

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему

**«РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА
ОСНОВІ КОНЦЕПЦІЇ «GOOD GOVERNANCE»**

Студентки 2 року навчання ОР «Магістр»
заочної форми спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування» освітньо-
професійної програми «Європейські студії для
публічних управлінців (для державних
службовців за замовленням Національного
агентства України з питань державної служби)»
Сафонік Інни Ігорівни

ФФ захиску
ФФ

Науковий керівник:
професор кафедри євроінтеграційної політики,
д.держ.упр., проф. Орлів Мар'яна Степанівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань

Студентка _____
(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
євроінтеграційної політики від «21» листопада 2025 р., протокол № 4.

В.о. завідувача кафедри євроінтеграційної політики, кандидат економічних наук,
доцент
Гура Вікторія Леонідівна _____
(підпис)

АНОТАЦІЯ

Сафонік І. І. Розвиток місцевого самоврядування в Україні на основі концепції «Good Governance». – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2025.

Досліджено теоретичні засади місцевого самоврядування та еволюцію концепції «Good Governance». Проаналізовано ключові принципи належного врядування та інструменти їх реалізації на місцевому рівні. Охарактеризовано нормативно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні як основи для впровадження «Good Governance». Проведено аналіз практичної імплементації принципів належного врядування на прикладі Горохівської міської територіальної громади шляхом вивчення її програмних та стратегічних документів. Ідентифіковано ключові виклики та перешкоди на шляху до «належного врядування» в умовах воєнного стану та євроінтеграційних процесів. Розроблено інтегровану модель імплементації принципів «Good Governance» у стратегічне управління територіальною громадою. Обґрунтовано роль цифровізації як інструменту забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності органів місцевого самоврядування. Сформовано рекомендації щодо підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та посилення залучення громадян.

Ключові слова: належне врядування, прозорість, підзвітність, принципи, інституційна спроможність, стратегічне управління, територіальна громада, імплементація, воєнний стан, євроінтеграційні процеси, цифровізація.

ABSTRACT

Safonik I. I. Development of Local Self-Government in Ukraine based on the «Good Governance» Concept. – Qualifying master's thesis on manuscript rights.

A thesis submitted for the Master's degree in the field of study 28 «Public Management and Administration», specialty 281 «Public Management and Administration». –The Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko Kyiv National University, Kyiv, 2025.

Theoretical foundations of local self-government and the evolution of the «Good Governance» concept have been investigated. The key principles of good governance and the tools for their implementation at the local level have been analyzed. The regulatory framework for decentralization reform in Ukraine as a basis for introducing «Good Governance» has been characterized. An analysis of the practical implementation of good governance principles has been conducted using the Horokhivska urban territorial community as an example, by studying its program and strategic documents. Key challenges and obstacles to «good governance» in the context of martial law and European integration processes have been identified. An integrated model for implementing «Good Governance» principles into the strategic management of a territorial community has been developed. The role of digitalization as a tool for ensuring transparency, accountability, and efficiency of local self-government bodies has been substantiated. Recommendations for enhancing the institutional capacity of local self-government bodies and strengthening citizen engagement have been formulated.

Keywords: good governance, transparency, accountability, principles, institutional capacity, strategic management, territorial community, implementation, martial law, European integration processes, digitalization.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ «GOOD GOVERNANCE» У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	10
1.1. Теорії, моделі та функції місцевого самоврядування	10
1.2. Розвиток концепції «Good Governance»: міжнародний досвід та підходи до визначення	21
1.3. Інструменти та критерії реалізації принципів «Good Governance» у місцевому самоврядуванні.....	31
Висновки до Розділу 1.....	39
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРИНЦИПІВ «GOOD GOVERNANCE» У ПРАКТИКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	41
2.1. Нормативно-правове забезпечення розвитку місцевого самоврядування в ході реформи децентралізації	41
2.2. Особливості впровадження принципів «Good Governance» в діяльність органів місцевого самоврядування (на прикладі Горохівської міської територіальної громади Волинської області).....	48
2.3. Виклики та перешкоди на шляху до належного врядування на місцевому рівні в умовах воєнного стану та євроінтеграційних процесів	55
Висновки до Розділу 2.....	61
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ЗАСАДАХ КОНЦЕПЦІЇ «GOOD GOVERNANCE»	63
3.1. Розробка моделі імплементації принципів «Good Governance» в стратегічне управління територіальною громадою	63
3.2. Цифровізація як інструмент забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності місцевого самоврядування	71
3.3. Шляхи підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та посилення залучення громадян	76
Висновки до Розділу 3.....	80
ВИСНОВКИ	82
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	86

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВВП	– валовий внутрішній продукт
ГІС	– геоінформаційна система
ГО	– громадська організація
ЄС	– Європейський Союз
ЗМІ	– засоби масової інформації
ІСМС	– індекс спроможності місцевого самоврядування
МДА	– місцева державна адміністрація
МС	– місцеве самоврядування
ОМС	– органи місцевого самоврядування
ОТГ	– об'єднана територіальна громада
ОЕСР	– організація економічного співробітництва та розвитку
ПДФО	– податок на доходи фізичних осіб
ПРООН	– програма розвитку Організації Об'єднаних Націй
СЕД	– система електронного документообігу
ЦНАП	– центр надання адміністративних послуг
KPI	(Key Performance Indicators) – ключові показники ефективності
SMART	(Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound) – критерії для постановки цілей (конкретний, вимірюваний, досяжний, доречний, обмежений у часі)
SWOT	(Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) – аналіз сильних і слабких сторін, можливостей та загроз
USAID	(United States Agency for International Development) – агентство США з міжнародного розвитку

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. В умовах викликів, пов'язаних із повномасштабною збройною агресією російської Федерації та необхідністю повоєнної відбудови, а також у контексті реалізації стратегічного курсу на європейську інтеграцію, кардинально зростає роль ефективного та демократичного місцевого самоврядування. Саме на рівні територіальних громад, які стали форпостом стійкості держави, вирішуються найважливіші питання життєзабезпечення населення, інтеграції внутрішньо переміщених осіб та відновлення зруйнованої інфраструктури. Це висуває нові, значно вищі вимоги до якості публічного управління на місцевому рівні.

Реформа децентралізації, що стала однією з найуспішніших реформ в Україні, створила необхідні правові та фінансові передумови для становлення спроможних громад. Однак передача повноважень та ресурсів є лише першим кроком. Ключовим завданням сьогодення є наповнення цієї нової системи управління якісним змістом, що відповідає сучасним світовим стандартам. У цьому контексті центральною парадигмою стає концепція «Good Governance» (належного або доброго врядування), яка розглядає управління не як ієрархічне адміністрування, а як систему, засновану на принципах прозорості, підзвітності, ефективності, верховенства права та широкого залучення громадян.

Імплементація цих принципів є не просто декларативною вимогою міжнародних партнерів, а життєвою необхідністю для України. По-перше, це є запорукою прозорого та ефективного використання міжнародної фінансової допомоги, що спрямовується на відбудову. По-друге, це фундаментальна умова для зміцнення довіри між владою та громадянами, що є критично важливим для суспільної згуртованості. По-третє, відповідність принципам «Good Governance» є одним із ключових критеріїв на шляху вступу України до Європейського Союзу. Таким чином, дослідження практичних аспектів, викликів та перспектив впровадження належного врядування на місцевому рівні набуває особливої теоретичної та практичної актуальності.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика місцевого самоврядування та публічного управління є предметом глибокого дослідження широкого кола вітчизняних та зарубіжних науковців. Теоретико-методологічні засади муніципальної влади, її конституційно-правові проблеми та моделі системно проаналізовані у працях таких відомих українських дослідників, як О. В. Батанов [3 4] та І. Б. Коліушко [24]. Питання стратегічного планування розвитку громад та децентралізації повноважень розглядалися у спільних доробках В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука та інших співавторів [5, 27, 38].

Проблематику спроможності територіальних громад та інституційної ефективності влади досліджували М. О. Барановський [2], колектив авторів під керівництвом Г. І. Зеленько [21], а також Я. А. Жаліло [12, 13]. Європейську хартію місцевого самоврядування, її імплементацію та значення як гарантії прав людини аналізували М. О. Баймуратов, Б. Я. Кофман [1] та А. Й. Бучинська [8].

Еволюцію та сутність концепції «Good Governance» (належного врядування) ґрунтовно досліджували такі зарубіжні вчені, як Г. Стокер [58], Ф. Фукуяма [46], Р. Роудс [56], К. Гуд [48], М. С. Гріндл [47] та В. П. Нанда [51]. Питанням адаптації європейських стандартів доброго врядування до українського контексту присвячені роботи В. В. Толкованова та В. С. Куйбіди [19, 39], а також дослідження можливостей імплементації зарубіжного досвіду У. М. Дорош [14] та М. С. Коханій [26].

Окремі аспекти впровадження інструментів належного врядування також знайшли своє відображення в численних наукових публікаціях. Зокрема, економічний вплив децентралізації та фіскальну спроможність досліджували Р. Родрігес-Позе та А. Бвайр [57], а динаміку фінансової спроможності громад висвітлено в аналітичних матеріалах порталу «Децентралізація» [40]. Питанням функціонування громад та самоорганізації населення в умовах воєнного стану присвячені праці В. Борщевського [7] та Я. Жаліла [16]. Цифрову трансформацію, використання цифрових платформ та рейтинги прозорості вивчали Т. Маматова, І. Чикаренко [28], а також Transparency International

Ukraine [35]. Проблеми підзвітності органів місцевого самоврядування аналізували Р. Пятківський та Н. Проц [54].

Незважаючи на значну кількість праць, у тому числі монографії (О. В. Батанов [3]; І. Б. Коліушко [24]; Г. І. Зеленько [21]), поза увагою дослідників часто залишається комплексний аналіз імплементації системи принципів «Good Governance» на рівні конкретної територіальної громади. Більшість класичних досліджень, таких як праці Е. К. Пейджа [53] та Ч. М. Тібута [60], мають теоретичний характер. Відтак, існує наукова потреба у здійсненні цілісного дослідження, яке б поєднувало аналіз адміністративно-територіальної реформи (Ю. І. Гануцак [10], М. І. Стегней [36]), практичного досвіду громади на основі її стратегічних документів (як-от Стратегія та Програма цифровізації Горохівської міської територіальної громади [34, 37]) та сучасних викликів воєнного часу.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є обґрунтування пропозицій та практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні на основі імплементації принципів концепції «Good Governance».

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі **завдання**:

- дослідити теоретичні засади місцевого самоврядування та еволюцію концепції «Good Governance»;
- проаналізувати ключові принципи належного врядування та інструменти їх реалізації на місцевому рівні;
- охарактеризувати нормативно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні як основи для впровадження «Good Governance»;
- провести аналіз практичної імплементації принципів належного врядування на прикладі Горохівської міської територіальної громади шляхом вивчення її програмних та стратегічних документів;
- ідентифікувати ключові виклики та перешкоди на шляху до «належного врядування» в умовах воєнного стану та євроінтеграційних процесів;

- розробити інтегровану модель імплементації принципів «Good Governance» у стратегічне управління територіальною громадою;
- обґрунтувати роль цифровізації як інструменту забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності ОМС;
- сформулювати рекомендації щодо підвищення інституційної спроможності ОМС та посилення залучення громадян.

Об’єкт і предмет дослідження. Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. Предметом дослідження є імплементація принципів концепції «Good Governance» в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні у контексті їх розвитку та забезпечення ефективності реформи децентралізації (на прикладі Горохівської міської територіальної громади Волинської області).

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є система загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Системний метод дозволив розглянути місцеве самоврядування як цілісну систему у взаємозв’язку її елементів. За допомогою формально-юридичного методу проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють діяльність ОМС. Порівняльно-правовий метод був використаний для зіставлення українського законодавства зі стандартами Європейської хартії місцевого самоврядування. Метод аналізу документів застосовувався для вивчення стратегій, програм та рішень ОМС. Метод кейс-стаді (case study) став основою для глибокого дослідження практики Горохівської громади, а метод моделювання – для розробки рекомендацій у третьому розділі.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що:

- запропоновано алгоритм імплементації принципів «Good Governance» у повний цикл стратегічного управління територіальною громадою (від аналізу до моніторингу);
- удосконалено систематизацію викликів, що стоять перед українським місцевим самоврядуванням, шляхом їх поділу на групи, пов’язані з воєнним

станом, євроінтеграційними вимогами та внутрішніми системними проблемами.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в роботі висновки та рекомендації можуть бути використані:

- органами місцевого самоврядування, зокрема Горохівською міською радою, при розробці та коригуванні стратегій розвитку, програм цифрової трансформації та вдосконаленні механізмів залучення громадян;
- у законотворчій діяльності при підготовці змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів;
- у навчальному процесі при викладанні дисциплін «Публічне управління та адміністрування», «Місьцеве самоврядування», «Європейська інтеграція» для студентів вищих навчальних закладів;
- інститутами громадянського суспільства для проведення моніторингу та адвокації реформ на місцевому рівні.

Апробація результатів.

Сафонік І. І. Good Governance в системі публічного управління: місцевий вимір українських реформ. Євроінтеграційний дизайн: стратегії відновлення України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 6 трав. 2025 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, М. С. Орлів. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2025. С. 213-215. <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2202/files/cc01cdf1-6c15-449b-bbb7-6977e3de8663.pdf>

Структура та обсяг роботи.

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. У тексті є 2 таблиці і 3 рисунка. Загальний обсяг роботи становить 96 сторінок, з них основного тексту – 83 сторінки. Список використаних джерел налічує 63 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ «GOOD GOVERNANCE» У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Теорії, моделі та функції місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування (МС) є фундаментальним інститутом сучасного демократичного суспільства та невід'ємною складовою системи публічного управління. Його значення виходить далеко за межі суто адміністративного поділу території та делегування повноважень. У сучасному науковому дискурсі МС розглядається як багатовимірний феномен, що поєднує в собі елементи публічної влади, громадянського суспільства та локальної економіки. Воно виступає ключовим механізмом децентралізації влади, наближення процесу ухвалення рішень до громадян та, як наслідок, підвищення ефективності управління й якості життя на місцях. Розуміння сутності МС вимагає аналізу через призму кількох провідних теоретичних підходів.

З позицій ліберальної теорії, місцеве самоврядування розглядається насамперед як «школа демократії» та інструмент захисту індивідуальних свобод від надмірної концентрації влади на національному рівні. Класики лібералізму, від Алексіса де Токвіля до Джона Стюарта Мілля, вбачали в локальній автономії запоруку виховання активного та відповідального громадянина, здатного брати участь у суспільному житті та контролювати владу [16, с. 55]. У цій парадигмі МС є не стільки постачальником послуг, скільки простором для реалізації політичних прав та свобод, ареною для вільної конкуренції ідей та політичних сил на локальному рівні.

На противагу цьому, комунітарна теорія акцентує увагу не на індивідуальних правах, а на цінності спільноти (громади) як такої. Місцеве самоврядування тут постає як природна форма самоорганізації людей, об'єднаних спільною територією, історією, інтересами та ідентичністю. Як

зазначає провідний вітчизняний теоретик муніципального права О. В. Батанов, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а її право на самоврядування є невід'ємним та природним [2, с. 98]. З цієї точки зору, головна мета МС – це артикуляція та реалізація колективних інтересів громади, збереження її унікальності та зміцнення соціальних зв'язків.

Теорія публічного вибору (public choice theory) пропонує економічний погляд на місцеве самоврядування. Її прихильники, зокрема Чарльз Тібу, розглядають муніципалітети як конкуруючих між собою виробників публічних благ (освіти, безпеки, благоустрою), а громадян – як споживачів, що «голосують ногами» (voting with their feet), обираючи для проживання ту громаду, яка пропонує найкращий набір послуг за прийнятним рівнем місцевих податків [19]. Цей підхід підкреслює важливість фіскальної децентралізації та конкуренції між громадами як стимулу для підвищення ефективності та чутливості місцевої влади до потреб мешканців. Хоча ця модель є ідеалізованою, вона вказує на критичну важливість економічної складової та якості надання послуг для успішного функціонування МС.

Залежно від теорії, на яку спирається держава при формуванні системи місцевого самоврядування, прийнято розрізняти дві основні класичні моделі місцевого самоврядування – англосаксонську та континентальну. Основним критерієм для типологізації є принципи взаємовідношення і розподілу компетенції між центральними і місцевими органами управління.

Англосаксонська (або британська) модель історично склалася у Великій Британії та була запозичена країнами її колишньої імперії (США, Канада, Австралія, Нова Зеландія). Ключовою особливістю цієї моделі є високий ступінь автономії органів місцевого самоврядування, які розглядаються як самостійні корпорації публічного права. Їхні повноваження базуються на принципі *ultra vires* («поза межами повноважень»), що означає, що ОМС можуть робити лише те, що прямо дозволено їм законом. Відносини з центральним урядом будуються переважно на засадах партнерства, а не ієрархічного підпорядкування. Для цієї моделі характерна відсутність системи

адміністративного нагляду за ОМС з боку представників центральної влади на місцях. Контроль здійснюється опосередковано — через суд, парламент та фінансові механізми (гранти, субвенції). Внутрішня структура ОМС часто характеризується колегіальним управлінням («сильна рада – слабкий мер»), де основна влада зосереджена в руках ради, а мер виконує переважно представницькі, церемоніальні функції [12].

Континентальна (романо-германська або французька) модель є поширеною в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, а також з певними модифікаціями – Німеччина). На відміну від англосаксонської, ця модель характеризується тісною інтеграцією місцевого самоврядування в загальну вертикаль державної влади. ОМС тут розглядаються як нижча ланка єдиної системи управління, що виконує як власні (самоврядні), так і делеговані державою повноваження. Така система передбачає наявність на місцях представника центральної влади (префекта, урядового комісара), який здійснює адміністративний нагляд за законністю, а іноді й доцільністю рішень ОМС. Ця модель, яку часто називають дуалістичною, поєднує в собі елементи державної централізації та місцевої автономії. Внутрішня структура влади може варіюватися, але часто передбачає сильнішу роль мера як голови виконавчого органу, що несе відповідальність не лише перед радою, а й перед державою за виконання делегованих повноважень [2, с. 255].

