дис. д-ра держ. упр.: 25.00.02; Харків. регіон. ін-т нац. акад. держ. упр. Харків, 2009. URL: [www.disslib.org/systema-resursnoho-zabezpechennja-rehionalnoho-upravlinnja-kontseptualni-zasady.html/](http://www.disslib.org/systema-resursnoho-zabezpechennja-rehionalnoho-upravlinnja-kontseptualni-zasady.html/).

9. Бобровська О. Ю. Антонова О. В. Практично орієнтована парадигма державного управління в процесах соціально-економічного розвитку України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. №3. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3\\_2020/6](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2020/6).

10. Бобровська О. Ю. Інтеграція систем публічного і галузевого управління як напрям підвищення соціально-економічного розвитку регіонів. *The 12th International scientific and practical conference "World science: problems, prospects and innovations"* (August 11-13, 2021). Perfect Publishing, Toronto, Canada. 2021. P. 202 – 209. URL: <http://surl.li/jddjpr>.

11. Бобровська О. Ю. Інформаційно-аналітичні засади побудови оновлених систем управління розвитком територіальних громад. *Аспекти публічного управління: науковий журнал*. Дніпро: Грані, 2017. Том. 5 № 7. С. 15-26. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/332/334>.

12. Бобровська О. Ю. Розвиток територіальних громад: базові поняття і показники оцінювання. *Публічне адміністрування: теорія та практика: електронний збірник наукових праць / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]*. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. № 1(17). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/16.pdf).

13. Бондарчук Л. В., Урбанович В. А. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. *Міжнародний науковий журнал «Науковий огляд»*. 2015. №11(21). С. 30-38.

14. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави. *Право України*. 2003. № 11. С. 17-23.

15. Бугай С. М., Жовнірчик Я. Ф. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування. *Продуктивні сили України*. 2009. № 1. С. 126-134.

16. Бугай С.М. Сучасний адміністративно-територіальний устрій України: проблеми та можливі шляхи вирішення. *Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України: Зб. наук. праць*. Київ: Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки Мінекономіки України, 2002. Вип. 2. С. 129-136.
17. Буглак Ю. О. Сутність і способи розмежування повноважень органів державної влади. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2017. № 33. С. 83-89. URL: <https://journals.snu.edu.ua/index.php/app/article/view/182>.
18. Буглак Ю. Форми, методи й критерії розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №10. С. 127–130. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/10/26.pdf>.
19. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI: ред. від 20 вересня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text> (дата звернення: 16.02.2023).
20. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. За заг. ред. Г. В. Макарова. НІСД. Київ, 2011. 54 с.
21. Висновок головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» №1472 від 01.02.2008 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=31553](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31553) (дата звернення: 15.11.2023).
22. Гамбург Л. С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. №4 (1). С. 134-145.
23. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с.

24. Гедульянов В. Е. Принцип субсидіарності та представницька демократія в Україні. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 60. С.14-17.
25. Георгієвський Ю. В. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Віче*. 2014. № 14. URL: <http://www.viche.info/journal/4279/>.
26. Георгієвський Ю. В. Удосконалення системи розподілу компетенції й повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як центральна проблема територіальної організації влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 28(1). С. 69-72. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2014\\_28%281%29\\_\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_28%281%29__19)
27. Гончарук Н. Т., Прокопенко Л. Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. №1. С.321-329.
28. Горло Н. В. Реалізація реформи децентралізації влади в Україні в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2023. №41. С.172. URL: [http://apfs.nuoua.od.ua/archive/40\\_2023/29.pdf](http://apfs.nuoua.od.ua/archive/40_2023/29.pdf)
29. Грובהва В. П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право*. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. Т.1. Вип. 31. С. 78–82.
30. Дегтярьова І. О. Багаторівневе регіональне врядування та багаторівневе регіональне управління: аналіз співвідношень сутнісних характеристик. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2016. № 2(54). С. 132-137. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2\\_2016/27.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2016/27.pdf).
31. Демиденко С. В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку. *Вісн. Дніпропетр. держ. фінанс. акад. Сер. «Екон. науки»*. Дніпропетровськ: ДДФА, 2009. № 2. С. 106-111.

32. Дерещ В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади. *Право України*. 2005. № 5. С. 32-35.
33. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки та план заходів з її реалізації. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.11.2023).
34. *Державне управління в Україні: централізація і децентралізація*. Монографія / кол. авт.; відп. ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.
35. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за заг. ред. А. Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 582 с.
36. Дерун Т. М. Інституційне забезпечення процесу децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1675>.
37. 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. Vol. 242 P. 68-99. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/book/211>.
38. Дерун Т. М., Мазур В. Г. Удосконалення державної політики у сфері місцевого самоврядування в Україні. *The system of public administration in the context of decentralization of power : Collective monograph*. Riga : Izdevnieciba "Baltija Publishing", 2020. 204 p.
39. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.

40. Децентралізація дає можливості. Офіційний сайт прес-центру ініціативи «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/> (дата звернення: 15.11.2023).
41. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с.
42. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. Київ, Москаленко О. М., 2012. 212 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-p>. (дата звернення: 15.11.2023).
43. Децентралізація. Аналіз бюджетів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11434?page=12>. (дата звернення: 15.11.2023).
44. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_029](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_029) (дата звернення: 15.11.2023).
45. Дорош У. М. До визначення поняття децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 130-137. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2017\\_3\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_3_16).
46. Дослідження Вплив війни на бюджети територіальних громад від 26.10.2023 р. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/17356> (дата звернення: 15.11.2023).
47. Дребот Н. П., Семеген І. Б. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2019. Т.29, №4. С. 3-4.
48. Дребот І. О. Децентралізація державного управління: понятійно-термінологічний аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2016\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2016_2_4).
49. Дяченко С. Децентралізація державного управління та інституційні трансформації системи місцевих фінансів України. *Вісник Київського*

- національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2023. 18(2). С. 43-48. URL: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2023/18-7/14>.
50. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. Київ: НАДУ. 2010. 820 с.
51. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад від 04.06.2013. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_036). (дата звернення: 15.11.2023).
52. Жак О. Принципи субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні. URL: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm> (дата звернення: 15.11.2023).
53. Забейворота Т. В. Шляхи вдосконалення влади на рівні адміністративного району в умовах децентралізації. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2017. № 8 (30). С. 22-25.
54. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком. 240 с.
55. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. С. Ігнатенко та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2010. 400 с.
56. Ієвлева Л. І. Деконцентрація і децентралізація публічної влади: розуміння категорій. Від громадянського суспільства – до правової держави. Тези VII Міжнародної наукової інтернет-конференції студентів та молодих вчених. Харків : ХНУ ім. Н.В. Каразіна. 2013. С. 188-190. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/46592928.pdf> (дата звернення: 15.11.2023).
57. Імперативи формування громадянського суспільства в умовах модернізації державного управління в Україні: головні виміри та виклики : кол. моногр. / Л. В. Гонюкова, Є. І. Таран, О. М. Петроє та ін. Київ : НАДУ, 2018. 288 с.