Глобалізація, європейська інтеграція та поширення ідей «New Public Management» призвели до поступового розмивання меж між класичними моделями та появи гібридних форм. Багато країн континентальної Європи, прагнучи посилити місцеву демократію, запозичують елементи англосаксонської моделі, зокрема, обмежуючи повноваження державних префектів та розширюючи фінансову автономію муніципалітетів. З іншого боку, в англосаксонських країнах посилюється роль центрального уряду у встановленні стандартів якості публічних послуг та контролі за їх дотриманням [26, с. 88].

Окремо варто виділити скандинавську (північноєвропейську) модель, яка поєднує риси обох класичних систем. Вона характеризується дуже широким колом повноважень ОМС (особливо у соціальній сфері, освіті та охороні здоров'я) та високим рівнем фінансової автономії, що базується на місцевому прибутковому податку. При цьому державний контроль є мінімальним і стосується лише законності рішень. Ця модель вважається однією з найбільш децентралізованих у світі, але її успіх значною мірою залежить від високого рівня політичної культури, довіри в суспільстві та ефективної системи перерозподілу ресурсів [28].

Українська модель місцевого самоврядування є прикладом складної трансформації. Успадкувавши радянську систему місцевих рад, що були повністю інтегровані в державну ієрархію, Україна після здобуття незалежності стала на шлях розбудови МС за континентальним зразком. Це проявилось у збереженні інституту місцевих державних адміністрацій, що поєднували функції виконавчої влади та державного контролю. Реформа децентралізації, що розпочалася у 2014 році, має на меті суттєво посилити автономію ОМС, наблизивши українську модель до стандартів Європейської хартії та, в деяких аспектах, до скандинавського досвіду (особливо в частині широких повноважень та фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад). Однак остаточна конфігурація української моделі залежатиме від того, як буде вирішено питання державного нагляду (чи стануть голови МДА префектами з виключно контролюючими функціями) та наскільки стійкою виявиться фінансова база громад в умовах економічних криз та війни [24].

Незалежно від теорії чи моделі, на якій ґрунтується система місцевого самоврядування, у найбільш загальному вигляді місцеве самоврядування є визнаною та гарантованою державою здатністю та реальним правом територіальної громади та її виборних органів самостійно і під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення в інтересах населення. Ця концепція знайшла своє найповніше втілення у

фундаментальному для європейського правового простору принципі субсидіарності, як основи сучасного місцевого самоврядування.

Принцип субсидіарності є наріжним каменем, на якому будується вся сучасна архітектура європейського місцевого самоврядування. Його сутність полягає в тому, що управлінські повноваження мають реалізовуватися на найнижчому можливому рівні, який є найближчим до громадянина. Передача повноважень на вищий рівень (регіональний чи національний) є виправданою лише у тому випадку, якщо їхнє виконання на нижчому рівні є неможливим або неефективним [7, с. 25]. Таким чином, субсидіарність встановлює презумпцію компетенції на користь органів місцевого самоврядування.

Історично коріння цього принципу сягає соціальної доктрини Католицької церкви, зокрема енцикліки Папи Пія XI «*Quadragesimo Anno*» (1931), де стверджувалося, що вища суспільна інстанція не повинна втручатися у внутрішнє життя нижчої, позбавляючи її компетенції, а радше має підтримувати її у разі потреби та допомагати координувати її діяльність з іншими частинами суспільства [18]. На рівень європейського права цей принцип був виведений Маастрихтським договором 1992 року як основа для розмежування повноважень між Європейським Союзом та його державами-членами.

У контексті місцевого самоврядування принцип субсидіарності закріплений у Преамбулі та статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Стаття 4(3) Хартії чітко зазначає: «Здійснення публічних повноважень, як правило, має належати насамперед тим органам влади, які мають найближчий контакт з громадянином. Передача будь-якого повноваження іншому органу влади має відбуватися з урахуванням обсягу та характеру завдання, а також вимог ефективності та економії» [1, с. 51].

В українському правовому полі принцип субсидіарності імplementовано через положення Конституції України (статті 7, 140) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, як зазначають експерти та науковці, його практична реалізація стикається з низкою викликів. Зокрема, йдеться про

проблему «нефінансованих мандатів», коли держава делегує органам місцевого самоврядування повноваження, не забезпечуючи їх достатніми фінансовими ресурсами для виконання [17, с. 45]. Крім того, зберігаються ризики надмірного державного контролю та втручання у власні повноваження ОМС, що суперечить духу субсидіарності. Успіх реформи децентралізації в Україні безпосередньо залежить від того, наскільки послідовно цей принцип буде втілено не лише на рівні законодавства, а й у повсякденній управлінській практиці, забезпечуючи реальну, а не декларативну спроможність громад.

Таким чином, розгляд місцевого самоврядування через призму основних базових теорій та принципу субсидіарності дозволяє зрозуміти його подвійну природу: з одного боку, це інструмент демократичного врядування та реалізації прав громадян, а з іншого – ефективний механізм надання публічних послуг та управління територіальним розвитком.

Функціональне призначення органів місцевого самоврядування є відображенням їхньої сутності та ролі в суспільному житті. Функції МС — це основні напрями їхньої діяльності, що розкривають їхнє соціальне призначення та забезпечують життєдіяльність територіальної громади. У сучасній науці публічного управління та муніципального права функції ОМС класифікують за різними критеріями, проте найбільш обґрунтованою та поширеною є систематизація, що виділяє представницьку, управлінську (сервісну), економічну та правоохоронну функції. Детальний розгляд кожної з них дозволяє досягнути всю повноту та складність завдань, що стоять перед місцевою владою в Україні, особливо в контексті реформи децентралізації.

Представницька функція є первинною та засадничою для будь-якого демократичного інституту. Вона полягає у формуванні органів влади шляхом вільного волевиявлення громадян та подальшому представленні (артикуляції та агрегації) їхніх інтересів у процесі ухвалення рішень. На місцевому рівні ця функція реалізується через діяльність виборних органів — місцевих рад та їх голів (сільських, селищних, міських), які отримують мандат довіри безпосередньо від членів територіальної громади. Як наголошує

Ю. Я. Бориславська, саме через представницькі органи громада реалізує своє невід'ємне право на самоврядування, перетворюючи розрізнені інтереси окремих мешканців на консолідовану публічну волю [3, с. 140].

Легітимність місцевої влади, тобто визнання її законності та права управляти з боку населення, прямо залежить від якості виконання представницької функції. Ця якість визначається кількома факторами:

По-перше, прозорістю та демократичністю виборчого процесу. Вільні та чесні місцеві вибори є необхідною передумовою для формування дієвих представницьких органів. Викликами на цьому шляху в Україні залишаються проблеми підкупу виборців, використання адміністративного ресурсу та маніпулятивних політичних технологій, що підриває довіру до виборних інститутів [20, с. 77].

По-друге, ефективністю комунікації між депутатами та виборцями протягом усього терміну повноважень. Представництво не обмежується днем голосування. Воно передбачає постійний діалог, звітування депутатів перед своїми виборцями, проведення прийомів громадян, реагування на їхні звернення та проблеми. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» закріплює ці обов'язки, однак їх реальне виконання часто залишається на низькому рівні через брак інституціоналізованих механізмів та низьку політичну культуру як депутатів, так і виборців.

По-третє, здатністю представницького органу (ради) діяти як колегіальний та ефективний орган. Місцева рада повинна бути майданчиком для конструктивних дискусій та пошуку компромісів, а не ареною для політичної боротьби, що паралізує її роботу. Реформа децентралізації та укрупнення громад посилили цей виклик, оскільки в радах новоутворених територіальних громад часто представлені депутати від багатьох населених пунктів з різними, іноді суперечливими, інтересами, що ускладнює процес ухвалення консенсусних рішень [7, с. 112].

Отже, представницька функція створює політико-правову основу для функціонування всієї системи місцевого самоврядування, забезпечуючи її

легітимність та зв'язок із громадою. Її належна реалізація є запорукою того, що діяльність ОМС буде відповідати реальним потребам та запитам мешканців.

Якщо представницька функція відповідає на питання «хто править?», то управлінська (або сервісна) функція відповідає на питання «що робить влада для людей?». Саме через цю функцію більшість громадян щоденно контактує з місцевою владою та оцінює її ефективність. Вона полягає у безпосередньому управлінні справами громади та наданні широкого спектра публічних послуг, якість яких безпосередньо впливає на рівень життя населення. Тому на початку ХХ століття у зарубіжних наукових працях ширилась думка про те, що концепція «New Public Management», як сучасна парадигма публічного управління, розглядає ОМС не як бюрократичну структуру, а як сервісну організацію, а мешканців — як клієнтів, що мають право на отримання якісних послуг [21].

Спектр послуг, за які відповідають ОМС в Україні, є надзвичайно широким і охоплює:

- Освітні послуги: управління мережею закладів дошкільної та загальної середньої освіти (школи, дитячі садки), їх матеріально-технічне забезпечення, організація харчування, підвезення учнів.
- Послуги у сфері охорони здоров'я: утримання та розвиток закладів первинної медичної допомоги (амбулаторій, ФАПів), реалізація місцевих програм громадського здоров'я.
- Соціальні послуги: надання допомоги вразливим категоріям населення (особам похилого віку, особам з інвалідністю, сім'ям у складних життєвих обставинах), функціонування центрів надання соціальних послуг.
- Житлово-комунальні послуги та благоустрій: організація водопостачання та водовідведення, теплопостачання, вивезення сміття, утримання доріг, вуличного освітлення, парків, скверів та інших об'єктів благоустрою.
- Адміністративні послуги: забезпечення роботи центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), де громадяни можуть отримати широкий

спектр послуг за принципом «єдиного вікна» (реєстрація місця проживання, бізнесу, нерухомості тощо).

Реформа децентралізації суттєво розширила повноваження та відповідальність ОМС у цих сферах, передавши на базовий рівень управління школами, лікарнями, будинками культури, які раніше були в підпорядкуванні районної влади. Це створило як нові можливості для громад, так і серйозні виклики, пов'язані з необхідністю ефективного управління цими активами та фінансування їхньої діяльності. Як зазначають експерти, інституційна спроможність багатьох ОМС, особливо в невеликих громадах, не завжди відповідає обсягу нових повноважень, що вимагає постійного навчання посадових осіб, оптимізації управлінських процесів та залучення зовнішніх ресурсів [5, с. 150].

Ключовими індикаторами якості виконання сервісної функції є доступність, своєчасність, результативність та вартість послуг. Успішне виконання цієї функції вимагає від ОМС не лише наявності фінансових ресурсів, а й сучасних управлінських компетенцій, стратегічного планування, вміння залучати до надання послуг приватний сектор та громадські організації (аутсорсинг), а також впровадження цифрових технологій для підвищення зручності та ефективності.

Ефективне виконання представницької та управлінської функцій неможливе без міцного економічного підґрунтя. Економічна функція місцевого самоврядування полягає у створенні умов для сталого економічного розвитку території, забезпеченні фінансової самодостатності громади та ефективному управлінні її ресурсами. Ця функція має кілька ключових складових.

По-перше, управління комунальною власністю. До власності територіальної громади належать земля, нерухомість, інфраструктурні об'єкти та комунальні підприємства. Ефективне управління цими активами може стати вагомим джерелом надходжень до місцевого бюджету (через оренду, приватизацію, дивіденди) та інструментом для реалізації соціальних та інфраструктурних проєктів. Проте в Україні ця сфера тривалий час була однією

з найбільш корумпованих та непрозорих. Реформа децентралізації актуалізувала потребу в проведенні повної інвентаризації комунального майна, розробці прозорих процедур його відчуження та передачі в оренду, а також у підвищенні ефективності роботи комунальних підприємств [22, с. 110].

По-друге, формування та виконання місцевого бюджету. Це центральний елемент економічної функції. Завдяки фіскальній децентралізації, місцеві бюджети отримали стабільні джерела доходів, зокрема 60 % податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), єдиний податок, плату за землю та нерухомість. Це дозволило досягти кардинального зростання фінансової спроможності громад: за період з 2014 по 2023 рік їхні власні доходи збільшились у 7,5 разів – з 68,6 млрд грн до 515 млрд грн, а їхня частка у зведеному бюджеті України зросла з 29,5 % до 43 %. Важливо, що ця позитивна динаміка зберігається і в умовах повномасштабного вторгнення: за даними Міністерства фінансів, лише за перші п'ять місяців 2024 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів зросли на 11,8 % порівняно з аналогічним періодом минулого року і склали 191,1 млрд грн [39]. Завданням ОМС є не лише ефективний збір цих податків, а й раціональний розподіл видатків відповідно до пріоритетів, визначених у стратегії розвитку громади. Важливими інструментами тут є бюджетне планування, моніторинг виконання бюджету та забезпечення його прозорості для громадян [17, с. 48].

По-третє, створення сприятливого бізнес-клімату та залучення інвестицій. Місцева влада не є безпосереднім гравцем на ринку, але вона може і повинна створювати умови, що стимулюють підприємницьку активність, створення нових робочих місць та залучення інвесторів. До таких умов належать: спрощення дозвільних процедур, розробка якісної містобудівної документації (генеральних планів, детальних планів територій), розвиток інфраструктури (доріг, мереж), надання податкових пільг у межах законодавства, а також активний інвестиційний маркетинг території. Успішні громади сьогодні активно конкурують за інвесторів, створюючи індустріальні парки,

розробляючи інвестиційні паспорти та пропонуючи прозорі й зрозумілі «правила гри» для бізнесу [12].

Безпека є однією з базових потреб людини та фундаментальною умовою для розвитку громади. Хоча основна відповідальність за правоохоронну діяльність в Україні лежить на центральних органах влади (Національна поліція, СБУ, прокуратура), органи місцевого самоврядування відіграють усе більш важливу роль у забезпеченні громадського порядку та безпеки на своїй території. Ця функція реалізується у кількох формах.

Найбільш поширеною є участь у фінансуванні та матеріально-технічному забезпеченні державних правоохоронних органів через місцеві програми профілактики правопорушень. Громади виділяють кошти на закупівлю автомобілів для поліції, паливно-мастильних матеріалів, встановлення систем відеоспостереження («Безпечне місто»), ремонт приміщень для дільничних офіцерів [23]. Це дозволяє посилити присутність поліції на території та підвищити оперативність її реагування.

Крім того, ОМС мають право створювати власні муніципальні формування з охорони громадського порядку (муніципальна варта, муніципальна поліція). Їхній правовий статус та повноваження в Україні досі є предметом дискусій і потребують чіткішого законодавчого врегулювання. На практиці такі формування переважно займаються контролем за благоустроєм (боротьба зі стихійною торгівлею, незаконним паркуванням), охороною комунального майна та патрулюванням громадських місць, виконуючи допоміжні функції щодо Національної поліції.

Важливим елементом є також профілактична робота, особливо серед молоді, та створення безпечного середовища (якісне вуличне освітлення, облаштування громадських просторів, що перешкоджають злочинності). Співпраця ОМС, поліції та громадськості в рамках концепції «community policing» (взаємодія поліції та громади) визнається однією з найефективніших стратегій для підвищення рівня безпеки на місцевому рівні.

Підсумовуючи, комплексний та збалансований розвиток усіх чотирьох функцій – представницької, управлінської, економічної та правоохоронної – є запорукою становлення спроможного та ефективного місцевого самоврядування. Перекуси в розвитку (наприклад, сильна економічна база при слабкому представництві інтересів громадян) можуть призвести до викривлень у розвитку громади та зниження довіри до влади.

Утвердження та розвиток місцевого самоврядування в сучасній Європі нерозривно пов'язані з діяльністю Ради Європи та, зокрема, з ухваленням у 1985 році фундаментального міжнародно-правового документа – Європейської хартії місцевого самоврядування (далі — Хартія). Цей документ не є простою декларацією, а юридично обов'язковим договором для держав, що його ратифікували, що забезпечує близьке до громадян управління [40].

Хартія акумулювала найкращий європейський досвід муніципального розвитку та встановила загальновизнані стандарти, які стали «золотим правилом» для оцінки рівня демократичності та автономності місцевої влади в державах-членах Ради Європи. Для України, яка ратифікувала Хартію ще у 1997 році, її положення є не лише міжнародним зобов'язанням, а й дороговказом для проведення реформи децентралізації та побудови ефективної системи МС.

1.2. Розвиток концепції «Good Governance»: міжнародний досвід та підходи до визначення

Концепція «Good Governance» (належне або добре врядування) є однією з центральних парадигм сучасного публічного управління, що кардинально змінила погляди на роль держави, її взаємодію з суспільством та шляхи досягнення сталого розвитку. Її поява наприкінці ХХ століття не була випадковою, а стала наслідком глибокої кризи традиційних моделей державного управління та розвитку, що домінували у світі протягом кількох

десятиліть після Другої світової війни. Щоб зрозуміти сутність «Good Governance», необхідно простежити її еволюцію, що почалася з констатації «кризи врядування».

Протягом 1960-1970-х років у теорії та практиці міжнародного розвитку панувала ідея «держави розвитку» (developmental state). Вона передбачала, що держава, особливо в країнах, що розвиваються, має відігравати центральну роль в економіці: здійснювати директивне планування, володіти ключовими підприємствами, контролювати фінансові потоки та реалізовувати масштабні інфраструктурні проекти. Цей підхід, підкріплений значними обсягами міжнародної фінансової допомоги, мав на меті прискорити модернізацію та індустріалізацію.

Однак на початку 1980-х років стало очевидним, що ця модель у багатьох країнах зазнала краху. Замість очікуваного процвітання, багато держав зіткнулися з економічною стагнацією, борговими кризами, тотальною корупцією, роздутим та неефективним бюрократичним апаратом. Держава з інструменту розвитку перетворилася на головну перешкоду для нього. Як зазначають дослідники цього періоду, ключовими проблемами стали «захоплення держави» (state capture), коли політичні та економічні еліти використовували державні інститути для власного збагачення, та відсутність будь-якої підзвітності влади перед суспільством [29, с. 254]. Міжнародна фінансова допомога часто зникла у корупційних схемах, не досягаючи своїх цілей, що змусило міжнародні фінансові інституції докорінно переглянути свої підходи.