58. Казюк Я. Розмежування та розподіл повноважень органів місцевого самоврядування. Про проєкт Концепції. URL: <http://surl.li/rolvv> (дата звернення: 15.11.2023).
59. Калиновський Б. В. Конституційні засади децентралізації влади в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2015. С.105. URL: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2015\\_2/visnyk\\_2\\_2015\\_st\\_22.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2015_2/visnyk_2_2015_st_22.pdf).
60. Карабін Т. О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 439–444.
61. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади: монографія. За наук. ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. Ужгород: ЗакДУ, 2006. 156 с.
62. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород., 2007. 202 с.
63. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 28–35. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_4\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_6).
64. Кириченко Ю. М. Шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. *Науковий Вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 5. Т. 1. С. 200-204. URL: [http://www.nvppp.in.ua/vip/2019/5/tom\\_1/37.pdf](http://www.nvppp.in.ua/vip/2019/5/tom_1/37.pdf).
65. Клімова С. М. Розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в бюджетній сфері. *Теорія та практика державного управління*. 2008. №4. С. 124-132.
66. Кобилецька О. Ф. Вдосконалення трансфертної політики як однієї із засад стимулювання місцевого самоврядування щодо формування їх дохідної частини. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 24. С.32-35. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/24\\_2009/12.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2009/12.pdf).
67. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. №2. С. 3-5.

68. Ковтун Ю. Є. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми упорядкування поля владних функцій. *Децентралізація влади в Україні: гуманітарний та соціально-політичний аспекти : монографія* / кол. авт. Іжа М. М., Бакуменко В. Д., Попов С. А. та ін.; за ред. Іжі М. М., Бакуменка В. Д., Попова С. А. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 64-72.
69. Ковтун Ю. Є. Механізм взаємовідносин органів публічної влади в умовах розвитку багаторівневого управління в Україні. *Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія* / Іжа М. М., Надолішній П. І., Приходченко Л. Л., Саханенко С. Є. та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 288-294.
70. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.наук: спец.: 12.00.01. Київ, 2003. 14 с.
71. Колодій О. М. Досвід децентралізації у Франції. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2018. Т. 29 (68). № 1. С. 195-199. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa\\_2018\\_29\\_1\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2018_29_1_37).
72. Колтун В. С. *Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування: комплементарний підхід: монографія.* Київ : НАДУ, 2015. 440 с.
73. Колтун В. С. Комплементарність як парадигма місцевого самоврядування: методологічний аспект. *Інвестиції: практика та досвід.* 2015. № 4. С. 104–108. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/4\\_2015/22.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/4_2015/22.pdf).
74. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. Ст. 140-143. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 15.11.2023).

75. Концепція реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.09.2009 р. № 900. *Офіційний вісник України*. 2009. № 60. Ст. 2130.
76. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету міністрів України №333-р від 01.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.11.2023).
77. Кочерга О. П. Впровадження сучасної моделі децентралізації влади в Україні на прикладі Польщі та Франції. *Збірник матеріалів ІХ Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень»*, 17–18 листопада 2022 року. Київ: КНУШ. 2022. С. 269-270. URL : <http://surl.li/ncasd>
78. Кочерга О. П. Зміни до конституції України щодо децентралізації влади в Україні. *Шевченківська весна – 2023: публічне управління та державна служба* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 29 берез. 2023 р.) за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. С. 72-23. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2028/files/64782da7-cb8b-48ff-9710-268197951e8c.pdf>.
79. Кочерга О. П. Правові засади децентралізації влади в Україні. *Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 19 квіт. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. С. 231-232. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1928/files/e2d6b0e4-8b82-4770-bc40-87ce3af74f68.pdf>.
80. Кочерга О. П. Реформування адміністративно-територіального устрою як складова реформи децентралізації в Україні. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26-27 квітня 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ імені Тараса

Шевченка, 2023. С. 127-128. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2039/files/e8f052a9-3ca2-4574-ad95-ec8638583c7f.pdf>.

81. Кочерга О. П. Розвиток та функціонування місцевого самоврядування в контексті втілення реформи децентралізації влади в Україні. *Сучасна наука: світові тенденції, технології та інновації*. Матеріали науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 24-25 грудня 2021 р.). Херсон: Видавництво «Молодий вчений», 2021. С. 39-41. ISBN 978-617-7640-96-6. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/other/65dec2021/65dec2021.pdf>.

82. Кочерга О. П. Удосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади та воєнного стану. *Місцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи* : матеріали Міжнар. круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 груд. 2022 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. С. Колтун, Ю. Ф. Дехтяренка. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2022. С. 80-82. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2007/files/a2ddab75-0169-4786-96ef-60255566690a.pdf>.

83. Кочерга О. П. Формування нормативно-правових засад реформи децентралізації в Україні в період з 2014 по 2021 рік: загальний огляд. *Молодий вчений*. 2021. №3 (91). С. 247-253. URL: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-3-91-52>.

84. Кочерга О. П., Дерун Т. М. Цілі сталого розвитку в системі стратегічного планування розвитку територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2052>. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.4.34.

85. Кочерга О. Проекти змін до конституції України щодо децентралізації в період з 2014 по 2019 рік: загальний огляд. *Молодий вчений*. 2021. №2 (90). С. 209-212. URL: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-2-90-41>.

86. Кочерга О.П. Досвід впровадження сучасної моделі децентралізації влади в Україні на прикладі Польщі та Франції. *Молодий вчений*. 2022. №1 (101). С. 194-199. URL: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2022-1-101-40>
87. Кравців В., Жук С. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Економіст*. 2011. №5. С. 5-8.
88. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі: Аналітична записка. 12 с. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesudetsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf>. (дата звернення: 12.10.2023).
89. Кріпак А. П. Організаційно-економічний механізм забезпечення спроможності територіальних громад в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Кріпак Андрій Петрович ; Міжрегіон. Акад. упр. персоналом. Київ, 2021. 20 с.
90. Крупчан О. Д. *Організація виконавчої влади*: монографія. Київ: Видавництво УАДУ, 2001. 132 с.
91. Крусян А. Р. *Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления*. Одесса. 2001. 164 с.
92. Кулішенко Т. Децентралізація державної влади: основні підходи. *Вісник Донецького національного університету, Сер.: Політичні науки*. 2016. С. 17-20.
93. Курмаєв П. Ю. Дослідження зарубіжного досвіду управління соціально- економічним розвитком на регіональному рівні. *Економічний простір*. 2009. № 25. С. 16-23.
94. Лахижа М. Актуальні проблеми удосконалення публічного управління в Україні: зміни, реформування, модернізація, оптимізація, децентралізація, реструктуризація, перезавантаження. *Актуальні проблеми державного управління*. 2020. №1 (57). С. 18-27.
95. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ: 2017. 110 с.