Саме в цьому контексті на арену вийшов Світовий банк, який першим на інституційному рівні артикулював проблему «врядування». У своїй знаковій доповіді 1989 року «Країни Субсахарської Африки: від кризи до сталого зростання» (Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth) банк прямо заявив, що в основі економічних проблем континенту лежить «криза врядування» (crisis in governance). Цим терміном аналітики банку описали комплекс проблем, що включав тотальну корупцію, відсутність верховенства

права, неповагу до прав людини та непередбачуваність державної політики [30].

Введення терміну «governance» було ретельно прорахованим кроком. Статут Світового банку забороняв йому втручатися у політичні справи країн-членів. Пряма критика політичних режимів («bad government») була б порушенням цього статуту. Термін «governance» дозволив обійти це обмеження. Він був представлений як технічний, аполітичний термін, що описує якість державного управління, адміністративні та менеджерські аспекти функціонування держави. Це дозволило банку висувати країнам-позичальникам умови, пов'язані з реформуванням державного сектору, боротьбою з корупцією та підвищенням прозорості, формально не втручаючись у політику.

Подальшу деталізацію концепція отримала у програмній доповіді Світового банку 1992 року «Врядування та розвиток» (Governance and Development). У цьому документі «врядування» було визначене як «спосіб, у який влада використовується для управління економічними та соціальними ресурсами країни задля розвитку» [15, с. 1]. Світовий банк виділив три ключові аспекти врядування:

1. Форма політичного режиму (хоча банк одразу зазначив, що цей аспект виходить за межі його мандату);
2. Процес, за допомогою якого влада здійснюється для управління економічними та соціальними ресурсами (тут акцент робився на ефективності державного сектору, реформі державної служби та боротьбі з корупцією);
3. Спроможність уряду розробляти та реалізовувати політику та виконувати свої функції (інституційна спроможність).

У своїх наступних документах, зокрема у звіті 1994 року, Світовий банк уже більш чітко сформулював компоненти, які, на його думку, складають «добре врядування»: ефективне управління державним сектором, підзвітність, передбачуване правове середовище та прозорість і доступ до інформації.

Важливо зазначити, що на цьому етапі підхід Світового банку був переважно технократичним та економічно орієнтованим. Головною метою

«доброго врядування» вважалося створення сприятливого клімату для ринкової економіки та приватних інвестицій, що повністю відповідало домінуючій на той час неоліберальній ідеології «Вашингтонського консенсусу». Цей підхід викликав значну критику з боку науковців, які звинувачували банк у спробі нав'язати країнам, що розвиваються, єдину універсальну модель розвитку, ігноруючи їхні національні, культурні та історичні особливості, а також у недостатній увазі до питань демократії, прав людини та соціальної справедливості [31, с. 608]. Саме ця критика та діяльність інших міжнародних організацій стимулювали подальшу еволюцію концепції та її збагачення гуманітарним та демократичним змістом.

Якщо Світовий банк виступив піонером у введенні поняття «врядування» в міжнародний дискурс, то його подальший розвиток та збагачення відбулися завдяки зусиллям інших міжнародних організацій, які змістили акценти з суто економічної ефективності на аспекти демократії, прав людини та сталого розвитку. Ключову роль у цій гуманізації концепції відіграла Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН).

На відміну від Світового банку, мандат якого зосереджений на фінансово-економічних питаннях, ПРООН завжди керувалася ширшою парадигмою людського розвитку (human development). Ця парадигма, розроблена такими видатними економістами, як Махбуб-уль-Хак та Амартія Сен, визначає розвиток не просто як зростання ВВП, а як процес розширення можливостей та свобод людини. У цьому контексті якість врядування розглядається не як інструмент для стимулювання ринку, а як необхідна умова для реалізації людського потенціалу, боротьби з бідністю та досягнення соціальної справедливості.

Свій погляд на «Good Governance» ПРООН виклала у програмному документі 1997 року «Врядування для сталого людського розвитку» (Governance for Sustainable Human Development). У цьому документі ПРООН запропонувала значно ширше визначення, ніж Світовий банк: «Врядування – це здійснення економічної, політичної та адміністративної влади для управління

справами країни на всіх рівнях. Воно включає механізми, процеси та інститути, через які громадяни та групи виражають свої інтереси, реалізують свої законні права, виконують свої обов'язки та вирішують свої розбіжності» [14, с. 9].

Це визначення має кілька принципових відмінностей від підходу Світового банку. По-перше, воно явно включає політичний вимір врядування, наголошуючи на важливості демократичних інститутів. По-друге, воно розглядає врядування як багаторівневий процес, що відбувається не лише на національному, а й на місцевому та глобальному рівнях. По-третє, і це найважливіше, воно виводить на перший план активну роль громадян та їхніх об'єднань (громадянського суспільства) як повноцінних учасників процесу врядування, а не лише пасивних отримувачів державних послуг.

Спираючись на цей підхід, ПРООН сформулювала власний набір характеристик «доброго врядування», який значно розширив початковий список Світового банку. До них увійшли:

- **Участь (Participation):** усі громадяни повинні мати право голосу у процесі прийняття рішень.
- **Верховенство права (Rule of Law):** правові рамки мають бути справедливими та застосовуватися неупереджено.
- **Прозорість (Transparency):** рішення та їх виконання мають здійснюватися за правилами, що є зрозумілими для всіх.
- **Реагування (Responsiveness):** інститути та процеси мають намагатися служити всім зацікавленим сторонам.
- **Орієнтація на консенсус (Consensus Orientation):** посередництво між різними інтересами для досягнення широкої згоди.
- **Справедливість та інклюзивність (Equity and Inclusiveness):** усі громадяни повинні відчувати, що вони мають частку в суспільстві.
- **Ефективність та результативність (Effectiveness and Efficiency):** процеси та інститути досягають результатів, що відповідають потребам, оптимально використовуючи ресурси.

- Підзвітність (Accountability): урядовці, приватний сектор та організації громадянського суспільства є підзвітними громадськості.
- Стратегічне бачення (Strategic Vision): лідери та громадськість мають широку та довгострокову перспективу розвитку.

Саме ця, більш комплексна та людиноцентрична версія, що включає вісім (або дев'ять) принципів, стала сьогодні найбільш цитованою та загально визнаною у світі. Вона перетворила «Good Governance» з вузької технократичної концепції на широку філософію управління, що об'єднує ідеали демократії, ефективності та соціальної справедливості [32, с. 22].

Окрім Світового банку та ПРООН, свій внесок у розвиток концепції зробили й інші впливові міжнародні організації.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), що об'єднує найбільш розвинені економіки світу, зосередила свою увагу на практичних аспектах реформування державного сектору. У своїх численних звітах та рекомендаціях ОЕСР розробила детальні стандарти щодо бюджетної прозорості, етичної поведінки державних службовців, управління державними підприємствами, регуляторної політики та боротьби з корупцією. Підхід ОЕСР можна охарактеризувати як прагматичний та інструментальний: «добре врядування» тут розглядається як набір конкретних інструментів та механізмів, що дозволяють підвищити ефективність та довіру до державних інститутів. Важливим внеском ОЕСР є також розробка принципів «відкритого уряду» (Open Government), що передбачає проактивне залучення громадян до розробки та моніторингу державної політики через використання сучасних технологій [33].

Рада Європи, головним мандатом якої є захист прав людини, демократії та верховенства права, зробила ключовий внесок у адаптацію принципів «Good Governance» до місцевого та регіонального рівнів. Як уже зазначалося, Європейська хартія місцевого самоврядування є практичним втіленням багатьох з цих принципів. У 2008 році Рада Європи ухвалила «Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні», де було сформульовано

12 принципів доброго демократичного врядування, серед яких, окрім вже відомих, були виділені такі, як «Інновації та відкритість до змін» та «Належне управління фінансами». Ця ініціатива спрямована на поширення кращих практик муніципального управління серед країн-членів [34].

Паралельно з діяльністю міжнародних організацій відбувалося й теоретичне осмислення феномену в академічному середовищі. Політологи та соціологи, зокрема Р. Роудс (R.A.W. Rhodes), Я. Койман (Jan Kooiman) та Б. Г. Пітерс (B. Guy Peters), провели чітке розмежування між поняттями «government» та «governance».

- Government (управління, уряд) - це традиційне, ієрархічне поняття, що позначає формальні інститути держави (уряд, парламент, суди) та процес директивного управління «згори донизу». Держава тут виступає єдиним або домінуючим центром влади.

- Governance (врядування) - це набагато ширше поняття, що описує новий спосіб управління, заснований на взаємодії та співпраці між різними акторами. Як зазначає Р. Роудс, «governance» означає управління через мережі (governing through networks), де державні інститути є лише одним з учасників поряд із приватним сектором, громадськими організаціями, експертними спільнотами та міжнародними акторами [35, с. 658]. У цій моделі влада є дифузною, розсіяною між різними центрами, а процес ухвалення рішень є результатом переговорів, узгоджень та партнерства.

Таким чином, перехід від «government» до «governance» знаменує фундаментальний зсув у розумінні природи влади в сучасному складному суспільстві – від ієрархії до мережі, від командування до координації, від одноосібного правління до спільного вирішення проблем. Концепція «Good Governance» є, по суті, нормативною версією цього переходу, що описує, якими якостями має володіти ця нова, мережева система врядування, щоб бути ефективною, демократичною та справедливою.

Після розгляду еволюції концепції «Good Governance» та внеску ключових міжнародних акторів, необхідно детально проаналізувати її змістовне

ядро — вісім взаємопов'язаних принципів, які були узагальнені Програмою розвитку ООН і сьогодні є загальновизнаним стандартом. Ці принципи є не просто набором побажань, а системою координат, що дозволяє оцінити якість врядування в будь-якій організації – від органу місцевого самоврядування до національного уряду чи міжнародної корпорації.

Принципи «Good Governance»:

1. **Участь (Participation).** Цей принцип вимагає, щоб усі члени суспільства мали можливість брати участь у процесі прийняття рішень, що впливають на їхнє життя. Участь не обмежується актом голосування на виборах. Вона передбачає наявність сталих інституційних каналів для впливу громадян на владу. Це включає право на свободу асоціацій та вираження поглядів, організоване громадянське суспільство, а також конкретні інструменти, такі як громадські слухання, публічні консультації, громадські ради при органах влади, бюджет участі та електронні петиції. Як зазначають вітчизняні дослідники Н. В. Васильєва та Х. В. Приходько, розвиток цифрових технологій створює безпрецедентні можливості для реалізації цього принципу через інструменти е-участі, що робить взаємодію громадян з владою більш доступною та інклюзивною [4]. Участь підвищує легітимність рішень, сприяє їх кращому виконанню та забезпечує владу зворотним зв'язком від суспільства.

2. **Верховенство права (Rule of Law).** Цей принцип вимагає, щоб суспільство управлялося на основі справедливих, прозорих та стабільних законів, які застосовуються однаково до всіх, включаючи саму владу. Він передбачає існування незалежної та неупередженої судової системи, яка здатна захистити права людини, зокрема права меншин, та забезпечити ефективне виконання законів. Важливою складовою є також наявність незалежних правоохоронних органів та доступність правосуддя для всіх громадян. Без верховенства права неможливий захист власності, виконання контрактів та, як наслідок, сталий економічний розвиток. Воно є головним запобіжником проти свавілля влади та корупції [36, с. 115].

3. Прозорість (Transparency). Прозорість означає, що рішення ухвалюються та виконуються відповідно до чітких і зрозумілих правил, а інформація про діяльність органів влади є вільно доступною для тих, кого вона стосується. Це включає вільний доступ до публічної інформації (законів, бюджетів, протоколів засідань, даних про державні закупівлі), функціонування порталів відкритих даних та зрозумілість самих процесів прийняття рішень. Прозорість є необхідною передумовою для підзвітності, оскільки громадяни не можуть вимагати відповідальності від влади, якщо не знають, що саме вона робить. Як свідчать дослідження Transparency International, вищий рівень прозорості безпосередньо корелює з нижчим рівнем корупції [6].

4. Реагування (Responsiveness). Цей принцип вимагає, щоб інститути та процеси були здатні реагувати на потреби та запити всіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у розумні терміни. Це стосується не лише швидкості відповіді на звернення громадян, а й здатності системи врядування адаптуватися до мінливих суспільних потреб, виявляти нові проблеми та пропонувати адекватні шляхи їх вирішення. Ефективне реагування вимагає наявності механізмів моніторингу громадської думки, гнучкості адміністративних структур та орієнтації на надання якісних послуг.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus Oriented). У будь-якому суспільстві існують різні, часто суперечливі, інтереси. Добре врядування вимагає наявності механізмів для посередництва між цими інтересами з метою досягнення широкого консенсусу щодо того, що відповідає найкращим інтересам усієї спільноти. Це вимагає довгострокового стратегічного бачення розвитку суспільства та здатності узгоджувати індивідуальні та групові інтереси із загальним благом. Орієнтація на консенсус не означає, що всі завжди будуть задоволені, але вона гарантує, що рішення будуть стійкими та прийнятними для більшості.

6. Справедливість та інклюзивність (Equity and Inclusiveness). Цей принцип гарантує, що всі члени суспільства, особливо найбільш вразливі (жінки, діти, особи з інвалідністю, етнічні меншини, бідні), мають можливість

брати участь у житті спільноти та покращувати свій добробут. Інклюзивність означає, що ніхто не залишається осторонь процесів розвитку. Це вимагає від влади розробки спеціальних політик, спрямованих на подолання дискримінації, забезпечення рівних можливостей та підтримку тих, хто її найбільше потребує.

7. Ефективність та результативність (Effectiveness and Efficiency). Принцип ефективності означає, що інститути врядування досягають поставлених цілей та результатів, які відповідають потребам суспільства. Принцип результативності (або дієвості) додає до цього вимогу досягати цих результатів з оптимальним використанням наявних ресурсів (людських, фінансових, природних, технологічних). Це вимагає від влади навичок стратегічного планування, управління проєктами, моніторингу та оцінки своєї діяльності, а також постійного пошуку шляхів для оптимізації процесів та зменшення невиправданих витрат. Як зазначає М. Орлатий, цей принцип є нерозривно пов'язаним з інституційною спроможністю органів влади [5, с. 81].

8. Підзвітність (Accountability). Це один із наріжних принципів. Він означає, що органи влади, посадові особи, а також приватний сектор та організації громадянського суспільства є відповідальними за свої дії перед тими, кого ці дії стосуються. Для органів публічної влади підзвітність може бути політичною (перед виборцями), фінансовою (перед контролюючими органами та платниками податків) та адміністративною (в рамках службової ієрархії). Вона неможлива без прозорості та верховенства права і вимагає наявності чітких механізмів контролю, звітування та санкцій за неналежне виконання обов'язків [11, с. 199].

Узагальнюючи, слід наголосити, що ці вісім принципів становлять єдину та нероздільну систему. Неможливо забезпечити підзвітність без прозорості, а участь громадян втрачає сенс без реагування з боку влади та верховенства права. Саме ця комплексна модель є фундаментом для сучасних реформ. Варто зазначити, що в Україні для цілей реформи державного управління використовується розширена рамка, яка включає дванадцять принципів [41]. Вона не суперечить класичній моделі, а доповнює її такими пріоритетами, як

інноваційність, стійкість та людиноцентричність. У даній роботі за методологічну основу взято саме класичну восьмикомпонентну модель Програми розвитку ООН, оскільки вона є універсальною та загально визнаною для аналізу фундаментальних засад врядування.

1.3. Інструменти та критерії реалізації принципів «Good Governance» у місцевому самоврядуванні

Якщо попередні підрозділи розкрили сутність місцевого самоврядування та концепції «Good Governance» як окремих феноменів, то завдання цього підрозділу – здійснити їх синтез. Глобальні принципи належного врядування набувають реального сенсу та практичного втілення саме на місцевому рівні, де влада є найближчою до громадян. Адаптація цих принципів до специфіки функціонування органів місцевого самоврядування (ОМС) в Україні перетворює їх з теоретичної рамки на конкретну дорожню карту для реформування та підвищення якості муніципального управління. Розглянемо, як кожен із восьми принципів «Good Governance» проявляється у повсякденній діяльності українських громад.

Принцип прозорості є фундаментом, на якому будуються довіра та підзвітність. На місцевому рівні він реалізується через комплекс конкретних інструментів, що виходять далеко за межі формального виконання Закону «Про доступ до публічної інформації». Сучасна прозора громада – це та, яка діє за принципом «відкриті за замовчуванням». Це означає:

- Оприлюднення нормативно-правових актів: усі проєкти рішень ради та її виконавчого комітету, а також уже ухвалені рішення, мають публікуватися на офіційному вебсайті у зручному для пошуку форматі не пізніше ніж за 10 робочих днів до їх розгляду, як того вимагає закон, а не в останній момент.

- Онлайн-трансляції та архівування засідань: сесії ради, засідання постійних комісій та виконавчого комітету мають транслюватися наживо в мережі Інтернет, а їхні відеозаписи – зберігатися у відкритому доступі. Це дозволяє громадянам, які не можуть бути присутніми фізично, контролювати роботу своїх обранців.

- Відкритість бюджетного процесу: публікація проєкту та ухваленого бюджету в повному обсязі, включаючи всі додатки, а також щоквартальних звітів про його виконання у доступній для розуміння неспеціалістами формі (т. зв. «бюджет для громадян»). Провідні громади використовують для цього інтерактивні портали, такі як Open Budget.

- Портали відкритих даних: проактивне оприлюднення інформації у машиночитному форматі (CSV, JSON, XML) про комунальне майно, фінансові операції, транспортну мережу, містобудівну документацію тощо. Це не лише підвищує прозорість, а й створює основу для розробки корисних для громадян ІТ-сервісів [6].

Принцип участі на місцевому рівні перетворює мешканців з пасивних спостерігачів на активних співтворців розвитку громади. В Україні за останні роки з'явився цілий арсенал інструментів громадської участі:

- Інструменти прямої демократії: громадські слухання, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи. Хоча ці інструменти закріплені в законі, їхня ефективність часто залежить від якості статуту територіальної громади, який має чітко прописувати процедури їх проведення та обов'язковість розгляду результатів владою.

- Електронні петиції: онлайн-інструмент, що дозволяє громадянам виносити на розгляд ради питання, які набрали необхідну кількість підписів. Це дієвий спосіб привернути увагу влади до нагальних проблем.

- Бюджет участі (партисипаторний бюджет): один із найуспішніших інструментів, що дозволяє громадянам подавати власні проєкти (від облаштування дитячого майданчика до проведення фестивалю) та шляхом голосування визначати, які з них будуть профінансовані з місцевого бюджету.

Це не лише покращує благоустрій, а й навчає громадян бюджетної грамотності та відповідальності [4; 9].

- Консультативно-дорадчі органи: створення громадських та експертних рад при органах місцевого самоврядування для фахового обговорення проєктів рішень у різних сферах (освіта, культура, молодіжна політика).

Принцип підзвітності тісно пов'язаний із прозорістю та участю. Він означає, що посадові особи несуть відповідальність за свої дії перед громадою. На місцевому рівні це проявляється через:

- Регулярне публічне звітування: не формальні відписки, а змістовні щорічні звіти голови громади, депутатів та керівників комунальних підприємств перед виборцями, що включають аналіз виконання програм, бюджету та відповідей на запитання.

- Ефективність системи ProZorro: використання електронної системи закупівель не лише для проведення тендерів, а й для громадського моніторингу ефективності витрачання бюджетних коштів через інструменти аналітики, такі як DOZORRO.

- Дієві механізми контролю: наявність та реальне функціонування процедур відкликання депутата чи голови за народною ініціативою, хоча на практиці ці механізми є складними для реалізації.

- Етична поведінка та запобігання конфлікту інтересів: впровадження етичних кодексів для посадовців та депутатів, прозоре декларування майна та доходів, а також ефективна робота комісій з питань запобігання конфлікту інтересів [11].

Окремо можемо згадати три принципи: ефективність, результативність та реагування. Їх об'єднує спільна ідея: місцева влада має працювати як сучасна сервісна організація, що якісно та швидко задовольняє потреби своїх «клієнтів» – мешканців громади. Конкретними проявами цього є:

- Розвиток центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП): створення «єдиних вікон», де громадяни можуть отримати максимальну

кількість послуг (адміністративних, соціальних, комунальних) у комфортних умовах, без черг та бюрократичної тяганини.

- Стратегічне планування: розробка та, що важливіше, реалізація Стратегії розвитку громади, яка визначає довгострокові пріоритети та базується на аналізі сильних і слабких сторін території та потребах мешканців.

- Оптимізація управління ресурсами: ефективне управління комунальним майном та фінансами, впровадження енергоефективних технологій, оптимізація мережі комунальних закладів для досягнення кращих результатів за менших витрат.

- Цифровізація послуг: переведення послуг в онлайн-формат (запис до лікаря, електронний щоденник у школі, оплата комунальних послуг), створення мобільних додатків та чат-ботів для швидкої комунікації з мешканцями та реагування на їхні проблеми (наприклад, система «Відкрите місто») [5].

Верховенство права, справедливість та інклюзивність – принципи, які гарантують, що всі мешканці, незалежно від їхнього соціального статусу, віку, статі чи фізичних можливостей, почувуються захищеними та мають рівні можливості. На місцевому рівні це означає:

- Якісна правова допомога: забезпечення доступу до безоплатної первинної та вторинної правової допомоги для незахищених верств населення.

- Безбар'єрність: створення фізично доступного середовища (пандуси, пониження бордюрів, звукові світлофори) та інформаційної доступності (сайти, адаптовані для людей з вадами зору).

- Інклюзивна освіта: створення умов для спільного навчання дітей з особливими освітніми потребами у звичайних школах та дитсадках.

- Гендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз місцевого бюджету з точки зору того, як його видатки впливають на потреби чоловіків та жінок, хлопчиків та дівчаток, та його подальше коригування для досягнення більшої рівності.

- Захист прав внутрішньо переміщених осіб та інших вразливих груп, інтеграція їх у життя громади.

Таким чином, кожен із принципів "Good Governance" знаходить своє конкретне, практичне втілення в діяльності органів місцевого самоврядування. Їхня сукупна реалізація перетворює громаду на прозорий, партисипативний, підзвітний, ефективний та справедливий організм.

Проста декларація прихильності до принципів «Good Governance» з боку органів місцевого самоврядування не є достатньою. Для реальної імплементації та постійного вдосконалення необхідні об'єктивні інструменти вимірювання, які дозволяють оцінити поточний стан справ, виявити слабкі місця та відстежувати прогрес у часі. Розробка та застосування таких критеріїв та індикаторів, а також вплив зовнішніх акторів, є ключовими факторами успішної адаптації належного врядування на місцевому рівні в Україні.

Перетворення якісних принципів на кількісні показники є складним, але необхідним завданням. Індикатори дозволяють перейти від загальних гасел до конкретних, вимірюваних дій. В українській та міжнародній практиці для оцінки рівня «доброго врядування» в громадах використовуються комплексні індекси, що поєднують десятки, а іноді й сотні окремих показників.

Одним із найвпливовіших інструментів в Україні є Індекс прозорості 100 найбільших міст України, що з 2017 року розробляється організацією Transparency International Ukraine за підтримки міжнародних партнерів. Цей індекс оцінює міста за 14 сферами відповідальності місцевої влади (бюджетний процес, закупівлі, комунальне майно, соціальні послуги, освіта тощо), використовуючи близько 90 конкретних індикаторів. Кожен індикатор є бінарним (так/ні) і перевіряє наявність певної інформації у відкритому доступі або впровадження певної процедури.

- Приклад індикатора прозорості: «Чи оприлюднено на сайті міської ради актуальний перелік об'єктів комунальної власності, що можуть бути передані в оренду?» [6].

- Приклад індикатора участі: «Чи існує на сайті міської ради окремий розділ, присвячений бюджету участі, з усією необхідною інформацією (положення, бланки, звіти)?» [6].

Іншим важливим інструментом є Індекс спроможності місцевого самоврядування (ICMC), розроблений експертами програми USAID DOBRE. На відміну від індексу прозорості, ICMC оцінює не лише відкритість, а й реальну спроможність громади виконувати свої повноваження. Він включає такі компоненти, як якість стратегічного планування, фінансовий менеджмент, управління персоналом, надання послуг та співпраця з громадськістю. Оцінка тут проводиться не лише на основі відкритих даних, а й шляхом аналізу документів, інтерв'ю з посадовцями та опитувань мешканців [37].

- Приклад індикатора ефективності: «Середній час очікування у черзі в ЦНАПі громади».

- Приклад індикатора підзвітності: «Відсоток мешканців громади, які вважають, що місцева влада враховує їхню думку при прийнятті рішень».

Використання таких індексів має кілька позитивних ефектів. По-перше, вони створюють конкуренцію між громадами, стимулюючи їх змагатися за вищі позиції в рейтингу, що, у свою чергу, спонукає до впровадження кращих практик. По-друге, вони надають владі чіткий план дій, вказуючи на конкретні сфери, які потребують покращення. По-третє, вони є інструментом громадського контролю, дозволяючи активістам та журналістам обґрунтовано вимагати від влади більшої прозорості та ефективності.

Процес адаптації принципів «Good Governance» в українських громадах був би значно повільнішим без активної підтримки з боку міжнародних партнерів. Програми технічної допомоги та донорські організації відіграють роль каталізаторів змін, надаючи фінансові, експертні та освітні ресурси. Їхній вплив проявляється у кількох напрямках.

Експертна та методологічна підтримка. Міжнародні програми, такі як «U-LEAD з Європою» (фінансується ЄС та його державами-членами), USAID DOBRE, Програма розвитку ООН (ПРООН), залучають провідних міжнародних

та українських експертів для розробки посібників, методичних рекомендацій, проведення тренінгів та надання консультацій для посадових осіб місцевого самоврядування. Саме завдяки їхній діяльності в Україні поширилися такі практики, як стратегічне планування, партисипаторне бюджетування, створення якісних ЦНАПів та розробка комунікаційних стратегій [23; 38].

Фінансова підтримка та реалізація пілотних проєктів. Донори часто виступають інвесторами у пілотні проєкти, що демонструють переваги «доброго врядування» на практиці. Це може бути співфінансування реконструкції ЦНАПу, закупівля обладнання для управління комунальним майном, створення геоінформаційної системи громади або підтримка проєктів-переможців бюджету участі. Успішний досвід пілотних громад потім поширюється на всю країну.

Встановлення стандартів та умовностей (conditionality). Багато донорів та міжнародних фінансових інституцій (наприклад, Європейський інвестиційний банк, Світовий банк) висувають дотримання принципів «Good Governance» як умову для надання фінансування. Громада, яка претендує на отримання гранту чи кредиту на розвиток інфраструктури, повинна продемонструвати високий рівень прозорості, наявність стратегії розвитку, відсутність корупційних ризиків та готовність залучати громадськість. Це створює потужний зовнішній стимул для впровадження відповідних реформ [39, с. 75].

Водночас, необхідно враховувати й певні ризики, пов'язані із зовнішнім впливом. Існує небезпека «залежності від донорів», коли реформи впроваджуються лише формально, для отримання фінансування, і не стають сталою практикою після завершення проєкту. Також існує ризик нав'язування універсальних моделей без урахування місцевої специфіки. Тому ключовим для успіху є принцип «власності» (ownership), коли ініціатива реформ походить від самої громади, а зовнішня допомога лише підсилює її власні зусилля.

Таким чином, поєднання внутрішніх зусиль громад із зовнішньою підтримкою та використанням об'єктивних інструментів оцінки створює

синергетичний ефект, що значно прискорює процес адаптації та впровадження принципів «доброго врядування» в систему місцевого самоврядування України.

Успішна адаптація принципів «Good Governance» на місцевому рівні є не просто самоціллю чи вимогою міжнародних партнерів, а ключовим фактором підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Ці два поняття – «добре врядування» та «інституційна спроможність» – є нерозривно пов'язаними та взаємопідсилюючими. Спроможна громада – це не лише та, що має значні фінансові ресурси, а й та, що володіє якісними, прозорими та ефективними інститутами для управління цими ресурсами в інтересах мешканців.

Інституційна спроможність ОМС визначається як їхня здатність ефективно виконувати покладені на них повноваження, надавати якісні публічні послуги та забезпечувати сталий розвиток території. Вона складається з кількох компонентів: кадрового потенціалу, фінансової бази, матеріально-технічного забезпечення та, що найважливіше, якості управлінських процесів та процедур. Саме на останній компонент безпосередньо впливає впровадження принципів «Good Governance».

Прозорість та підзвітність підвищують ефективність використання ресурсів. Коли кожна бюджетна гривня є видимою для громадськості, а посадовці змушені звітувати за її витрачання, суттєво зменшуються корупційні ризики та можливості для неефективного менеджменту. Це дозволяє спрямовувати більше коштів на реальні потреби громади, а не на сумнівні проєкти чи завищені закупівлі [5, с. 115].

Участь та залучення громадян дозволяють владі приймати більш виважені та легітимні рішення. Коли мешканці беруть участь в обговоренні стратегії розвитку чи розподілі бюджету участі, влада отримує цінну інформацію про реальні потреби та пріоритети, що дозволяє уникнути помилкових рішень та марнування ресурсів. Крім того, громадяни, які відчують себе співучасниками процесу, більш схильні підтримувати рішення влади та брати на себе частину відповідальності за їх реалізацію [10, с. 129].

Верховенство права та передбачуваність створюють сприятливий інвестиційний клімат. Бізнес, як місцевий, так і зовнішній, готовий інвестувати лише туди, де «правила гри» є чіткими, стабільними та однаковими для всіх, а права власності надійно захищені. Громада, що демонструє високий рівень правової культури та бореться з корупцією, стає значно привабливішою для інвестицій, що, у свою чергу, створює нові робочі місця та збільшує надходження до бюджету.

Ефективність та результативність, що досягаються через стратегічне планування та оптимізацію процесів (наприклад, у ЦНАПах), безпосередньо підвищують якість життя в громаді та рівень довіри до влади. Коли громадяни бачать, що їхні податки перетворюються на якісні дороги, відремонтовані школи та комфортні публічні простори, вони більш охоче сплачують ці податки та підтримують місцеву владу, створюючи позитивний цикл розвитку.

Таким чином, інвестиції у «добре врядування» – це, по суті, інвестиції в інституційну спроможність громади. Громада, яка має прозорі процедури, залучає мешканців і є підзвітною, здатна значно ефективніше використовувати наявні ресурси, залучати додаткові кошти від донорів та інвесторів, а також будувати стійкі відносини довіри з власними мешканцями.

Висновки до Розділу 1

У першому розділі було досліджено теоретико-методичні засади концепції «Good Governance» у системі місцевого самоврядування. Проведений аналіз дозволив сформулювати низку ключових положень.

По-перше, обґрунтовано, що місцеве самоврядування є фундаментальним інститутом демократії, який базується на принципі субсидіарності та виконує комплекс життєво важливих для громади функцій: представницьку, управлінську (сервісну), економічну та правоохоронну. Міжнародним стандартом для його організації є Європейська хартія місцевого

самоврядування, яка закріплює принципи політичної, адміністративної та фінансової автономії.

По-друге, простежено еволюцію концепції «Good Governance» від технократичного підходу Світового банку до комплексної людиноцентричної парадигми ПРООН. Встановлено, що «добре врядування» означає перехід до мережевої моделі управління, заснованої на партнерстві держави, бізнесу та громадянського суспільства. Змістовним ядром концепції є вісім взаємопов'язаних принципів: участь, верховенство права, прозорість, реагування, орієнтація на консенсус, справедливість та інклюзивність, ефективність та результативність, підзвітність.

По-третє, встановлено, що практична імплементація принципів «Good Governance» на місцевому рівні відбувається через впровадження конкретних інструментів (бюджет участі, ЦНАПи, портали відкритих даних), якість застосування яких вимірюється об'єктивними індикаторами та індексами, а їх поширення значною мірою каталізується діяльністю міжнародних партнерів та громадянського суспільства. Обґрунтовано, що така системна робота є прямою інвестицією в інституційну спроможність громади, перетворюючи її на більш ефективний, стійкий та довірений інститут влади, здатний адекватно реагувати на потреби людей.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРИНЦИПІВ «GOOD GOVERNANCE» У ПРАКТИКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Нормативно-правове забезпечення розвитку місцевого самоврядування в ході реформи децентралізації

Фундаментальною передумовою для практичної імплементації принципів «Good Governance» на місцевому рівні є створення належного нормативно-правового підґрунтя, яке б забезпечило реальну, а не декларативну спроможність органів місцевого самоврядування (ОМС). В Україні таким підґрунтям стала масштабна реформа децентралізації, розпочата у 2014 році. Вона була спрямована на докорінну перебудову системи відносин між центром та регіонами, передачу повноважень та фінансових ресурсів на найближчий до людини рівень – рівень територіальної громади, що повністю відповідає принципу субсидіарності, проаналізованому в попередньому розділі. Аналіз ключових законодавчих актів, що сформували архітектуру реформи, дозволяє оцінити, наскільки міцну основу було закладено для становлення належного врядування в українських громадах, а також виявити системні суперечності, що досі стримують цей процес.

Найвищу юридичну силу в системі нормативного регулювання місцевого самоврядування має Конституція України, ухвалена ще у 1996 році [19]. Її Розділ XI «Місцеве самоврядування» заклав основи для відходу від радянської моделі місцевих рад як нижчої ланки державної влади та визнав місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, встановив матеріальну і фінансову основу МС та гарантував його судовий захист. Проте, будучи продуктом політичних компромісів свого часу, Основний Закон містить низку внутрішніх суперечностей та концептуальних розбіжностей із європейськими стандартами,

зокрема з Європейською хартією місцевого самоврядування [12], що згодом стало суттєвим викликом для реформи.

Одна з ключових проблем полягає у неоднозначному визначенні суб'єкта місцевого самоврядування. Частина 1 статті 140 Конституції чітко визначає таким суб'єктом територіальну громаду – жителів села, селища чи міста. Водночас Європейська хартія у статті 3 наголошує на органах місцевого самоврядування як на ключових акторах, що здійснюють управління значною часткою публічних справ [2, с. 48]. Ця, на перший погляд, термінологічна різниця має глибокі практичні наслідки. Конституційна модель, акцентуючи на громаді як первинному суб'єкті, створює ідеалізований образ прямої демократії, але не завжди враховує, що в реальності управління здійснюється через представницькі та виконавчі органи. Це призводить до певного правового дуалізму та ускладнює чітке розмежування відповідальності між громадою в цілому та її виборними органами [3, с. 88].

Інша концептуальна розбіжність стосується самого визначення місцевого самоврядування. Конституція України трактує його переважно як «право» територіальної громади (ч. 1 ст. 140). Натомість Хартія та профільний Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» використовують більш комплексне формулювання: «право і спроможність» [28]. Додавання терміну «спроможність» є принципово важливим, адже воно вказує, що для реального самоврядування недостатньо мати лише юридичне право – необхідно володіти реальними фінансовими, матеріальними, кадровими та організаційними ресурсами для його реалізації. Конституційне визначення, що оперує лише категорією «права», юридично допускало існування тисяч неспроможних територіальних громад, які формально мали право на самоврядування, але фактично не мали жодної можливості його реалізувати, що й стало головною причиною для початку реформи децентралізації [34, с. 25].

Крім того, Основний Закон містить внутрішні неузгодженості щодо виборчих прав. Стаття 141 Конституції стверджує, що депутати обираються «жителями», що теоретично могло б включати всіх постійних мешканців

громади незалежно від громадянства, як це практикується в деяких країнах ЄС. Однак стаття 70 обмежує право голосу на виборах та референдумах виключно «громадянами України» [19]. Така термінологічна колізія створює правову невизначеність і демонструє необхідність гармонізації конституційних норм для чіткого визначення кола осіб, які беруть участь у формуванні органів місцевої влади.

Незважаючи на ці концептуальні вади, саме конституційні норми стали відправною точкою для розгортання реформи. Ключовим програмним документом, що визначив ідеологію, мету та етапи змін, стало Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року [31]. Цей документ вперше на офіційному рівні зафіксував головну проблему – надмірну централізацію влади та фрагментацію територіальних громад, що призводило до неефективності управління та гальмування розвитку територій. Концепція чітко визначила цілі реформи: формування спроможних територіальних громад, розмежування повноважень за принципом субсидіарності та створення надійної ресурсної бази для їх виконання. Саме цей документ став дорожньою картою для подальших законодавчих змін, спрямованих на подолання розриву між конституційними деклараціями та реальною практикою.