96. Линьов К. О. Принцип субсидіарності у державному управлінні. *Державне управління: теорія та практика*. 2005. №1. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/>.
97. Литвин І. І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 19 с.
98. Лопушинський І. П., Філіппова В. Д. Управління ризиками у процесі розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування. *Публічне управління та митне адміністрування (правонаступник наукового збірника "Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»)*. 2021. № 3 (30). С. 79-86. DOI: DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2021-3.12>. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/v3-30-2021>.
99. Магновський І. Й. Конституційно-правове регулювання територіального устрою України: історія, сучасність, перспективи: автореф. дис. докт. юрид. наук. Харків, 2015. 40 с.
100. Маєв А. Децентралізація влади у Франції: досвід для України. // Актуальні проблеми державного управління. *Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління*. 2012. Вип. 3(51). С. 85–88.
101. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2012. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2012\\_1\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2012_1_33).
102. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України. *Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи: матеріали науково-практ. конф. Тези доп. (17–18 травня 2007 р.)* / Відпов. ред. В. Малиновський. Луцьк: Волинська обласна друкарня, 2007. С. 15-18.
103. Манжула А. А. Проблеми розмежування владної компетенції та взаємодії між органами місцевої виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем у регіоні. *Город, регион,*

*государство: проблемы распределения полномочий* / ред. кол.; В. К. Мамутов (отв. ред.); НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований. Донецк: Юго-восток, 2003. С. 227-233.

104. Матвеева О. Ю. Децентралізація державного управління як чинник досягнення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика :електрон. зб. наук. пр.* 2014. Вип. 1 (11). С.4-5. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_1_21).

105. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2010. 20 с. URL: <http://nbuv.gov.ua/node/554>.

106. Медвідь Ф. М., Чорна М. Ф., Давидюк П. М., Шеленговський В. В. Децентралізація публічної влади в умовах становлення національної безпеки України. *The 9th International scientific and practical conference «Perspectives of world science and education»* (May 20-22) CPN Publishing Group, Osaka, Japan. 2020. P. 699-713.

107. Мельник А. Ф. Державне управління: навчальний посібник. Київ : ЗнанняПрес, 2003. 343-348 с.

108. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

109. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. Директорат з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону, 2019. URL: [https://decentralization.ua/uploads/library/file/439/Method.recom\\_.rayon\\_.pdf](https://decentralization.ua/uploads/library/file/439/Method.recom_.rayon_.pdf) (дата звернення: 12.10.2023).

110. Миколаїв під час війни: наслідки та виклики для місцевої влади. 24 червня 2022. URL: <https://www.opora.ua.org/viyna/mikolayiv-pid-chas-viini-naslidki-ta-vikliki-dlia-mistsevoyi-vladi-24125> (дата звернення: 12.10.2023).

111. Місцеве самоврядування в період воєнного стану. Коментарі експертів від 18.20.2022 р. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/mistseve-samovryaduvannya-v-period-voennoho-stanu> (дата звернення: 12.10.2023).
112. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с.
113. Місцеві фінанси та бюджетна децентралізація. Загальна інформація Порталу «Децентралізація». URL: <https://decentralization.ua/finance> (дата звернення: 12.10.2023).
114. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 10 січня 2022 року. URL: <http://surl.li/rokse> (дата звернення: 12.10.2023).
115. Мохова Ю. Л. Співвідношення централізації та децентралізації в структурній організації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1064>
116. Мошак О. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. *Lex Portus*. 2017. № 3 (5). С. 35–48.
117. Наливайко Л. Р., Ковбаса Ю. В. Принцип субсидіарності як один із головних принципів діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 6. Т. 1. С. 28-31.
118. Носань Н. Нормативно-правове забезпечення публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні. *Галиц. екон. вісн.* 2019. № 4. С. 105-111.
119. Опубліковано 23 розпорядження про адміністративні центри та території територіальних громад областей. URL: <http://auc.org.ua/novyna/opublikovano-23-rozporядzhennya-pro-administratyvni-centry-ta-terytoriyterytorialnyh> (дата звернення: 12.10.2023).

120. Орловська Ю. В., Кірюхін Р. О. Децентралізація влади в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Економічний простір*. 2021 №172. С. 87-92.
121. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://minregion.gov.ua> (дата звернення: 15.11.2023).
122. Першко Л. О. Теоретико-методологічні аспекти зміцнення та розвитку місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації : монографія. Чернігів : НУ «Чернігівська політехніка», 2020. 316 с.
123. Петленко Ю. В., Міланченко В. І. Фінансова децентралізація як напрямок підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка*. 2020. №4 (211). С.39-47.
124. Петренко Л. М. Децентралізація управління в теорії менеджменту. *Теорія та методика управління освітою*. 2010. №3. С.4-5. URL: [www.nbu.gov.ua/e-journals/ttmuo/2010\\_3/10petmmt.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/ttmuo/2010_3/10petmmt.pdf)
125. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*. 2016. № 1. ч. 2. С. 47–51.
126. Пирого І.С., Пирого М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Вип. 77: част. 1. С.117-123. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.18>.
127. Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського. 2016. № 9. С.684-688. URL: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>
128. План заходів на 2021-2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 497-р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

129. Плющ Р. М., Філіппова В. Д., Проніна О. В. Вплив трансформації адміністративно-територіального устрою на реформування державного управління в Україні. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2021. № 14. С. 976-1009. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/issue/view/20/18> DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2021.14.08>.

130. Повар П. О. правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 3 (11). С. 176.

131. Порядок проведення обстеження пошкоджених об'єктів. Factor: веб-сайт. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2022/april/issue-4/3/article-120169.html> (дата звернення: 12.10.2023).

132. Приполова Л. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для України. *Віче*. 2013. №12. С.26-27. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2013\\_12\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2013_12_10).

133. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 15.11.2023).

134. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України №№ 707-р-730-р від 12.06.2020 р. URL: [www.kmu.gov.ua/nrsearch](http://www.kmu.gov.ua/nrsearch) (дата звернення: 15.11.2023).

135. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України : Закон України 8 листопада 2023 року № 3428-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-IX#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

136. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів. Закон України від

08.09.2016 № 1509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1509-19> (дата звернення: 15.11.2023).

137. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/562-20> (дата звернення: 15.11.2023).

138. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України №2259-IX від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

139. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій : Закон України № № 2389-IX від 9 липня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

140. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.17 р. № 1923-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-vii> (дата звернення: 15.11.2023).

141. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10.12.2015 р. №888-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 3. Ст. 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/888-19> (дата звернення: 15.11.2023).

142. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 26 листопада 2015 року № 835-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/835-19> (дата звернення: 15.11.2023).

143. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: Проект Закону України реєстр № 4298 від 30.10.2020 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70293](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293) (дата звернення: 15.11.2023).

144. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.17 р. № 662 // Офіційний вісник України. 2017. №72. Ст. 2206. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/662-2017-%D0%BF> (дата звернення: 15.11.2023).

145. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 20.12.19 №157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/157-19> (дата звернення: 15.11.2023).

146. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. Відомості Верховної Ради. 2015. №13. Ст. 90.

147. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

148. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF> (дата звернення: 15.11.2023).

149. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 9 лютого 2017 року № 1851-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

150. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних

органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011. № 1074 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF> (дата звернення: 15.11.2023).

151. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Київ: Парлам. вид-во, 1997. 104 с.

152. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV : ред. від 06 грудня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

153. Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції : Указ Президента України №713/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7132019-29789> (дата звернення: 15.11.2023).

154. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>. (дата звернення: 12.10.2023) (дата звернення: 15.11.2023).

155. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19> (дата звернення: 15.11.2023).

156. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1508-18> (дата звернення: 15.11.2023).

157. Про Стратегію сталого розвитку "Україна-2020" : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

158. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Закон України від 01.04.2014 № 333-2014-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-p> (дата звернення: 15.11.2023).

159. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання : Закон України від

18.11.1992. № 2796-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2796-12> (дата звернення: 15.11.2023).

160. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України 68/2022, чинний, поточна редакція. Прийняття від 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

161. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року №807-IX. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-reorganizaciyu-ta-utvorennya-rajonnih-derzhavnih-administracij-1635-161220> (дата звернення: 15.11.2023).

162. Проблеми перерозподілу повноважень між районним та базовим рівнями місцевого самоврядування в сучасних умовах. Національний інститут стратегічних досліджень. Дослідження від 13.08.2021. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-08/pererozpodil-povnovazen.pdf> (дата звернення: 15.11.2023).

163. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. Харків : Право, 2009. С. 49.

164. Програми ООН із відновлення та розбудови миру (UN RPP). Модель оптимізації розподілу функціональних обов'язків місцевих адміністрацій. Звіт за результатами дослідження. Серпень 2019 р. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/UA-UNDP-UN-RPP-Model-RSA-functions-FULL.pdf>. (дата звернення: 12.10.2023).

165. Продовження децентралізації в Україні підтримує 76,5% населення – дані всеукраїнського соціологічного дослідження. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15903> (дата звернення: 12.10.2023).

166. Проект «Підтримка децентралізації в Україні» (SALAR International). URL: <http://sklinternational.org.ua/ua/>. (дата звернення: 12.10.2023).

167. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40503> (дата звернення: 15.11.2023).

168. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища) 1848-VIII від 09.02.2017. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59269](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59269) (дата звернення: 15.11.2023).
169. Проект Закону про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39203> (дата звернення: 15.11.2023).
170. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей) від 30.09.2019 №2189. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66965](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66965) (дата звернення: 15.11.2023).
171. Проект Закону про внесення змін до розділу VI Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України 10037 від 12.09.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42765> (дата звернення: 15.11.2023).
172. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 08.10.2013 р. № 3373. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=3373&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3373&skl=8) (дата звернення: 15.11.2023).
173. Проект Закону України «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їхніх меж». URL: <http://sg.vn.ua/wp-content/uploads/2017/05/proekt.pdf> (дата звернення: 15.11.2023).
174. Проект Дорожньої карти Децентралізаційної реформи: Мінвідновлення презентувало основні завдання подальшої реалізації реформи. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34602.html> (дата звернення: 12.10.2023).
175. Проект змін до Конституції в частині децентралізації: що передбачає і які подальші кроки? URL: <http://surl.li/mxfmv> (дата звернення: 12.10.2023).

176. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень. *Аспекти самоврядування*. 2000. № 1 (6). С. 2–7.
177. Публічне управління в умовах децентралізації влади: монографія / О. Г. Вагонова, О. В. Горпинич, С. М. Ісіков, Л. В. Тимошенко, Н. М. Романюк ; М-во освіти і науки України, Нац. техн. ун-т «Дніпровська політехніка». Дніпро: НТУ «ДП», 2019. 109 с.
178. Пундик М. В. Управлінські зв'язки у системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 1. С. 47-53.
179. Результати спеціалізованого моніторингу ЦНАП з ВРМ та мобільним ЦНАП Програми «U-LEAD з Європою» Напряом з покращення якості надання адмінпослуг для населення URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/U-LEAD-Special-Monitoring.pdf> (дата звернення: 15.11.2023).
180. Ресурсний потенціал місцевого самоврядування / О. Ю. Бобровська // 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. 155 с.
181. Рильська В. В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2014\\_2\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_26).
182. Роман В. Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління: зб. наук. пр.* 2014. Вип. 38. С. 13.
183. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.
184. Савенок В. В. Модернізація системи публічної влади в адміністративному районі України. Автореф. дисерт. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. за спец. 25.00.04. Київ: НАДУ, 2018. 24 с.

185. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002 р. / упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. Київ: Логос, 2002. 263 с.
186. Серьогіна С. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. *Право України*. 2014. № 4. С. 107-115.
187. Сітар Д. В. Субсидіарність як принцип розподілу повноважень суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки Таврійського Національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. Том 31. №2, 2020. С. 105-109.
188. Снігур С. П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2010. Вип. 1. С. 349-356.
189. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2009. Вип. 44. С. 144-150. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend\\_2009\\_44\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2009_44_19).
190. Соціально-економічний розвиток територіальних громад Центральної України в умовах децентралізації: науково-аналітична доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянської І. З. Львів, ІРД НАНУ. 2019. 104 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»). URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20190040.pdf> (дата звернення: 15.11.2023).
191. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 627 с.
192. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4. С. 231–236.

193. Стратегічний план розвитку Волочиської громади до 2020 року. URL: [https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/SP\\_Volochysk\\_2020-red-PRN.pdf](https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/SP_Volochysk_2020-red-PRN.pdf) (дата звернення: 12.10.2023).
194. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена Указом Президента України 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 15.11.2023).
195. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: монографія // В. В. Корженко, Г. С. Одинцова, Н. М. Мельтюхова та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка. Харків : Магістр, 2004. 216 с.
196. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація : практичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія». 2012. 120 с.
197. Трояновський В. В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії у державах Європи. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 2. URL: [http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Troyanovsky.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf).
198. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/page#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page#Text) (дата звернення: 15.11.2023).
199. Управління фінансовими ресурсами та бюджетом територіальних громад: практ. посіб. / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, О. Ю. Матвеева, М. М. Трещов, Л. Г. Шевченко; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро: ГРАНІ, 2018. 128 с.
200. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Менджул, Р. П. Натуркач, О. Я. Рогач, М. В. Савчин, І. С. Сухан, П. А. Трачук, І. В. Хохлова; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. В. Савчина.

- Ужгород: ТИМПАНИ, 2015. 216 с. URL: [https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6146/1/Decentralization\\_%20Savchyn%28Ed.%29.pdf](https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6146/1/Decentralization_%20Savchyn%28Ed.%29.pdf).
201. Філіппова В. Д., Логачов Д. О. Вплив потенціалу локальної демократії на демократичне врядування. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2023. № 6. DOI: 10.35546/kntu2078-4481.2023.1.29.
202. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: [https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2017-07/terutor\\_gromad-86ead.pdf](https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2017-07/terutor_gromad-86ead.pdf) (дата звернення: 15.11.2023).
203. Хандій О. О. Сучасний стан та особливості децентралізації влади в Україні. *Економіка та право. Серія: Економіка*. 2016. №2. С. 137-145.
204. Цабека А. Реформування адміністративно-територіального устрою держави в умовах децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 226-232.
205. Чернописький П. Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект. Дис. канд. ... юрид. наук 12.00.02. Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2018. с. 126.
206. Шаршов С. Утворення військових адміністрацій не згортає децентралізацію владних повноважень. *Децентралізація*. 25.11.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15801>. (дата звернення: 12.10.2023).
207. Шинкарук Т. А., Нестерець О. Л. Повноваження центральних органів виконавчої влади та їх відповідальність. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №19. С. 130-136.
208. Шинькович А. В. Євроінтеграційний вектор формування сучасних систем місцевого самоврядування. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. №1 (7). С. 268-273.
209. Шульга І. Л. Інституційні зміни в діяльності місцевих державних адміністрацій в контексті проведення адміністративної реформи в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. №4. С. 89-92.
210. Щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій. «Про

внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» : Закон України від 17 листопада 2020 року № 1009-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>.

211. Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, Pawel Swianiewicz, Kristof Steyvers, Carmen Navarro, Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, Pawel Swianiewicz, Kristof Steyvers, Carmen Navarro, What Is Local Autonomy? *Patterns of Local Autonomy in Europe*. 2018. 3-36. URL: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8_1).

212. Andrii Tsabeka. Decentralization of executive authorities in Ukraine: organizational and financial aspects. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3 (vol. 2). P. 214–219. DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.1727>.

213. Bahl R., Martinez-Vazquez J. Sequencing Fiscal Decentralization // The World Bank. *Policy Research Working Paper Series*. 05.2006. № 3914.

214. Basic services for all in an urbanizing world, Third Global Report of United Cities and Local Governments on Local Democracy and Decentralization, GOLD III Executive Summary. URL: [https://www.uclg.org/sites/default/files/re\\_gold\\_eng.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/re_gold_eng.pdf).

215. Bobrovska O. Yu., Drobot I. O., Nadyuk Z. O., Hrytsko R. Yu., Pokataev P. S. Modern theories of public administration: experience for Ukraine // *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2020. Vol. 27. № 4. pp. 107-120. DOI: 10.37635/jnalsu.27(4).2020.107-120.

216. Brian E. Adams, Assessing the Merits of Decentralization: A Framework for Identifying the Causal Mechanisms Influencing Policy Outcomes, *Politics & Policy*, 2016. 44. 5. pp. 820-849. URL: <https://doi.org/10.1111/polp.12172>.

217. Colin Copus, Mark Roberts, Rachel Wall, Colin Copus, Mark Roberts, Rachel Wall. *The Ties That Bind, Local Government in England*. 2017. pp. 139-164. URL: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-26418-3\\_6](https://doi.org/10.1057/978-1-137-26418-3_6).

218. Diachenko S., & Buha V. Improving administrative control over the legality of local government decisions. In *E3S Web of Conferences*. 2021. Vol. 284, p. 07001. EDP Sciences. DOI <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202128407001>.
219. Eduardo J. Gómez. Decentralization and municipal governance: Suggested approaches for cross-regional analysis. *Studies in Comparative International Development*. 2003. 38. 3. pp. 57-80. DOI <https://doi.org/10.1007/BF02686199>.
220. Filippova V., Huba M., Pronina O., Lohachov D., & Mykolaiets A. Historical insights into the evolution of local self-government and state administration. *Research Journal in Advanced Humanities* 2023. 4(3). URL: <https://doi.org/10.58256/rjah.v4i3.1250>.
221. Forum of regions, United Cities and Local Governments (UCLG). URL: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>.
222. Gianfranco Baldini, Brunetta Baldi, Decentralization in Italy and the Troubles of Federalization. *Regional & Federal Studies*. 2013. 24 (1). pp.87-108. URL: <https://doi.org/10.1080/13597566.2013.827116>.
223. Hans F. W. Dubois, Giovanni Fattore, Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization, *International Journal of Public Administration*. 2009. 32 (8). pp. 704-727. URL: <https://doi.org/10.1080/01900690902908760>.
224. Hutchcroft Paul D. Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power. *Governance*. 2001. 14 (1). pp. 23-53. URL: <http://surl.li/romaf>.
225. José M. Ruano, Marius Profireoiu, Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralisation in Europe, *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. 2016. pp. 477-495. URL: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1\\_18](https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_18).
226. Koltun V. Complexiti as the immუნental properties of local-self-governance phenomenon. *Relevant issues of development and modernization of the modern science: the experience of countries of eastern Europe and prospects of Ukraine*. Monograf. Riga, Latvia. 2018. pp. 160-182. DOI: <http://dx.doi.org/10.30525/978->

- 9934-571-26-8\_9. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/download/all-science/all-science.pdf>.
227. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
228. László Kákai. Centralisation in one step. Centralisation and decentralisation in Hungary from a public services perspective, *Politics in Central Europe*. 2021. 17. s1, pp. 703-728. URL: <https://doi.org/10.2478/pce-2021-0029>.
229. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions
230. Paolo Dardanelli, John Kincaid, Alan Fenna, André Kaiser, André Lecours, Ajay Kumar Singh, Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations, *Publius: The Journal of Federalism*. 2018. 6. 49. pp. 1-29. URL: <https://doi.org/10.1093/publius/pjy03>.
231. Recommendation no. R(95)19 of the committee of ministers to member states on the implementation of the principle of subsidiarity (adopted by the committee of ministers on 12 october 1995 at the 545th meeting of the ministers' deputies). URL: [https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf).
232. Report on Local and Regional Democracy in France – CG (7) 7 Part II Rapporteurs: Moreno BUCCI (Italy) and Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE (Belgium). <https://rm.coe.int/report-on-local-and-regional-democracy-in-france-23-25-may-2000-/168071a587>
233. Scott A. J. Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order. *Oxford: Oxford University Press*, 1998. 192 p.
234. Tadateru Sugawa, Institutional Design of Local State Administration: 出先機関の制度設計, *The Annuals of Japanese Political Science Association*. 2022. 73, 1, (1\_376-1\_398). URL: [https://doi.org/10.7218/nenpouseijigaku.73.1\\_376](https://doi.org/10.7218/nenpouseijigaku.73.1_376).

235. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. O terenowych organach rządowej administracji 200 ogólnej // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1990. №21. Poz. 123.

236. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw 198 Rzeczypospolitej Polskiej. 1990. №16. Poz. 95.

237. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin // Dziennik Ustaw 199 Rzeczypospolitej Polskiej. 1990. №16. Poz. 96.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## Нова система адміністративного устрою реформи децентралізації