Практичний старт реформі, спрямованій на подолання розриву між задекларованими правами та реальною спроможністю громад, дав Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року [27]. Цей закон запропонував революційний на той час механізм, що базувався на принципах добровільності та економічної доцільності. Громади сіл, селищ та міст отримали право самостійно, без директивної вказівки «згори», об'єднуватися у більші, економічно спроможніші муніципалітети – об'єднані територіальні громади (ОТГ). Держава, у свою чергу, стимулювала цей процес, надаючи новоутвореним ОТГ ті ж повноваження та ресурси, що й містам обласного значення, а також додаткову фінансову підтримку на

розвиток інфраструктури. Цей закон став потужним поштовхом для реалізації принципу участі, оскільки рішення про об'єднання ухвалювалося безпосередньо місцевими радами після серії громадських обговорень та слухань, що сприяло формуванню нової локальної ідентичності та підвищенню відповідальності за майбутнє спільної території [37, с. 98].

Паралельно з формуванням нового адміністративно-територіального устрою відбувалося зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, що є ключовою передумовою ефективності та результативності. Ключову роль у цьому відіграли зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, які стали основою фіскальної децентралізації. Завдяки цим змінам, місцеві бюджети, особливо бюджети новостворених ОТГ, отримали стабільні джерела доходів. Найважливішим кроком стало зарахування до бюджетів громад 60 % податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), який сплачується на їхній території. Крім того, на місцях почали залишатися єдиний податок, акцизний податок з роздрібною торгівлі підакцизними товарами, податок на майно (землю та нерухомість) та інші надходження [6]. Це дозволило громадам перейти від політики «проїдання» та залежності від державних дотацій до політики розвитку: самостійно планувати власні доходи, інвестувати у інфраструктурні проекти, ремонтувати школи, дороги та підвищувати якість послуг. Як наслідок, власні доходи місцевих бюджетів продемонстрували феноменальне зростання, що було детально розглянуто в першому розділі [1]. Цей процес став практичним втіленням статті 9 Європейської хартії, яка вимагає, щоб фінансові ресурси ОМС відповідали їхнім повноваженням [21, с. 45].

Ще одним важливим елементом реформи стало законодавче розширення інструментів міжмуніципального співробітництва, що сприяло орієнтації на консенсус. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року [30] надав громадам право укладати договори про співпрацю для спільного вирішення питань місцевого значення. Це могло стосуватися таких сфер, як спільне утримання закладів освіти чи охорони здоров'я, створення комунальних підприємств для вивезення сміття, реалізація

інфраструктурних проєктів, організація транспортного сполучення тощо. Цей закон стимулював громади до пошуку синергії, дозволяючи об'єднувати ресурси для досягнення цілей, які були б недосяжними для кожної з них окремо. Це особливо важливо для невеликих громад, які не завжди мають достатньо коштів чи кадрового потенціалу для самостійного виконання всіх повноважень, а також для вирішення проблем, що виходять за межі однієї громади (наприклад, управління річковим басейном чи поводження з відходами) [34, с. 155].

Фундаментальним законом, який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [28]. Протягом реформи до нього було внесено численні зміни, які розширювали повноваження ОМС у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, архітектурно-будівельного контролю та земельних відносин. Зокрема, у 2018 році громади отримали право розпоряджатися землями сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, що стало потужним економічним ресурсом для їхнього розвитку. Цей закон також закріплює ключові інструменти прозорості та підзвітності, такі як обов'язкове оприлюднення проєктів рішень, протоколів засідань, а також інструменти громадської участі – загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання, звітування голови та депутатів перед громадою. Однак, як зазначають експерти, багато з цих норм мають рамковий характер і потребують деталізації у статутах територіальних громад, що на практиці відбувається не завжди ефективно [3, с. 210].

Завершальний етап адміністративної фази реформи відбувся у 2020 році. Оскільки добровільний процес об'єднання з часом уповільнився, залишаючи на карті України «білі плями» неспроможних громад, держава перейшла до адміністративного етапу. На основі перспективних планів, розроблених обласними державними адміністраціями в консультаціях з експертами та представниками громад, уряд та парламент затвердили новий адміністративно-територіальний устрій базового та субрегіонального (районного) рівнів. Замість

понад 11 тисяч дрібних місцевих рад було утворено 1469 спроможних територіальних громад, а замість 490 старих районів – 136 нових, укрупнених районів. Цей крок, хоч і був адміністративним, дозволив покрити всю територію України мережею спроможних муніципалітетів, забезпечивши універсальність доступу громадян до якісних публічних послуг. Наслідком цього стало проведення у жовтні 2020 року перших місцевих виборів на новій територіальній основі, що легітимізувало новостворені ОМС та завершило формування нової системи управління на базовому рівні [11, с. 45].

Однак, попри значний прогрес у секторальному законодавстві, реформа постійно стикалася з обмеженнями, закладеними в Конституції України, яка так і не була оновлена відповідно до нових реалій. Це породжує низку системних проблем, що гальмують подальший розвиток місцевого самоврядування та становлення належного врядування.

По-перше, зберігається недосконала організація публічної влади на регіональному та субрегіональному (районному) рівнях. Стаття 140 Конституції не передбачає створення власних виконавчих органів у районних та обласних радах, дозволяючи їм формувати лише виконавчі апарати [19]. Це прямо суперечить вимогам частини 2 статті 3 Хартії та робить місцеве самоврядування на цих рівнях переважно декларативним. Більшість реальних управлінських важелів концентрується в руках голів місцевих державних адміністрацій - представників виконавчої гілки влади, що є суттєвим порушенням принципу організаційної самостійності місцевого самоврядування.

По-друге, існує проблема дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Порівняльний аналіз законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» показує, що десятки напрямків їхньої діяльності частково або повністю збігаються, особливо у сферах соціального захисту, освіти, культури та економічного розвитку. Це призводить до конфліктів компетенцій, розпорошення відповідальності та неефективного

використання ресурсів, що є антитезою до принципу ефективності «Good Governance» [18, с. 150].

По-третє, залишається невирішеним питання терміну повноважень місцевих рад та голів. Змінами до Конституції у 2004 році термін їхніх повноважень було збільшено з чотирьох до п'яти років. Хоча це було зроблено для уніфікації з терміном повноважень Верховної Ради, такий крок викликає занепокоєння з точки зору підзвітності. У багатьох європейських демократіях місцеві представницькі органи обираються на 3-4 роки, що забезпечує частіший контакт з виборцями та посилює контроль суспільства над владою. В умовах перехідного періоду та динамічних реформ в Україні довший термін повноважень може призводити до «відриву» влади від громади та зниження її чутливості до суспільних запитів.

Таким чином, комплексний аналіз нормативно-правового забезпечення реформи децентралізації свідчить про створення міцного законодавчого фундаменту для імплементації принципів «Good Governance» на базовому рівні. Законодавство закріпило фінансову та управлінську автономію громад, розширило інструменти участі та співробітництва, створило умови для підвищення ефективності та підзвітності місцевої влади. Водночас, реформа залишається незавершеною через невідповідність Конституції України сучасним викликам. Низка ключових питань, зокрема запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях, чітке розмежування повноважень та створення ефективної системи державного нагляду (префектур), потребують нагального вирішення через внесення комплексних змін до Основного Закону [9]. Без цього подальший прогрес у становленні належного врядування буде суттєво ускладнений.

2.2. Особливості впровадження принципів «Good Governance» в діяльність органів місцевого самоврядування (на прикладі Горохівської міської територіальної громади Волинської області)

Теоретичні засади належного врядування та аналіз національного законодавства набувають практичного сенсу лише при їх проєктуванні на діяльність конкретного суб'єкта місцевого самоврядування. Для детального дослідження практик імплементації принципів «Good Governance» було обрано Горохівську міську територіальну громаду Волинської області. Цей вибір є репрезентативним з кількох причин. По-перше, громада була утворена у 2020 році, що є типовим прикладом завершення адміністративного етапу реформи децентралізації (див. рис. 2.1). По-друге, маючи значну територію та населення, вона зіткнулася з усім спектром управлінських викликів, пов'язаних з інтеграцією різних територій та управлінням розгалуженою мережею комунальних закладів. По-третє, аналіз офіційних стратегічних документів громади свідчить про свідоме та системне прагнення її керівництва до впровадження сучасних інструментів управління, що робить її показовим об'єктом для дослідження.



Мал. 2.1. Горохівська міська територіальна громада Волинської області

Аналіз буде проведено крізь призму ключових принципів «Good Governance», виокремлюючи конкретні інструменти, що використовуються в громаді, та оцінюючи їхню відповідність задекларованим цілям.

Прозорість та підзвітність. Ці принципи є фундаментом для побудови довіри між владою та мешканцями. У Горохівській громаді їх реалізація відбувається через кілька ключових каналів. Основним інструментом є офіційний вебсайт Горохівської міської ради. Аналіз його структури та наповнення показує, що він значною мірою відповідає вимогам законодавства щодо відкритості. На сайті функціонують розділи, де оприлюднюються проекти рішень міської ради та її виконавчого комітету, а також уже ухвалені нормативно-правові акти. Це дозволяє зацікавленим громадянам та громадським організаціям заздалегідь ознайомлюватися з ініціативами влади та, за потреби, вносити свої пропозиції чи зауваження.

Крім того, усі відеофіксації пленарних засідань ради, засідань постійних профільних комісій оприлюднюються невідкладно після закінчення засідання, або не пізніше наступного дня після проведення засідання, на офіційному вебсайті ради та You-Tube каналі з подальшим зберіганням відеозапису засідання не менше п'яти років.

Особлива увага приділяється бюджетній прозорості. На сайті публікуються рішення про місцевий бюджет, паспорти бюджетних програм та щоквартальні звіти про його виконання. Для підвищення зрозумілості цієї інформації для широкого загалу доцільним було б впровадження інструменту «бюджет для громадян» – візуалізованих звітів, які у простій та доступній формі пояснюють, звідки надходять кошти та на які потреби вони спрямовуються. Важливим елементом підзвітності є регулярне звітування керівництва громади. Як зазначено в Комунікаційній стратегії громади, рівень довіри до міського голови перевищує 80 %, що свідчить про ефективність існуючих комунікацій, але й покладає додаткову відповідальність за їх подальший розвиток. Для посилення цього інструменту варто було б

запровадити практику онлайн-трансляцій звітів та їх збереження в архіві, що відповідає духу нових змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Участь громадян. Перетворення мешканців з пасивних споживачів послуг на активних учасників процесу прийняття рішень є одним із головних завдань «Good Governance». У Горохівській громаді для цього використовуються як традиційні, так і новітні інструменти. Статутом громади передбачено такі форми участі, як громадські слухання, загальні збори громадян та місцеві ініціативи, консультативне опитування, консультації з громадськістю, участь в розподілі коштів місцевого бюджету через створення проєктів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський бюджет), електронні петиції.

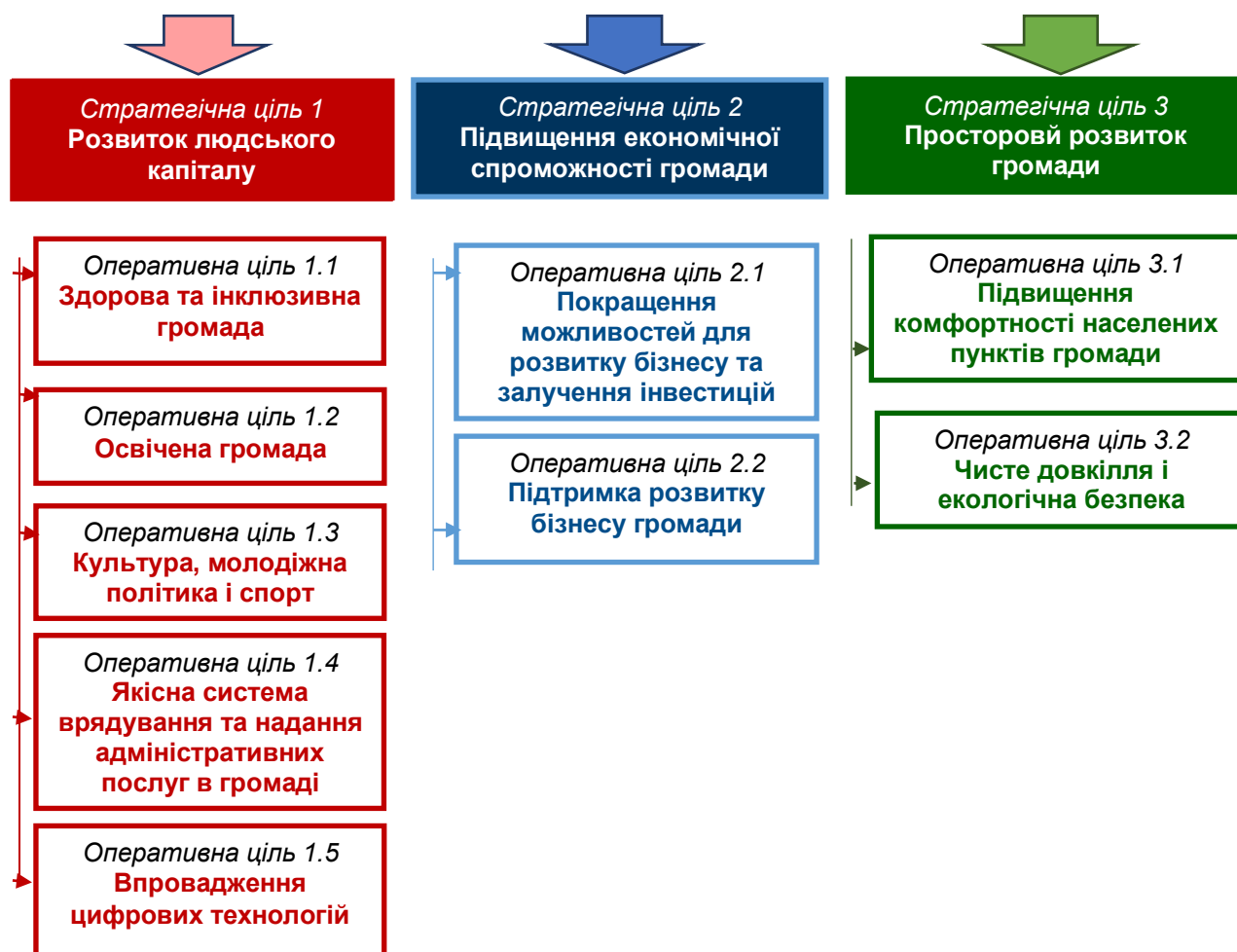
Одним з найуспішніших інструментів партисипації, що набув поширення в Україні, є бюджет участі. Горохівська громада також долучилася до цієї ініціативи, використовуючи платформу E-dem. Механізм бюджету участі дозволяє будь-якому мешканцю подати власний проєкт, спрямований на покращення життя в громаді, та, в разі перемоги у відкритому голосуванні, отримати фінансування. Згідно з Програмою інформатизації «Цифрова Горохівська громада», у 2023 році 3,6 % населення взяли участь у голосуванні за проєкти, і громада поставила за мету збільшити цей показник 7 % до 2025 року. Проте, у 2025 році вдалося збільшити цей показник до 10 %, тобто у голосуванні за громадський бюджет взяло участь 2660 мешканців громади. Винесено на публічне голосування 18 проєктів громадських ініціатив, з них 10 набрало найбільшу кількість голосів та профінансовано радою. Громадяни в цьому бачать позитивну динаміку, їхні проєкти реалізуються, відповідно до цього збільшується довіра до місцевої влади та збільшується кількість бажаючих подавати власні проєкти на розвиток громади. Це не лише дозволяє вирішувати локальні проблеми, а й має значний освітній ефект: громадяни вчаться формулювати ідеї, складати кошториси та брати на себе відповідальність за їх втілення [23, с. 40].

Для посилення прямого діалогу з владою в громаді було впроваджено інструмент електронних петицій, також на платформі E-dem. Згідно з Програмою інформатизації, громада планує активно популяризувати цей інструмент, щоб збільшити кількість унікальних користувачів, які підписують петиції. Це свідчить про те, що е-петиції розглядаються як дієвий канал комунікації, який дозволяє владі оперативно реагувати на запити громадян, що є прямим проявом принципу реагування (responsiveness). Для подальшої активізації цього діалогу в громаді впроваджено муніципальний чат-бот «Свої», запущено моніторингову платформу «Відкрите місто», яка дозволяє громадянам ще оперативніше повідомляти про проблеми благоустрою.

Ефективність, результативність та стратегічне бачення. Ці принципи вимагають від місцевої влади не просто виконувати поточні завдання, а діяти на основі довгострокового планування, оптимально використовуючи наявні ресурси. Ключовими документами, що втілюють цей підхід у Горохівській громаді, є «Стратегія розвитку Горохівської міської територіальної громади до 2027 року та План заходів на 2024-2027 роки з реалізації Стратегії розвитку Горохівської міської територіальної громади до 2027 року», а також розроблені для її імплементації «Програма інформатизації «Цифрова Горохівська громада» на 2023-2025 роки» (затверджена рішенням сесії від 25.04.2023 № 30-3/2023) та «Комунікаційна стратегія Горохівської міської територіальної громади на 2025-2027 роки», реалізація якої допоможе створити інформаційне поле, яке сприятиме консолідації зусиль усіх зацікавлених сторін навколо спільного бачення майбутнього Горохівської громади. Вона стане важливим інструментом для подолання викликів, перед якими постає громада, і використання наявних можливостей для сталого розвитку. Наявність всіх цих документів свідчить про системний та зрілий підхід до управління.

Стратегія розвитку визначає амбітне бачення громади як «квітучого краю прекрасної Волині... інвестиційно привабливої території інноваційного розвитку сільського господарства й підприємництва». Цей документ не є

формальною відпискою, він був розроблений за участі широкого кола стейкхолдерів і визначає три ключові стратегічні цілі (див. рис. 2.2):



Мал. 2.2. Ключові стратегічні цілі

Практичним інструментом реалізації ефективності в наданні послуг є Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) Горохівської міської ради. ЦНАП використовує програмне забезпечення «Вулик» та інформаційну систему «Соціальна громада», яка встановлена в 17 віддалених робочих місцях, що дозволяє мешканцям отримувати послуги з оформлення субсидій та соціальних допомог безпосередньо за місцем проживання. Для подальшого підвищення ефективності Програма інформатизації передбачає впровадження електронної черги в центральному офісі ЦНАП, а також закупівлю обладнання для зчитування ID-карток, що пришвидшить обслуговування.