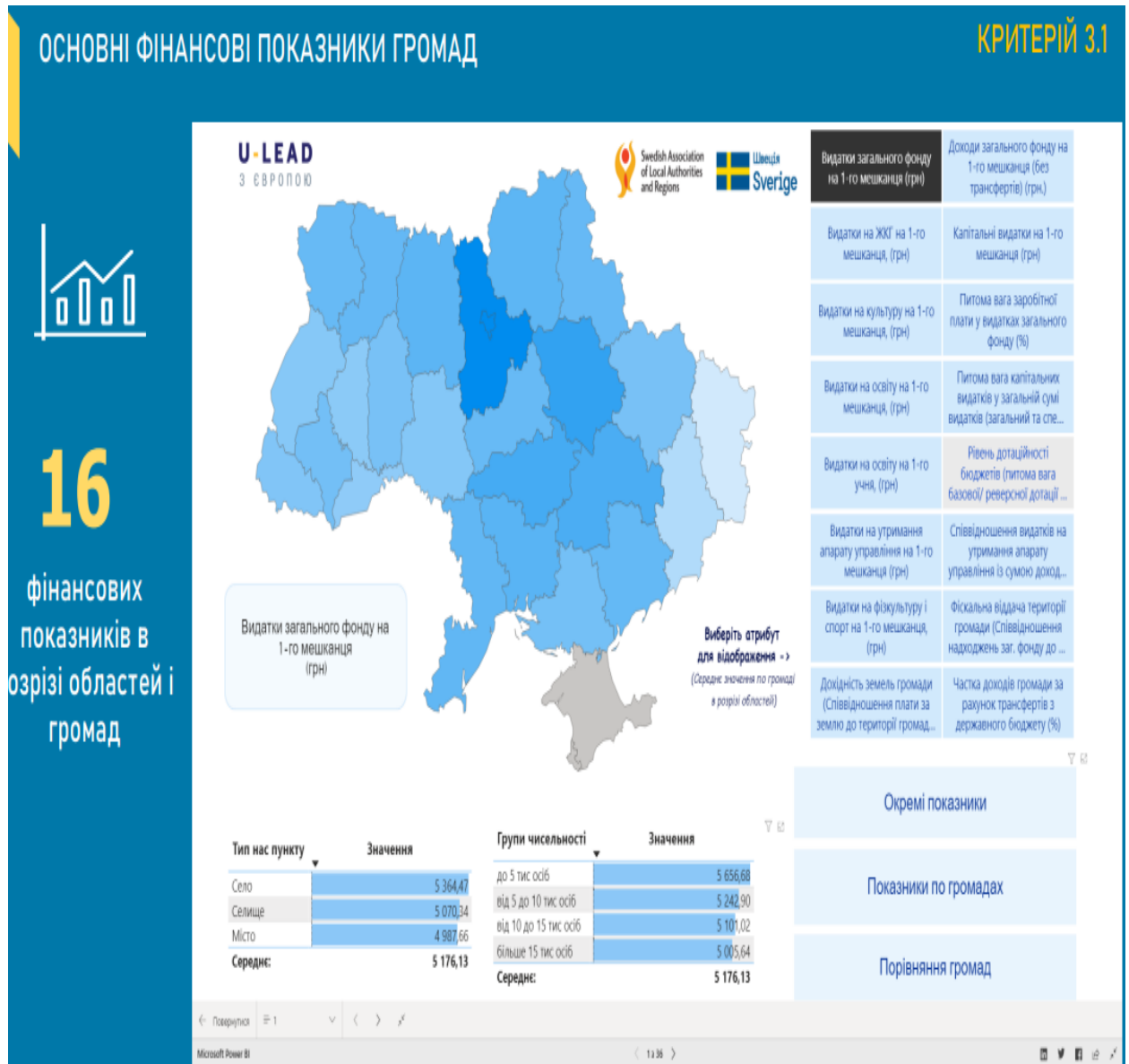
НОВА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ							
ОБЛАСТЬ	Кількість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад)	Кількість територіальних громад, у яких відбулися місцеві вибори 25 жовтня 2020 р.	Кількість адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня (районів)	Кількість районних рад, у яких відбулися місцеві вибори 25 жовтня 2020 року	Кількість депутатів місцевих рад		
					Обласних рад	Районних рад	Рад громад
АР Крим	Буде утворено громади після деокупації АР Крим		10	Буде проведено вибори після деокупації			
Вінницька	63	63	6	6	84	274	1630
Волинська	54	54	4	4	64	176	1316
Дніпропетровська	86	86	7	7	120	350	2174
Донецька	66	36	8	5		246	1008
Житомирська	66	66	4	4	64	180	1604
Закарпатська	64	64	6	6	64	248	1580
Запорізька	67	67	5	5	84	232	1644
Івано-Франківська	62	62	6	6	84	240	1556
Київська	69	69	7	7	84	318	1810
Кіровоградська	49	49	4	4	64	176	1190
Луганська	37	18	8	4		172	448
Львівська	73	73	7	7	84	316	1936
Миколаївська	52	52	4	4	64	180	1276
Одеська	91	91	7	7	84	308	2252
Полтавська	60	60	4	4	84	192	1484
Рівненська	64	64	4	4	64	176	1532
Сумська	51	51	5	5	64	214	1254
Тернопільська	55	55	3	3	64	150	1342
Харківська	56	56	7	7	120	332	1510
Херсонська	49	49	5	5	64	210	1210
Хмельницька	60	60	3	3	64	148	1456
Черкаська	66	66	4	4	64	180	1592
Чернівецька	52	52	3	3	64	134	1236
Чернігівська	57	57	5	5	64	214	1374
м. Київ	1		-	-			120
<b>РАЗОМ</b>	<b>1470</b>	<b>1420</b>	<b>136</b>	<b>119</b>	<b>1660</b>	<b>5366</b>	<b>35534</b>

5

Джерело: Моніторинг Реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [114].

## Додаток Б

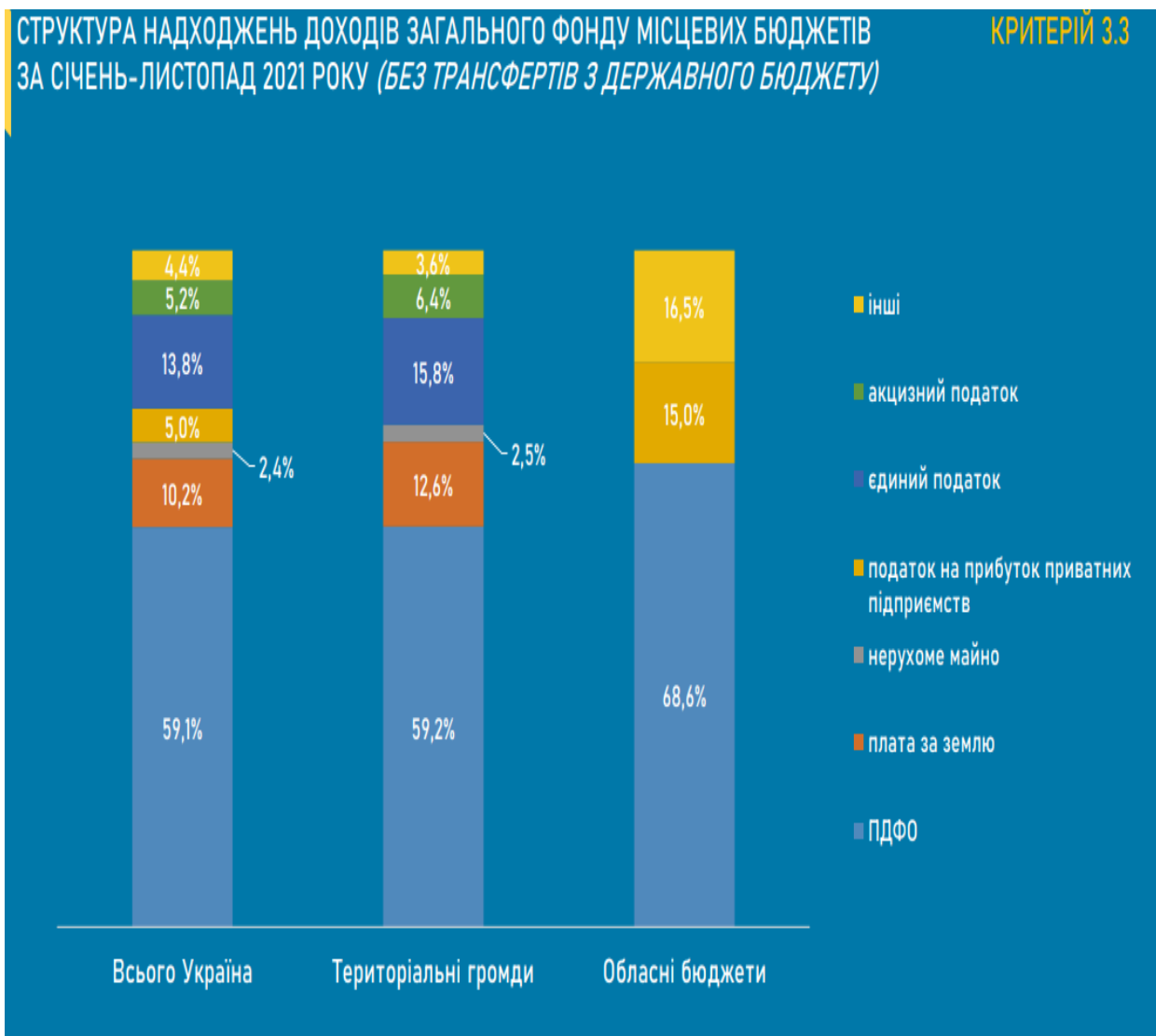
## Основні фінансові показники територіальних громад



Джерело: Моніторинг Реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [114].

## Додаток В

## Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів



Джерело: Моніторинг Реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [114].

## Вихідні дані оцінювання впливу децентралізації на інвестиційні процеси

Вихідні дані оцінювання впливу фінансової децентралізації  
на інвестиційні процеси у містах обласного значення та районах Полтавської  
області

Адміністративна одиниця	Власні доходи бюджету, тис. грн			Капітальні інвестиції, тис. грн			Прямі іноземні інвестиції, тис. дол. США	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017	2018
Гадяч	62258,9	84204,6	100129,7	107508	92103	198830	96,3	97,7
Горішні Плавні	327256,7	415250,2	517602,0	1184641	2732141	3754322	792784,2	809710,2
Кременчук	889932,5	1159999,7	1399875,5	3639743	1840451	2195885	32696,3	35021,3
Лубни	129905,8	178967,0	226057,8	118473	173237	160065	123,7	122,9
Миргород	140855,2	189949,4	220051,1	136723	94674	274203	4596,1	4525,5
Полтава	1442655,7	1907170,9	2200296,6	4998064	3943479	6121614	67587	67181,7
Великобагачанський	64079,9	88241,2	38697,5	317284	389304	343594		
Гадяцький	131854,5	149679,5	188476,2	76768	135146	155939		
Глобінський	101444,8	126119,1	140782,7	517587	648206	567505		
Гребінківський	81266,8	105051,4	50060,7	129681	216892	214987		
Диканський	82564,3	115143,6	134310,9	198401	361637	177198	57,4	58
Зіньківський	128911,1	190303,6	236490,3	173196	287939	147047	36264,3	36435,3
Карлівський	114820,4	168510,6	191062,3	446633	331948	262356		
Кобеляцький	116806,4	164472,3	154463,9	208359	220436	174312		
Козельщинський	60602,7	84045,8	32245,9	100368	260400	215965		
Котелевський	70852,1	92292,3	123536,5	237836	231805	193782		
Кременчуцький	29065,7	45815,8	45775,3	258739	276996	266994	401,4	397,8
Лохвицький	170547,9	216995,8	204398,7	200415	483221	299878	50787,9	49886,5
Лубенський	88777,5	54020,8	60250,4	122107	142124	132251		
Машівський	106174,0	149817,7	79042,0	151802	187310	199708		
Миргородський	141885,3	146937,2	195978,3	156151	185304	208411		
Новосанкарський	128356,7	162472,8	31269,4	86769	248289	85764	1246,8	1272,5
Оржицький	76397,6	106047,5	128450,2	166502	203808	176399	64,5	65,4
Пирятинський	46431,2	67906,6	75915,2	154415	228717	169226	8035	8122,3
Полтавський	167512,6	238440,5	211282,5	390357	586298	534948	8083,4	8091,6
Решетилівський	86941,9	65855,4	77429,1	151966	181965	147405	643,1	669,9
Семенівський	61446,4	76421,6	64729,8	136650	154962	159750	474,1	479,5
Хорольський	98937,4	128006,8	152357,6	196346	232026	210038	2,5	38,7
Чорнухинський	44593,6	56204,8	68422,4	20575	79028	29196		
Чупівський	73217,3	80558,7	106750,8	134241	185214	178147		
Шмицький	26941,8	37321,3	75276,1	346859	520531	681012		

Джерело: [190, с. 45]

## Додаток Д

**Спільні та відмінні риси нормативних моделей власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування**

Подібність	Відмінність
1	2
за правовою основою	
закріплені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [151]. Власні та делеговані повноваження мають постійний характер та можуть бути замінені лише змінами до чинного законодавства	здійснення повноважень. конституційне (ч. 1 ст. 140) та законодавче (ч. 1 ст. 2 Закону про місцеве самоврядування) визначення поняття місцевого самоврядування, діяльність із самостійного вирішення територіальними громадами безпосередньо або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування питань місцевого значення, тобто здійснення власних (самоврядних) повноважень обмежується виключно Конституцією і законами України [74]. Проте ч. 3 ст. 24 Закону про місцеве самоврядування в Україні зобов'язує ОМС та їхніх посадових осіб керуватися 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 в межах їхньої компетенції. Хоча вищезгаданим законом не встановлено та не розмежовано реалізація власних та делегованих повноважень
за колом суб'єктів	
	на відміну від власних повноважень, якими наділені всі органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, делегованими повноваженнями відповідно до закону України Про місцеве самоврядування в Україні, делеговані повноваження встановлені виключно за виконавчими органами сільських, селищних, міських рад
за об'єктом здійснення	
	Власні повноваження ОМС покликані вирішувати питань місцевого значення, а делеговані повноваження практично не пов'язані з питаннями місцевого значення
за територіальною ознакою повноважень	
	власні повноваження реалізуються на всіх територіальних рівнях системно-структурної організації муніципальної влади – обласному, районному (субрегіональному) та на базовому рівні локальному (сільському, селищному, міському). Чітке законодавче окреслення територіальних видів виконавчих органів місцевих рад, за якими Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає коло делегованих повноважень, обмежує територіальну основу здійснення таких повноважень субрегіональним або місцевим рівнем місцевого самоврядування

## Продовження додатку Д

1	2
за матеріально-фінансовою ознакою повноважень	
<p>Власних повноважень більше і застосовуються вони у царині повноваження таких як соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік, галузь бюджету, фінансів і цін, управління комунальною власністю, житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок, будівництво</p>	<p>відповідно до ч. 3 ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.</p> <p>Частина 3 ст.143 Конституції України визначено: держава фінансує здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування, у повному обсязі коштом Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.</p> <p>В даному контексті важливим є формулювання «в повному обсязі», яким передбачено вимогу повного покриття видатків передбачених на із виконанням органом місцевого самоврядування державних делегованих повноважень, за рахунок державних фінансів та об'єктів державної власності</p>
за можливістю делегування повноважень	
<p>Делеговані повноваження перевищують частку власних повноважень у сферах регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, соціального захисту населення. Майже однаковий характер має співвідношення власних і делегованих повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і інтересів громадян</p>	<p>Законом України про місцеве самоврядування передбачено низку напрямків можливого перерозподілу повноважень. До прикладу, такі повноваження можуть бути делеговані: районними, обласними радами – відповідним місцевим державним адміністраціям (п. 27 ч. 1 ст. 43, ст. 44 Закону України про місцеве самоврядування); сільськими, селищними, міськими, районними в місті (у разі їх створення) радами – органам самоорганізації населення (ч. 1 ст. 14, п. 20 ч. 1 ст. 26 Закону України про місцеве самоврядування, ст. 15 Закону України «Про органи самоорганізації населення») [43]. На відміну від цього, делеговані повноваження ОВВ закріплюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» за чітко визначеним суб'єктом – виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, не допускаючи можливості їх переделегування або передачі іншим суб'єктами</p>