Верховенство права, справедливість та інклюзивність. Ці принципи гарантують, що всі мешканці громади, особливо вразливі категорії, мають

рівний доступ до послуг та можливостей, а діяльність влади відбувається виключно у правовому полі. У Горохівській громаді цей напрям реалізується через кілька ініціатив.

Для забезпечення верховенства права у сфері публічних закупівель усі тендери проводяться через електронну систему ProZorro. Згідно з індикаторами Програми інформатизації, громада ставить за мету забезпечити 100 % доступність закупівель для онлайн-моніторингу, що підтверджує її відданість принципам прозорості та чесної конкуренції. Громадський моніторинг через інструменти, подібні до DOZORRO, дозволяє додатково контролювати ефективність витрачання коштів та запобігати корупційним ризикам.

Принцип справедливості та інклюзивності знаходить своє втілення у розвитку соціальних послуг. Діяльність комунальної установи «Центр надання соціальних послуг», регламентована рішенням сесії від 20.10.2023 № 34-12/2023, є яскравим прикладом системного підходу. Центр забезпечує надання 10 базових соціальних послуг, серед яких догляд вдома, соціальний супровід сімей у складних життєвих обставинах, натуральна допомога та соціальна адаптація. Особливо важливою в умовах сьогодення є діяльність мобільної бригади соціально-психологічної допомоги, яка надає підтримку особам, постраждалим від домашнього насильства. Крім того, наявність пункту прокату технічних засобів реабілітації свідчить про увагу до потреб осіб з інвалідністю та людей похилого віку. Також цього року, на базі КП «Багатопрофільна лікарня Горохівської міської ради» було створено Центр інтернованих послуг денного догляду для дітей з інвалідністю до 18 років. Все це засвідчує той факт, що діє чітка регламентація та надається широкий спектр соціальних послуг. Це демонструє реальну, а не декларативну турботу про найбільш вразливі групи населення.

Цифровізація як комплексний інструмент належного врядування. Усвідомлюючи важливість сучасних технологій, Горохівська міська рада розглядає цифровізацію як наскрізний інструмент для підвищення якості управління. Програма «Цифрова Горохівська громада» з загальним бюджетом

понад 5 млн. грн. є дорожньою картою цієї трансформації. Її пріоритети – це не лише закупівля техніки, а й цифровізація ключових галузей. У сфері освіти – це впровадження електронних журналів та платформ, створення STEM-лабораторій. Усі навчальні заклади загальної середньої освіти Горохівської громади вже використовують освітню інформаційну платформу «Smart школа», розроблену місцевим вчителем. ОІС «SMART школа» - це результат сміливої ідеї, командної роботи та глибокого розуміння потреб сучасної освіти. Вона дозволяє закладам освіти:

- вести електронні журнали як для традиційної, так і для Нової української школи;
- фіксувати досягнення учнів;
- аналізувати успішність;
- значно спрощувати документообіг.

ОІС «SMART школа» використовують у понад 100 навчальних закладах України, цей список постійно розширюється.

Горохівська громада пройшла перший етап відбору та зараз очікує результати другого етапу програми EGAP, що реалізується Фондом Східна Європа та Фондом Innovabridge за підтримки Швейцарії, у партнерстві з Міністерством цифрової трансформації України, спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, які допомагають удосконалювати якість урядування, покращувати взаємодію влади та громадян і сприяють соціальним інноваціям в Україні.

У сфері охорони здоров'я – популяризація медичних інформаційних систем (МІС «МедЕйр») та розвиток телемедицини у сільських амбулаторіях. Такі кроки дозволяють зробити послуги більш доступними та якісними для всіх мешканців, незалежно від місця проживання.

Підсумовуючи аналіз практики Горохівської міської територіальної громади, можна зробити висновок, що її керівництво демонструє свідоме прагнення до імплементації принципів «Good Governance». Створено інструменти для забезпечення прозорості, підзвітності та участі громадян.

Управління громадою базується на стратегічному плануванні, а надання послуг поступово модернізується та цифровізується. Безумовно, існують і точки для подальшого зростання, які визначені у власних стратегічних документах громади, зокрема, необхідність подолання «цифрової нерівності» та підвищення кваліфікації кадрів. Однак загальний вектор розвитку громади свідчить про успішну адаптацію до нових умов, створених реформою децентралізації, та поступове перетворення органів місцевого самоврядування на сучасний, сервісно-орієнтований та підзвітний інститут влади.

2.3. Виклики та перешкоди на шляху до належного врядування на місцевому рівні в умовах воєнного стану та євроінтеграційних процесів

Попри значний прогрес, досягнутий завдяки реформі децентралізації, та успішні практики окремих громад, шлях до сталого «належного врядування» в Україні є складним та сповненим серйозних викликів. Ці виклики були значно загострені повномасштабним вторгненням російської Федерації у лютому 2022 року, яке не лише створило безпрецедентні гуманітарні та економічні проблеми, а й поставило під загрозу самі основи місцевої демократії. Водночас, отримання Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу ставить нові, високі вимоги до якості публічного управління на всіх рівнях, включаючи місцевий. Аналіз цих викликів дозволяє ідентифікувати ключові перешкоди, що стоять на заваді повноцінній імплементації принципів «Good Governance».

Таблиця 2.1

Виклики та перешкоди на шляху до «належного врядування» на місцевому рівні

Сфера виклику / Джерело	Конкретний виклик / Перешкода	Прояв та приклади	Негативний вплив на принципи «належного врядування»
1. Виклики, зумовлені	1.1. Обмеження прозорості та	- Тимчасове закриття публічних реєстрів.	Прозорість, підзвітність, участь:

воєнним станом	участі громадян	<ul style="list-style-type: none"> - Обмеження оприлюднення рішень ОМС (понад 60 % громад скоротили обсяг інформації). - Неможливість проведення громадських слухань та зборів. 	створює ризики корупції та зловживань, унеможлиблює громадський контроль.
	1.2. Послаблення політичної автономії ОМС	<ul style="list-style-type: none"> - Передача повноважень ОМС військовим адміністраціям на окупованих та прифронтових територіях. - Тенденції до централізації та втручання ВА в повноваження ОМС на тилових територіях. 	Автономія, демократичність, верховенство права: порушує баланс влад, створює ризик невідновлення повноцінного самоврядування.
	1.3. Підрив фінансової спроможності громад	<ul style="list-style-type: none"> - Падіння доходів (зупинка бізнесу, міграція). - Зростання видатків (оборона, ВПО, відновлення). - Вилучення «військового» ПДФО до державного бюджету. 	Фінансова автономія, ефективність: зменшує ресурси ОМС для виконання повноважень, суперечить ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування.
2. Виклики, пов'язані з процесом євроінтеграції	2.1. Незавершеність реформи (політична та адміністративна автономія)	<ul style="list-style-type: none"> - Відсутність повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях (немає виконавчих органів рад). - Дисбаланс влади на користь МДА/ВА. 	Автономія, субсидіарність: не відповідає ст. 3 Європейської хартії, обмежує самостійність регіонального рівня.
	2.2. Відсутність належного адміністративного нагляду	<ul style="list-style-type: none"> - Не ухвалено закон про державний нагляд за законністю рішень ОМС. - Ризик втручання центральної влади у доцільність рішень громад під виглядом нагляду. 	Верховенство права, автономія: не відповідає ст. 8 Європейської хартії, створює загрозу для самостійності ОМС.
	2.3. Проблема «нефінансованих мандатів» (фінансова автономія)	<ul style="list-style-type: none"> - Делегування державою повноважень без надання 100 % фінансового забезпечення. - Громади змушені покривати дефіцит за рахунок власних доходів, обмежуючи розвиток. 	Фінансова автономія, пропорційність: не відповідає ст. 9 Європейської хартії, послаблює фінансову основу громад.
3. Системні (внутрішні) проблеми	3.1. Низька інституційна спроможність ОМС	<ul style="list-style-type: none"> - Брак кваліфікованих кадрів у багатьох громадах. - Потреба у постійному навчанні та підвищенні 	Ефективність, професійність: знижує якість надання послуг та управління,

		кваліфікації (приклад Горохівської громади).	уповільнює розвиток.
	3.2. Недостатня залученість громадян та політична культура	- Пасивність частини населення. - «Цифрова нерівність» між міськими та сільськими територіями, що обмежує доступ до е-демократії (приклад Горохівської громади).	Участь, інклюзивність: ускладнює реалізацію партисипативних механізмів, послаблює легітимність рішень.
	3.3. Збереження корупційних ризиків	- Ризики у сферах управління землею, комунальним майном та містобудування, посилені обмеженою прозорістю в умовах воєнного стану.	Верховенство права, підзвітність, ефективність: підриває довіру до влади, призводить до неефективного використання ресурсів.

Джерело: розроблено автором на основі аналізу [8; 12; 17; 18; 21; 29; 53; 57].

Запровадження правового режиму воєнного стану згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [29] стало необхідним кроком для забезпечення оборони та безпеки держави. Однак це призвело до вимушеного, але суттєвого обмеження багатьох демократичних процесів, що є серцевиною належного врядування.

Одним із перших і найвідчутніших ударів було завдано по принципам прозорості та участі. З міркувань безпеки було тимчасово обмежено доступ до низки публічних реєстрів, зокрема Реєстру нерухомості та Єдиного державного реєстру юридичних осіб. Багато органів місцевого самоврядування, особливо у прифронтових та деокупованих регіонах, були змушені обмежити оприлюднення інформації на своїх сайтах, зокрема протоколів засідань та рішень, що стосувалися об'єктів критичної інфраструктури чи питань оборони. Проведення громадських слухань та масових зібрань стало неможливим через безпекові ризики. Опитування голів громад, проведене Центром політико-правових реформ, показало, що понад 60 % ОМС скоротили обсяг інформації, що публікується на їхніх офіційних ресурсах [8, с. 15]. Хоча такі кроки були виправданими на початковому етапі вторгнення, тривале збереження такого режиму «закритості» створює серйозні ризики для підзвітності та може

призвести до зловживань та корупції під прикриттям воєнного стану. Разом з тим, навіть в цих умовах, законодавство розвивається в бік посилення відкритості. Так, зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (2024 р.) вимагатимуть обов'язкових трансляцій засідань рад після завершення воєнного стану, що є позитивним сигналом для майбутнього та вимогою для громад готувати відповідну технічну та нормативну базу вже зараз.

Серйозного виклику зазнала й політична автономія ОМС. На тимчасово окупованих територіях та в зоні активних бойових дій повноваження місцевих рад та їхніх голів були передані новоствореним військовим адміністраціям. Це є виправданим заходом для забезпечення керованості та оборони, проте створює довгострокову проблему відновлення демократичного врядування після деокупації. Навіть на відносно тилкових територіях спостерігається тенденція до посилення централізації прийняття рішень та втручання військових адміністрацій у повноваження ОМС, що не завжди є обґрунтованим [57, с. 210].

Війна кардинально змінила фінансову основу місцевого самоврядування. З одного боку, громади зіткнулися з різким падінням доходів через зупинку підприємств, міграцію населення та надання податкових пільг бізнесу. З іншого боку, їхні видатки значно зросли через необхідність підтримувати сили оборони, допомагати внутрішньо переміщеним особам та відновлювати зруйновану інфраструктуру. У кінці 2023 року було ухвалено рішення про тимчасове (на період воєнного стану) вилучення «військового» ПДФО (податку з доходів військовослужбовців) з місцевих бюджетів та спрямування його до державного бюджету на потреби оборони. Хоча цей крок був мотивований загальнодержавними інтересами, він суттєво послабив фінансову спроможність багатьох громад, особливо тих, де дислокуються військові частини, що суперечить духу статті 9 Європейської хартії, яка вимагає відповідності ресурсів повноваженням [17, с. 45].

Отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС є не лише історичним досягненням, а й покладає на державу зобов'язання щодо приведення національного законодавства та управлінських практик у

відповідність до європейських стандартів. Це повною мірою стосується і сфери місцевого самоврядування. Ключовим орієнтиром та, по суті, частиною європейського *acquis* у цій сфері є Європейська хартія місцевого самоврядування [12]. Аналіз її положень у контексті сучасних викликів дозволяє виявити як досягнення України, так і глибокі системні проблеми, що потребують вирішення на шляху до ЄС.

Щодо політичної та адміністративної автономії, ключовою проблемою, як було зазначено у підрозділі 2.1, залишається відсутність повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях через невирішеність питання виконавчих органів рад. Це створює дисбаланс влади на користь місцевих державних (а нині — військових) адміністрацій і не відповідає статті 3 Хартії. Не менш гострою є проблема адміністративного нагляду, окреслена у статті 8 Хартії. Ця стаття чітко встановлює, що будь-який нагляд за ОМС може здійснюватися лише з метою забезпечення законності їхніх дій, а не доцільності. В Україні досі не ухвалено закон про державний нагляд за законністю рішень ОМС, який би замінив існуючу систему контролю з боку МДА. Існує ризик, на якому неодноразово наголошували експерти, що під виглядом «нагляду за законністю» можуть бути створені механізми, які дозволять центральній владі втручатися у власні повноваження громад, що є прямим порушенням духу Хартії [18, с. 250].

Щодо фінансової автономії, попри беззаперечні успіхи бюджетної децентралізації, виклики зберігаються і тут. Стаття 9 Хартії вимагає, щоб фінансові ресурси ОМС були пропорційними до їхніх повноважень. Як зазначають вітчизняні дослідники, в Україні залишається актуальною проблема «нефінансованих мандатів», коли держава делегує ОМС повноваження, не забезпечуючи їх стовідсотковим фінансуванням з державного бюджету. Це змушує громади покривати дефіцит за рахунок власних доходів, обмежуючи їхні можливості для розвитку [21, с. 52].

Окрім впливу воєнного стану та вимог євроінтеграції, на шляху до належного врядування на місцевому рівні в Україні стоять і глибоко вкорінені системні проблеми, що потребують комплексних рішень.

По-перше, низька інституційна спроможність багатьох ОМС. Попри укрупнення та фінансову децентралізацію, значна кількість громад стикається з браком кваліфікованих кадрів. Цю проблему добре усвідомлюють на місцях. Так, у Комунікаційній стратегії Горохівської громади прямо зазначається необхідність «підсилювати команду новими спеціалістами» та проводити навчання з таргетингу, SEO та SMM. А Програма інформатизації громади передбачає окремі видатки на підвищення кваліфікації посадовців з питань цифрового розвитку та кібербезпеки. Це показує, що громади намагаються самостійно шукати шляхи вирішення кадрових проблем, але це вимагає системної державної підтримки.

По-друге, недостатній рівень політичної культури та залученості громадян. Принцип участі передбачає не лише наявність інструментів, а й готовність громадян їх використовувати. В Україні, попри зростання громадської активності, значна частина населення залишається пасивною. Однією з причин цього є «цифрова нерівність» між міськими та сільськими територіями, яку Горохівська громада визнає як проблему у своїй Програмі інформатизації. Низький рівень доступу до Інтернету та недостатня цифрова грамотність ускладнюють для мешканців сіл участь в електронних консультаціях чи петиціях. Заплановані громадою заходи, як-от підключення до Інтернету 100 % закладів культури, створення хабів цифрової освіти в бібліотеках та проведення виїзних тренінгів для населення, є конкретними кроками для подолання цього бар'єру та посилення залученості.

По-третє, ризики збереження корупційних схем. Хоча реформа децентралізації та впровадження інструментів прозорості (ProZorro, відкриті дані) мали значний антикорупційний ефект, повне викорінення цих явищ на місцевому рівні залишається викликом, особливо у сферах управління

земельними ресурсами, комунальним майном та містобудівної політики [53, с. 200].

Таким чином, шлях до повноцінного «належного врядування» на місцевому рівні в Україні є багатоаспектним і вимагає подолання значної кількості викликів. Ці проблеми варіюються від фундаментальних конституційних неузгодженостей та руйнівного впливу воєнного стану до системних внутрішніх слабкостей, таких як низька інституційна спроможність та недостатня політична культура. Успішна інтеграція України до Європейського Союзу прямо залежить від здатності держави та місцевого самоврядування ефективно відповісти на ці виклики.

Висновки до Розділу 2

У другому розділі було здійснено комплексний аналіз практичної імплементації принципів «Good Governance» у систему місцевого самоврядування України, що дозволило сформулювати низку узагальнюючих висновків.

По-перше, встановлено, що реформа децентралізації (2014–2020 рр.) створила міцне нормативно-правове підґрунтя для становлення належного врядування на базовому рівні. Ухвалення ключових законів («Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад») та внесення змін до Бюджетного кодексу забезпечили громадам організаційну, фінансову та управлінську автономію. Це дозволило втілити в життя принципи субсидіарності, ефективності та участі. Водночас, виявлено, що реформа залишається незавершеною через системні суперечності в Конституції України, які стосуються визначення суб'єкта МС, відсутності виконавчих органів у районних та обласних радах, а також дублювання повноважень, що стримує подальший розвиток.

По-друге, на прикладі Горохівської міської територіальної громади продемонстровано, що принципи «Good Governance» успішно трансформуються в конкретні управлінські інструменти. Аналіз показав, що замість точкових, хаотичних рішень громада впроваджує системний підхід, що базується на стратегічному плануванні. Це підтверджується наявністю та взаємозв'язком таких документів, як Стратегія розвитку, Програма інформатизації та Комунікаційна стратегія. Аналіз виявив активне застосування громадою таких практик, як бюджет участі, електронні петиції, модернізація ЦНАПів, розвиток широкого спектру соціальних послуг та впровадження програм цифрової трансформації. Це свідчить про свідоме прагнення ОМС до підвищення прозорості, підзвітності, ефективності та залучення громадян, що підтверджує позитивний вплив реформи на якість місцевого врядування.

По-третє, ідентифіковано комплекс сучасних викликів та перешкод, що суттєво ускладнюють процес імплементації належного врядування. Повномасштабне вторгнення РФ призвело до вимушеного обмеження прозорості та участі, погіршення фінансової спроможності громад та посилення централізаційних тенденцій через діяльність військових адміністрацій. Водночас, євроінтеграційний курс України висуває високі вимоги до відповідності національної моделі МС стандартам Європейської хартії, особливо у сферах адміністративного нагляду та фінансової автономії. Додатковими перешкодами є низька інституційна спроможність окремих ОМС, недостатній рівень політичної культури, корупційні ризики та проблема «цифрової нерівності», яка обмежує рівний доступ мешканців до інструментів електронної демократії.