## Продовження додатку Д

1	2
за характером повноважень	
<p>власні та делеговані повноваження можуть бути реалізовані в межах єдиної організаційної системи місцевого самоврядування. Здійснення делегованих повноважень, як правило, покладається на ті самі структури, що реалізують і власні повноваження</p>	<p>власні повноваження за своєю суттю та природою – самоврядні їм притаманна органічна приналежність до місцевого самоврядування та здійснюються виключно з інтересів населення відповідної території громади. Щодо делегованих повноважень, то вони більшою мірою стосуються загальнодержавних інтересів. Проте необхідність їхньої адаптації до ОМС, оскільки під час їхньої реалізації орган місцевого самоврядування має враховувати всю специфіку діяльності та інтереси на місцях</p>
за призначенням повноважень	
<p>власні та делеговані повноваження мають обов'язковий характер для ОМС. Це означає, що наділення цими повноваженнями обов'язкове для виконання, при цьому не враховуючи спроможність та фінансовий ресурс для їхнього виконання</p>	<p>власні повноваження виходять із принципу життєзабезпечення територіальних громад, в свою чергу делеговані повноваження покликані ефективно забезпечувати функціонування механізму державного управління на засадах субсидіарності та децентралізації влади.</p> <p>Прикладом може слугувати Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» № 888-VIII від 10.12.2015 р. [141], відповідно з яким, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад зараховане таке делеговане повноваження, як формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону. На нашу думку, виглядає логічним, що орган місцевого самоврядування самостійно здійснює та веде реєстр населення громади.</p> <p>Логічно, що саме це повноваження має бути самоврядним, проте, законодавець поклав це на місцеві органи влади, оскільки ведення реєстру територіальної громади є важливим для формування загальнодержавних демографічного та виборчого реєстрів.</p> <p>Отже, реалізація даного повноваження важлива для ведення реєстру громади самостійно, дозволяє здійснювати реєстрації місця проживання фізичних осіб, а на загальнодержавному рівні забезпечить реалізацію правового статусу громадян України</p>

*Джерело: складено автором на основі [74; 78; 79; 80; 151; 141]*

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Праці, які відображають основні наукові результати дисертації:*

1. Кочерга О. П., Дерун Т. М. Цілі сталого розвитку в системі стратегічного планування розвитку територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 4. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.4.34. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2052>. (особисто автором описано цілі сталого розвитку в контексті розробки планів територіальних громад).
2. Кочерга О.П. Проекти змін до конституції України щодо децентралізації в період з 2014 по 2019 рік: загальний огляд." *Молодий вчений*. 2021. №2 (90). С. 209-212. URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/download/582/566>
3. Кочерга О.П. Формування нормативно-правових засад реформи децентралізації в Україні в період з 2014 по 2021 рік: загальний огляд. *Молодий вчений*. 2021. №3 (91). С. 247-253. URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/download/457/442>
4. Кочерга О.П. Досвід впровадження сучасної моделі децентралізації влади в Україні на прикладі Польщі та Франції. *Молодий вчений*. 2022. №1 (101). С. 194-199. URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/download/3164/3131/>

*Матеріали наукових конференцій:*

5. Кочерга О. П. Розвиток та функціонування місцевого самоврядування в контексті втілення реформи децентралізації влади в Україні. *Сучасна наука: світові тенденції, технології та інновації*. Матеріали науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 24-25 грудня 2021 р.). Херсон: Видавництво «Молодий вчений», 2021. С. 39-41. ISBN 978-617-7640-96-6. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/other/65dec2021/65dec2021.pdf>

6. Кочерга О.П. Впровадження сучасної моделі децентралізації влади в Україні на прикладі Польщі та Франції. Збірник матеріалів ІХ Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень», 17–18 листопада 2022 року. Київ: КНУШ. 2022. С. 269-270. URL : <http://surl.li/ncasd>
7. Кочерга, О. П. Удосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади та воєнного стану. *Місьцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи* : матеріали Міжнар. круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 груд. 2022 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. С. Колтун, Ю. Ф. Дехтяренка. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2022. С. 80-82. URL : <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2007/files/a2ddab75-0169-4786-96ef-60255566690a.pdf>
8. Кочерга О. П. Правові засади децентралізації влади в Україні. *Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 19 квіт. 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. С. 231-232. URL : <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1928/files/e2d6b0e4-8b82-4770-bc40-87ce3af74f68.pdf>
9. Кочерга О. П. Реформування адміністративно-територіального устрою як складова реформи децентралізації в Україні. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26-27 квітня 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2023. С. 127-128. URL : <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2039/files/e8f052a9-3ca2-4574-ad95-ec8638583c7f.pdf>
10. Кочерга О. П. Зміни до конституції України щодо децентралізації влади в Україні. *Шевченківська весна – 2023: публічне управління та*

*державна служба* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 29 берез. 2023 р.) за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. С. 72-23. URL : <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2028/files/64782da7-cb8b-48ff-9710-268197951e8c.pdf>



**ГЛОБИНСЬКА МІСЬКА РАДА  
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ**

Вул.Центральна, 285, м.Глобине Полтавської області, 39000, тел. (05365)2-55-40, факс 24-2-78  
код ЄДРПОУ 04382056, e-mail: globino.mr@globyne-rada.gov.ua, Web: https://globynska-gromada.gov.ua

08.04.2024 № 02-29/895 На \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Кочерги Олександра Петровича на тему: «Розподіл повноважень між  
органами виконавчої влади та органами Місцевого самоврядування за  
принципом субсидіарності»

Цим документом підтверджується, що окремі положення, практичні рекомендації та інформаційно-аналітичні матеріали, розроблені аспірантом кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка О.П. Кочергою використовуються у роботі постійної комісії з питань регламенту, забезпечення законності, правопорядку, розвитку місцевого самоврядування та регуляторної політики, що здійснює діяльність у напрямку питань дотримання вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; питань контролю за дотриманням депутатами та посадовими особами виконавчих органів ради вимог Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»; виконує повноваження у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до функціональної спрямованості та забезпечує подання експертних висновків до проектів регуляторних актів; питань про стан та розвиток сільського господарства, промисловості, підприємництва, транспорту, сфери послуг та житлово-комунального господарства; питань залучення інвестицій для розвитку підприємництва; питань сприяння виконавчим органам в управлінні об'єктами побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності та інших.

О.П. Кочерга забезпечує представництво Глобинської міської ради як суб'єкта взаємодії у сфері державної та регіональної політики, реалізації розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Міський голова



Станіслав ДЖУСЬ