Отже, у другому розділі показано, що українське місцеве самоврядування перебуває на складному етапі розвитку, демонструючи як значні успіхи в адаптації принципів «Good Governance», так і вразливість до зовнішніх та внутрішніх викликів. Подолання виявлених перешкод вимагає комплексних рішень, які будуть запропоновані в наступному розділі.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ЗАСАДАХ КОНЦЕПЦІЇ «GOOD GOVERNANCE»

3.1. Розробка моделі імплементації принципів «Good Governance» в стратегічне управління територіальною громадою

Аналіз, проведений у попередньому розділі, показав, що впровадження принципів «Good Governance» в українських громадах часто має фрагментарний характер. Застосовуються окремі успішні інструменти (бюджет участі, ЦНАПи, ProZorro), однак вони не завжди складаються в єдину, цілісну систему управління, яка б системно працювала на підвищення прозорості, підзвітності та ефективності. Щоб перейти від точкових рішень до комплексної трансформації, необхідно інтегрувати принципи належного врядування безпосередньо в ключовий управлінський процес – стратегічне планування. Саме стратегія розвитку громади є тим документом, який визначає її майбутнє на 5-7 років, і саме процес її розробки, реалізації та моніторингу є ідеальним полем для системної імплементації «Good Governance».

На жаль, на практиці багато стратегічних документів розробляються формально, із залученням вузького кола посадовців та без реального врахування думки мешканців. Такі стратегії часто залишаються «на папері» і не стають дієвим інструментом управління [24]. Щоб уникнути цього, пропонується Інтегрована модель стратегічного управління на засадах «Good Governance», яка передбачає вбудовування восьми ключових принципів у кожен етап стратегічного циклу. Ця модель перетворює стратегічне планування з суто технічного процесу на процес соціального діалогу, спільного творення майбутнього та взаємної відповідальності.

Модель складається з чотирьох взаємопов'язаних етапів, на кожному з яких домінують певні принципи належного врядування.

Етап 1. Підготовчий та аналітичний (принципи: участь, прозорість)

Це фундаментальний етап, на якому закладається основа для легітимності всього процесу. Його головна мета – не просто зібрати статистичні дані, а сформуванню спільне, об'єктивне та всебічне бачення поточної ситуації в громаді.

Реалізація принципу участі: на цьому етапі участь має бути максимально широкою та структурованою.

- Формування багатосторонньої робочої групи. До її складу мають увійти не лише посадові особи міської/сільської ради, а й представники ключових стейкхолдерів: місцевого бізнесу (від малих підприємців до великих агрофірм), громадських організацій, освітніх та медичних закладів, молодіжних рад, представників старостинських округів, внутрішньо переміщених осіб, ветеранських спілок. Це забезпечить представництво різних інтересів вже на старті.

- Проведення комплексного дослідження. Збір інформації не повинен обмежуватися кабінетним аналізом статистичних показників. Необхідно провести соціологічні опитування мешканців щодо їхніх потреб та проблем, організувати серію фокус-груп з різними цільовими аудиторіями (молодь, пенсіонери, підприємці), провести публічні консультації у всіх населених пунктах громади.

Реалізація принципу прозорості: весь аналітичний етап має бути відкритим для громадськості.

- Створення онлайн-платформи. На офіційному сайті громади створюється окремий розділ «Розробка Стратегії 20XX-20XX», де публікується вся інформація: склад робочої групи, протоколи її засідань, результати опитувань, аналітичні звіти. Це дозволить будь-якому мешканцю відстежувати процес у режимі реального часу.

- Публікація результатів SWOT-аналізу. Після узагальнення зібраної інформації та проведення аналізу сильних і слабких сторін, можливостей та загроз (SWOT-аналіз), його результати мають бути представлені на публічних слуханнях та опубліковані для загального доступу.

Результатом цього етапу є не просто аналітичний звіт, а легітимізований громадою діагноз поточного стану справ, що стає спільною відправною точкою для подальшого планування.

Етап 2. Формулювання стратегічного бачення та цілей (принципи: орієнтація на консенсус, справедливість та інклюзивність)

На цьому етапі зібрана аналітична інформація має бути трансформована у довгострокове бачення майбутнього громади та конкретні стратегічні цілі. Це найвідповідальніший етап, оскільки саме тут визначаються пріоритети, які впливатимуть на розподіл ресурсів протягом наступних років.

Реалізація принципу орієнтації на консенсус: головне завдання – узгодити різні, часто суперечливі інтереси, представлені у громаді, та знайти спільний знаменник.

- Проведення стратегічних сесій. Робоча група має організувати та провести серію модерованих стратегічних сесій, де представники різних секторів (влада, бізнес, громадськість) зможуть у форматі відкритої дискусії обговорити майбутнє громади. Мета таких сесій – виробити спільне, амбітне, але реалістичне стратегічне бачення (наприклад, «Горохівська громада – центр інноваційного агровиробництва та комфортного життя»).

- Механізм пріоритетизації цілей. Часто кількість бажаних цілей перевищує ресурсні можливості громади. Тому необхідно впровадити прозорий механізм їх пріоритетизації. Це може бути публічне онлайн-голосування за стратегічні напрями або використання методики експертних оцінок за чіткими критеріями (наприклад, вплив на економіку, кількість бенефіціарів, терміни реалізації). Це дозволяє уникнути волюнтаризму та ухвалювати виважені рішення.

Реалізація принципу справедливості та інклюзивності: сформульовані цілі та завдання мають враховувати потреби всіх груп населення, особливо вразливих.

- Проведення «інклюзивної експертизи» проєкту Стратегії. Перед фінальним затвердженням, проєкт документа має пройти аналіз з точки зору

потреб різних груп: жінок, молоді, людей похилого віку, осіб з інвалідністю, ВПО, ветеранів. Чи враховує Стратегія необхідність створення безбар'єрного середовища? Чи передбачає програми підтримки молодих сімей або соціальної інтеграції ветеранів? Цю експертизу можуть проводити профільні громадські організації або консультативно-дорадчі органи.

- Гендерно-орієнтований підхід. Стратегічні цілі мають бути проаналізовані на предмет їхнього впливу на чоловіків та жінок. Наприклад, плануючи розвиток громадського транспорту, важливо врахувати маршрути, якими найчастіше користуються жінки з дітьми для доступу до шкіл, дитсадків та поліклінік.

Результатом цього етапу є проєкт Стратегії, який не нав'язаний «згори», а є продуктом соціального договору всередині громади, що значно підвищує шанси на його успішну реалізацію.

Етап 3. Розробка операційного плану та реалізація (принципи: ефективність та результативність, підзвітність)

На цьому етапі стратегічні цілі перетворюються на конкретні проєкти, завдання, індикатори та відповідальних виконавців.

Реалізація принципів ефективності та результативності: кожна стратегічна ціль має бути декомпозована у План реалізації Стратегії на перші 2-3 роки.

- SMART-підхід до завдань. Кожен проєкт у Плані реалізації має бути сформульований за критеріями SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound): конкретний, вимірюваний, досяжний, доречний та обмежений у часі. Наприклад, замість абстрактного «покращити водопостачання» має бути: «До кінця 2025 року реконструювати 5 км водогону по вулиці Х, що забезпечить цілодобовим водопостачанням 500 домогосподарств, та залучити на це 2 млн грн з місцевого бюджету і 3 млн грн грантових коштів».

- Інтеграція з бюджетним процесом. План реалізації має бути напряду пов'язаний з щорічним бюджетним процесом. Проєкти, передбачені в

Плані, повинні ставати основою для формування бюджетних програм та бюджетних запитів. Це забезпечує фінансування Стратегії та унеможливило ситуацію, коли бюджет живе своїм життям, а стратегія – своїм.

Реалізація принципу підзвітності: необхідно створити чітку систему відповідальності за досягнення результатів.

- Матриця відповідальності. Для кожного проєкту в Плані реалізації має бути чітко визначено відповідальний структурний підрозділ ОМС, ключові показники ефективності (KPI) та терміни виконання.

- Публічний дашборд реалізації Стратегії. На сайті громади створюється інтерактивна панель (дашборд), де у режимі реального часу візуалізується прогрес виконання проєктів Стратегії: скільки коштів витрачено, який відсоток робіт виконано, чи є відхилення від графіка. Це робить процес реалізації абсолютно прозорим та підзвітним для громадян [35].

Етап 4. Моніторинг, оцінка та коригування (принципи: підзвітність, реагування)

Цей етап є критично важливим для забезпечення життєздатності Стратегії. Він перетворює її зі статичного документа на гнучкий інструмент управління, здатний адаптуватися до змін внутрішнього та зовнішнього середовища.

Реалізація принципу підзвітності: моніторинг має бути регулярним, публічним та партисипативним.

- Щорічний публічний звіт про виконання Стратегії. За підсумками кожного року виконавчий орган ОМС готує детальний звіт про прогрес у реалізації Стратегії. Цей звіт має містити не лише опис виконаних заходів, а й аналіз досягнення ключових показників ефективності (KPI), інформацію про витрачені ресурси та пояснення причин невиконання певних завдань. Звіт має бути представлений на сесії ради та на відкритих громадських слуханнях.

- Громадський моніторинг. Необхідно створити інституційні можливості для моніторингу з боку громадськості. Це може бути реалізовано через створення Громадської моніторингової групи з числа активістів,

експертів та представників бізнесу, яка б на волонтерських засадах проводила незалежну оцінку виконання проєктів, здійснювала виїзди на об'єкти та надавала свої висновки і рекомендації керівництву громади.

Реалізація принципу реагування (responsiveness): результати моніторингу мають ставати основою для ухвалення управлінських рішень та коригування курсу.

- Механізм внесення змін. Стратегія не повинна бути «висіченою в камені». Якщо моніторинг показує, що певні проєкти є неефективними, або якщо з'явилися нові виклики (як-от повномасштабне вторгнення, що вимагало перегляду пріоритетів у бік безпеки та підтримки ВПО) чи нові можливості (нові грантові програми), має існувати чітка та прозора процедура внесення змін до Стратегії та Плану її реалізації. Це рішення також має ухвалюватися після публічних консультацій.

- Зворотний зв'язок. Окрім формальних звітів, необхідно налагодити постійні канали для отримання зворотного зв'язку від мешканців щодо якості реалізації проєктів. Це можуть бути онлайн-опитування, гаряча лінія міського голови, регулярні зустрічі з мешканцями у старостинських округах. Це дозволить оперативно виявляти проблеми та реагувати на них.

Переваги інтегрованої моделі стратегічного управління:

Запропонована модель дозволяє перейти від формального підходу до стратегічного планування до врядування, орієнтованого на результат та довіру. Її системне впровадження забезпечує низку ключових переваг:

1. Підвищення легітимності та суспільної підтримки Стратегії. Завдяки широкому залученню на етапі розробки, мешканці починають сприймати Стратегію як «свою», що значно підвищує їхню готовність долучатися до її реалізації та підтримувати рішення влади.

2. Покращення якості управлінських рішень. Врахування думок та експертизи широкого кола стейкхолдерів дозволяє ухвалювати більш виважені, обґрунтовані та реалістичні рішення, мінімізуючи ризики помилок.

3. Зміцнення підзвітності та зниження корупційних ризиків. Прозорість на всіх етапах циклу, від планування до моніторингу, та наявність громадського контролю роблять зловживання значно складнішими.

4. Підвищення інвестиційної привабливості громади. Наявність якісної, розробленої за партисипативною процедурою Стратегії та прозорої системи моніторингу є позитивним сигналом для міжнародних донорів та приватних інвесторів, які бачать, що громада має чітке бачення, прозорі «правила гри» та здатна ефективно управляти проєктами [48].

Таблиця 3.1

**Інтегрована модель імплементації принципів «Good Governance» у
стратегічне управління громадою**

Етап стратегічного циклу	Ключові принципи "Good Governance"	Основна мета та завдання етапу	Інструменти та механізми імплементації	Очікуваний результат етапу
1. Підготовчий та аналітичний	Участь, Прозорість	Сформувані спільне, об'єктивне та всебічне бачення поточної ситуації в громаді на основі широкого діалогу.	<ul style="list-style-type: none"> • Створення багатосторонньої робочої групи (влада, бізнес, ГО, активісти, ВПО, ветерани). • Проведення комплексного дослідження (соціопитування, фокус-групи, публічні консультації). • Створення відкритої онлайн-платформи з усіма матеріалами (протоколи, звіти). • Публічна презентація та обговорення результатів SWOT-аналізу. 	Легітимізований громадою діагноз поточного стану справ, що є спільною відправною точкою для планування.
2. Формування стратегічного бачення та цілей	Орієнтація на консенсус, Справедливість та інклюзивність	Узгодити інтереси різних груп стейкхолдерів та визначити пріоритети	<ul style="list-style-type: none"> • Проведення модерованих стратегічних сесій для вироблення спільного бачення. • Впровадження 	Проект Стратегії, що є результатом соціального договору, відображає

	ть	розвитку, що враховують потреби всіх мешканців, особливо вразливих категорій.	прозорого механізму пріоритетизації цілей (онлайн-голосування, експертні оцінки). <ul style="list-style-type: none"> • Проведення «інклюзивної експертизи» проекту Стратегії (аналіз потреб молоді, жінок, осіб з інвалідністю, ВПО). • Застосування гендерно-орієнтованого підходу. 	спільне бачення та пріоритети громади.
3. Розробка операційного плану та реалізація	Ефективність та результативність, Підзвітність	Трансформувати стратегічні цілі в конкретні, вимірювані проекти та завдання з чітко визначеними ресурсами та відповідальними.	<ul style="list-style-type: none"> • Формулювання завдань за критеріями SMART. • Пряма інтеграція Плану реалізації з щорічним бюджетним процесом громади. • Розробка Матриці відповідальності з визначенням КРІ для кожного проекту. • Створення публічного інтерактивного дашборду для візуалізації прогресу виконання Стратегії. 	Чіткий, ресурсномірно обґрунтований План реалізації Стратегії, інтегрований з бюджетом, та прозора система відповідальності за його виконання.
4. Моніторинг, оцінка та коригування	Підзвітність, Реагування (Responsiveness)	Створити постійно діючу систему контролю за реалізацією Стратегії та механізм її гнучкої адаптації до внутрішніх і зовнішніх змін.	<ul style="list-style-type: none"> • Підготовка та публічне представлення щорічного звіту про виконання Стратегії. • Створення інституційних умов для громадського моніторингу (напр., Громадська моніторингова група). • Розробка прозорої процедури внесення змін до Стратегії на основі результатів моніторингу. 	Стратегія як гнучкий та "живий" інструмент управління, що адаптується до змін; налагоджений постійний діалог з громадою щодо результатів розвитку.

			<ul style="list-style-type: none"> • Налагодження постійних каналів зворотного зв'язку з мешканцями (гаряча лінія, онлайн-опитування, зустрічі). 	
--	--	--	---	--

Джерело: розроблено автором

Таким чином, імплементація принципів «Good Governance» у стратегічне управління є не додатковим навантаженням для ОМС, а ключовою інвестицією в їхню інституційну спроможність та сталий розвиток. Це перетворює Стратегію з формального документа на живий механізм суспільного діалогу та спільної дії, що є серцевиною сучасного демократичного врядування.

3.2. Цифровізація як інструмент забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності місцевого самоврядування

Аналіз діяльності Горохівської громади засвідчив її свідоме прагнення до цифрової трансформації, що закріплено в «Програмі інформатизації «Цифрова Горохівська громада» на 2023-2025 роки». Цей документ є міцним фундаментом, однак для досягнення максимального ефекту та повної реалізації принципів «Good Governance» необхідно перейти від запланованих заходів до їх поглиблення та створення єдиної цифрової екосистеми. Запропоновані нижче рекомендації спрямовані на конкретизацію та розширення існуючих планів громади, перетворюючи цифровізацію на дієвий інструмент підвищення прозорості, ефективності та залученості в її повсякденній діяльності. Рекомендації структуровано за трьома пріоритетними блоками, що відповідають логіці сучасної цифрової трансформації на місцевому рівні.

Блок 1. «Прозорий муніципалітет»: поглиблення відкритості та підзвітності

Цей блок має на меті не просто інформувати мешканців, а надати їм інструменти для реального контролю за діями влади, базуючись на вже закладених у Програмі інформатизації ініціативах.

- Прискорення розробки Комплексного плану просторового розвитку та створення на його основі повноцінного геоінформаційного порталу (ГІС) громади. Програма інформатизації визначає цей крок, і його варто пріоритетувати як ключовий для забезпечення прозорості у земельній та майновій сферах. Рекомендується в першу чергу наповнити портал такими ключовими шарами:

- Містобудівна документація: оприлюднення у зручному інтерактивному форматі Генерального плану міста Горохів та детальних планів ключових територій. Це зробить процес забудови та видачі дозволів абсолютно прозорим.

- Комунальне майно та земельні ресурси: нанесення на карту всіх об'єктів комунальної власності (будівель, приміщень) та земельних ділянок із зазначенням їхнього статусу (вільний, в оренді, на приватизації). Кожен об'єкт повинен мати інтерактивну картку з ключовою інформацією, що дозволить громадськості контролювати ефективність управління майном [14, с. 118].

- Інвестиційна карта: створення окремого шару з позначенням вільних земельних ділянок та об'єктів, привабливих для інвесторів (greenfield/brownfield), що прямо сприятиме досягненню цілей Стратегії розвитку громади.

- Впровадження системи електронного голосування депутатів. Цей захід, запланований на 2024-2025 роки з бюджетом 300 тис. грн, має стати невідкладним пріоритетом. Його реалізація буде потужним кроком у бік посилення підзвітності обраних представників, унеможливаючи будь-які маніпуляції з підрахунком голосів та забезпечуючи повну прозорість процесу прийняття рішень на сесіях ради.

- Забезпечення виконання нових вимог законодавства щодо трансляцій. Враховуючи зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в

Україні» (2024 р.), громаді рекомендується вже зараз підготувати технічну базу та внести зміни до Регламенту міської ради, щоб після завершення воєнного стану негайно забезпечити обов'язковість прямої трансляції та збереження у відкритому доступі відеоархіву засідань не лише сесій ради, а й виконавчого комітету та постійних депутатських комісій, де відбувається основна підготовча робота над проєктами рішень.

Блок 2. «Ефективний муніципалітет»: оптимізація внутрішніх процесів та управління ресурсами

Цей блок спрямований на підвищення ефективності та результативності роботи апарату Горохівської міської ради та її виконавчих органів, що дозволить швидше та якісніше виконувати завдання, визначені у Стратегії розвитку.

- Масштабування системи електронного документообігу (СЕД) «Аскод». Програма інформатизації ставить за мету поступове збільшення відсотка посадових осіб, підключених до СЕД. Рекомендується поставити більш амбітну ціль – досягнення 100 % інтеграції всіх структурних підрозділів, а в перспективі – і ключових комунальних закладів (шкіл, ЦНАП, Центру соцпослуг). Для громади, яка об'єднує значну кількість населених пунктів, це критично важливо для ефективної комунікації зі старостами, які зможуть отримувати та погоджувати документи миттєво, а не чекати на паперову кореспонденцію. Також варто розглянути інтеграцію СЕД з системою «Трембіта» для майбутнього безшовного обміну даними з державними реєстрами [60, с. 154].

- Створення єдиного цифрового реєстру комунального майна. Паралельно з наповненням ГІС-порталу, необхідно створити внутрішній інструмент для менеджерів — єдиний електронний реєстр майна. Цей реєстр має автоматизувати процеси обліку, контролю за сплатою орендної плати (з автоматичними нагадуваннями боржникам) та аналізу ефективності використання кожного об'єкта. Це дозволить відділу комунального майна

перейти від паперового обліку до сучасного менеджменту активів та збільшити надходження до бюджету громади.

- Впровадження системи енергомоніторингу в бюджетних установах. Для досягнення цілей Стратегії у сфері енергоефективності, рекомендується запровадити систему онлайн-моніторингу споживання енергоресурсів (електроенергії, тепла, води) у закладах освіти, а також у медичних та культурних установах. Встановлення «розумних лічильників» та спеціалізованого програмного забезпечення дозволить енергоменеджеру громади в режимі реального часу бачити перевитрати, виявляти аварійні ситуації та впроваджувати заходи з економії, що матиме прямий економічний ефект для бюджету.

Блок 3. «Горохівська громада у смартфоні»: сервіси та комунікація, орієнтовані на мешканця.

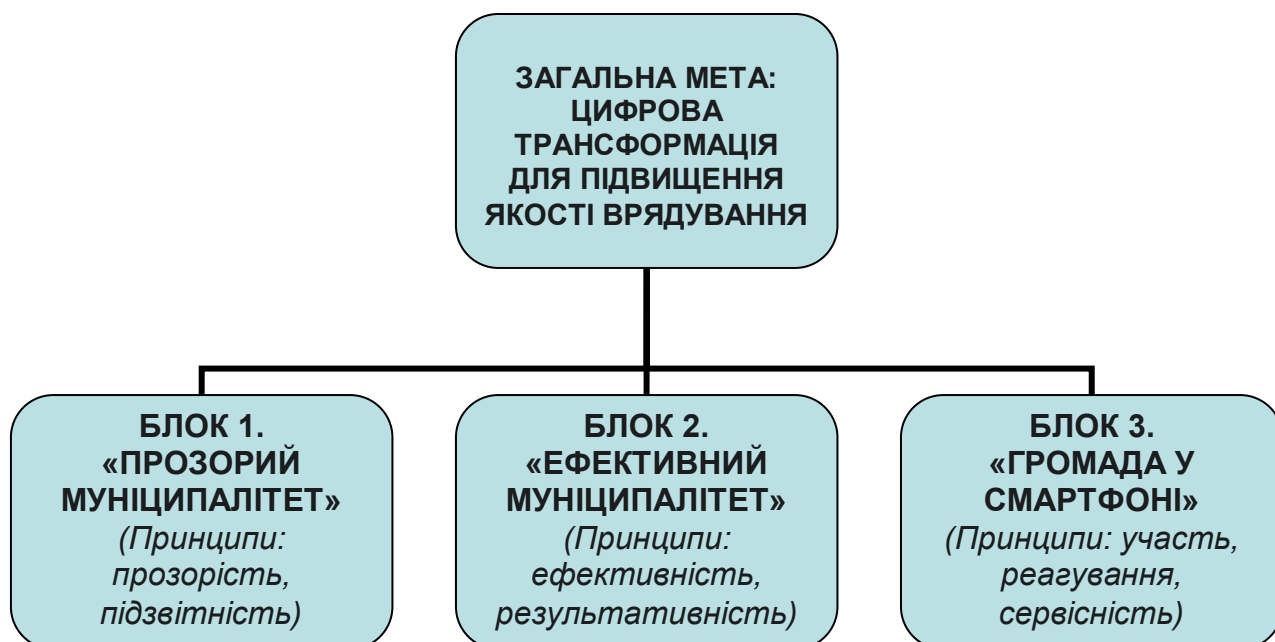
Цей блок має на меті реалізацію принципів реагування та участі через створення єдиної та зручної точки доступу до всіх муніципальних сервісів.

- Розширення функціоналу муніципального чат-бота «Свої» як альтернативи мобільному додатку. Розробка окремого мобільного додатку є ресурсозатратною. Тому рекомендується зосередитись на розвитку вже існуючого та популярного в громаді чат-бота «Свої» у месенджерах (Viber, Telegram). Пріоритетом має стати реалізація запланованого в Програмі інформатизації модуля «кабінет споживача» для можливості перевірки нарахувань та онлайн-оплати комунальних послуг. Також доцільно інтегрувати в чат-бот функціонал запланованої платформи «Відкрите місто», щоб мешканець будь-якого села громади міг через чат-бот надіслати фото проблеми (яма на дорозі, стихійне сміттєзвалище) з геолокацією та відстежувати статус її вирішення.

- Повноцінне впровадження електронної черги в ЦНАП. Цей захід, зазначений у Програмі, має бути реалізований невідкладно, оскільки він прямо впливає на якість сервісу для громадян. Впровадження системи дозволить не

лише зменшити час очікування, а й збирати статистичні дані для аналізу навантаження на адміністраторів, пікових годин та популярності послуг, що допоможе оптимізувати роботу ЦНАПу відповідно до принципів ефективності.

Рис. 3.1. Модель цифрової екосистеми Горохівської громади на засадах «Good Governance»



Джерело: розроблено автором.

Успішна реалізація цих поглиблених рекомендацій вимагає не лише політичної волі керівництва громади, а й цілеспрямованої роботи з підвищення цифрової грамотності як працівників ради, так і мешканців, особливо людей старшого віку у сільській місцевості. Для цього варто активно розвивати мережу хабів цифрової освіти в бібліотеках, що вже передбачено Програмою. Комплексна цифровізація, побудована на цих засадах, дозволить Горохівській громаді зробити якісний стрибок у своєму розвитку, ставши по-справжньому прозорою, ефективною та сервісно-орієнтованою для кожного свого мешканця.

3.3. Шляхи підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та посилення залучення громадян

Впровадження досконалих моделей управління та сучасних цифрових інструментів, запропонованих у попередніх підрозділах, буде неможливим без вирішення двох фундаментальних завдань: підвищення інституційної спроможності самих органів місцевого самоврядування та посилення реальної, а не формальної, залученості громадян. Це два взаємопов'язані процеси, адже спроможна влада здатна створювати умови для активності громадян, а активні громадяни, у свою чергу, виступають джерелом ідей, контролером та партнером для влади, стимулюючи її до подальшого розвитку. Наведені нижче рекомендації, хоч і є універсальними, мають пряме застосування для Горохівської громади, яка вже стала на шлях модернізації та чітко артикулювала відповідні потреби у своїх стратегічних документах.

Напрямок 1. Підвищення інституційної спроможності ОМС: від адміністрування до сучасного менеджменту.

Інституційна спроможність — це передусім якість людського капіталу та ефективність управлінських процесів [20, с. 18]. Для її зміцнення Горохівській громаді та іншим ОМС рекомендується зосередитись на таких пріоритетах:

Професіоналізація служби та розвиток людського капіталу.

- Впровадження компетентнісного підходу до добору кадрів. Рекомендується відійти від формальних конкурсів до сучасної системи добору, орієнтованої на оцінку конкретних компетенцій. Для Горохівської громади, яка згідно зі Стратегією прагне залучати інвестиції, критично важливими є посадовці з навичками проєктного менеджменту, фінансового аналізу та володінням іноземною мовою. Варто розробити профілі компетенцій для ключових посад (наприклад, для начальника відділу економіки та інвестицій) та використовувати для їх оцінки вирішення практичних кейсів, пов'язаних зі специфікою громади.

- Реалізація муніципальної програми безперервного професійного розвитку. Комунікаційна стратегія та Програма інформатизації чітко визначають потребу в навчанні персоналу (SMM, дизайн, проєктний менеджмент, кібербезпека). Рекомендується не обмежуватися точковими тренінгами, а розробити та затвердити щорічну програму професійного розвитку з окремим бюджетним фінансуванням. Слід активно використовувати можливості, що надаються міжнародними програмами, такими як «U-LEAD з Європою», для навчання та обміну досвідом [17].

- Запуск програми стажування «Майбутнє громади». Для залучення талановитої молоді, зокрема студентів Горохівського фахового коледжу ЛНУП, громаді рекомендується започаткувати програму стажування у структурних підрозділах міської ради. Це дозволить не лише «виростити» власні кадри, а й отримати свіжий погляд на існуючі проблеми та частково вирішити проблему відтоку молоді, яка є однією з ідентифікованих загроз.

Оптимізація організаційної структури та управлінських процесів.

- Проведення функціонального аудиту апарату міської ради. Зважаючи на те, що громада є великою за територією та кількістю населених пунктів, важливо переконатися, що існуюча структура є оптимальною. Рекомендується залучити незалежних експертів для проведення аудиту, який би дав відповіді на питання: чи немає дублювання функцій між відділами? Чи достатньо повноважень у старост для оперативного вирішення питань на місцях? Чи відповідає структура цілям Стратегії розвитку?

- Впровадження проєктного підходу до реалізації Стратегії. Для реалізації ключових проєктів Стратегії, таких як створення індустріального парку або модернізація системи водопостачання, рекомендується створювати тимчасові міжфункціональні проєктні команди. Наприклад, до команди проєкту «Індустріальний парк» мають увійти спеціалісти з економічного, земельного, юридичного та інфраструктурного відділів. Такий підхід значно ефективніший за традиційну ієрархічну модель [17, 63].

Напрямок 2. Посилення залучення громадян у Горохівській громаді: від формальної участі до реального партнерства.

Навіть найпрофесійніша місцева влада не зможе бути по-справжньому ефективною без довіри та підтримки з боку мешканців. Для Горохівської громади, яка вже має досвід впровадження бюджету участі та е-петицій, наступним кроком має стати побудова цілісної екосистеми громадської участі, яка б нівелювала розрив між центром громади та віддаленими селами.

Удосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення участі.

- Оновлення Статуту територіальної громади. Рекомендується провести публічний аудит та оновлення Статуту Горохівської громади. Особливу увагу слід приділити максимальному спрощенню процедур місцевої ініціативи та громадських слухань, знизивши поріг необхідних підписів та запровадивши можливість їх електронного збору через муніципальний чат-бот «Свої». Також у Статуті варто чітко прописати статус та повноваження зборів громадян за місцем проживання у старостинських округах як інструменту вирішення локальних проблем.

- Створення «Офісу розвитку громади». Замість покладання всієї роботи з громадськістю на один відділ, рекомендується розглянути можливість створення окремої комунальної установи або структурного підрозділу — «Офісу розвитку громади». Його функціями були б: надання консультацій мешканцям та ГО щодо написання проєктів (не лише для бюджету участі, а й для зовнішніх грантових конкурсів), організація публічних консультацій, модерування діалогу між владою та громадськістю.

Розвиток культури діалогу та поширення практик участі на всю територію громади.

- Запровадження «старостинських фондів». Класичний бюджет участі часто є більш доступним для мешканців адміністративного центру. Щоб залучити жителів сіл та подолати проблему низької залученості, рекомендується запровадити «старостинські фонди» – невеликі, але гарантовані

суми коштів (наприклад, 50-100 тис. грн на рік), рішення про використання яких приймаються на зборах мешканців відповідних сіл. Це значно підвищить залученість та відповідальність людей на місцях.

- Впровадження практики публічних консультацій щодо пріоритетів бюджету. Перед початком формування бюджету на наступний рік Горохівській міській раді рекомендується проводити серію публічних консультацій (як онлайн, так і офлайн у найбільших селах), де мешканцям буде представлено основні показники та запропоновано визначити 3-5 пріоритетних напрямів для фінансування (наприклад, «ремонт доріг», «освітлення вулиць», «підтримка медицини»). Це зробить бюджетний процес більш зрозумілим та легітимним в очах громади.

- Розвиток хабів цифрової освіти на базі бібліотек. Цей захід, передбачений Програмою інформатизації, є ключовим для подолання «цифрової нерівності». Рекомендується не лише проводити навчання, а й перетворити ці хаби на пункти доступу до електронних послуг, де мешканці поважного віку за допомогою бібліотекаря зможуть подати документи онлайн, зареєструватися на прийом до лікаря чи підписати петицію.

Реалізація цих комплексних заходів дозволить створити синергетичний ефект. Професійна та сервісно-орієнтована місцева влада у Горохівській громаді, що діє прозоро та ефективно, здобуде ще більшу довіру громадян. Мешканці, у свою чергу, маючи зручні інструменти та відчуваючи свою важливість, стануть більш залученими та конструктивними партнерами. Саме такий позитивний цикл взаємодії є запорукою становлення зрілого, демократичного місцевого самоврядування, побудованого на фундаментальних засадах «Good Governance».

Висновки до Розділу 3

У третьому розділі, на основі аналізу викликів та перешкод, було розроблено та обґрунтовано пріоритетні напрями вдосконалення місцевого самоврядування в Україні на засадах концепції «Good Governance». Проведена робота дозволяє зробити такі висновки:

По-перше, для переходу від фрагментарного застосування інструментів належного врядування до системної трансформації запропоновано Інтегровану модель стратегічного управління. Ця модель передбачає імплементацію восьми принципів «Good Governance» у кожен етап стратегічного циклу: від аналізу та планування до реалізації та моніторингу. Такий підхід перетворює стратегічне планування з формальної процедури на процес соціального діалогу та спільної відповідальності, що підвищує легітимність рішень влади та сприяє сталому розвитку громади.

По-друге, визначено, що цифровізація є ключовим інструментом для практичної реалізації принципів належного врядування. На прикладі Горохівської громади запропоновано комплекс рекомендацій, що базуються на її власних програмних документах («Програма інформатизації «Цифрова Горохівська громада») і спрямовані на поглиблення вже запланованих заходів. Зокрема, рекомендовано прискорити створення ГІС-порталу, розширити функціонал муніципального чат-бота «Свої» як альтернативи мобільному додатку, та першочергово впровадити систему електронного голосування депутатів. Системна цифровізація дозволяє зробити владу більш прозорою, підзвітною, ефективною та сервісно-орієнтованою.

По-третє, доведено, що успіх будь-яких реформ залежить від двох фундаментальних чинників: інституційної спроможності ОМС та рівня залученості громадян. Розроблено конкретні рекомендації щодо професіоналізації служби в ОМС через впровадження компетентнісного підходу, безперервного навчання та проєктного менеджменту, що відповідає потребам, визначеним у стратегічних документах громади. Водночас

запропоновано шляхи посилення участі громадян, особливо у сільській місцевості, через удосконалення статутів громад, запровадження нових інструментів партисипації (наприклад, «старостинських фондів»), розвиток культури діалогу та створення хабів цифрової освіти для подолання «цифрової нерівності».

Таким чином, третій розділ пропонує цілісну дорожню карту для українських громад, яка дозволяє не лише реагувати на поточні виклики, а й будувати довгострокову модель стійкого, демократичного та ефективного місцевого самоврядування, що базується на партнерстві між владою та громадянами.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі здійснено комплексне теоретико-прикладне дослідження процесу імплементації принципів концепції «Good Governance» у систему місцевого самоврядування в Україні. Проведений аналіз дозволив досягти поставленої мети та вирішити дослідницькі завдання, що дало змогу сформулювати низку узагальнюючих висновків.

1. Досліджено теоретичні засади місцевого самоврядування та еволюцію концепції «Good Governance». Розкрито ключові теорії МС (ліберальна, комунітарна, публічного вибору), класичні моделі (англосаксонська, континентальна, скандинавська) та їхню адаптацію в Україні. Детально простежено появу «Good Governance» від «кризи врядування» Світового банку до її гуманізації ПРООН та інших міжнародних організацій.

2. Проаналізовано ключові принципи належного врядування та інструменти їх реалізації на місцевому рівні. Представлено 8 основних принципів «Good Governance» (участь, верховенство права, прозорість, реагування, орієнтація на консенсус, справедливість та інклюзивність, ефективність та результативність, підзвітність) та детально описано, як вони втілюються у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, включаючи конкретні інструменти та індикатори (Індекс прозорості, Індекс спроможності).

3. Охарактеризовано нормативно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні як основи для впровадження «Good Governance». Здійснено аналіз ключових законодавчих актів, що сформували реформу (Конституція України, Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, Закон «Про співробітництво територіальних громад», Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»). Також висвітлено як досягнення, так і системні проблеми, що стримують подальший розвиток, зокрема конституційні неузгодженості та

незавершеність адміністративно-територіальної реформи на субрегіональному рівні.

4. Проведено аналіз практичної імплементації принципів належного врядування на прикладі Горохівської міської територіальної громади шляхом вивчення її програмних та стратегічних документів. Розглянуто, як принципи прозорості, підзвітності, участі, ефективності, результативності, стратегічного бачення, верховенства права, справедливості та інклюзивності втілюються в діяльності Горохівської громади. Наведені конкретні приклади (вебсайт, бюджет участі, е-петиції, ЦНАП, Стратегія розвитку, Програма інформатизації, Комунікаційна стратегія, соціальні послуги), що демонструють системний підхід до «Good Governance».

5. Ідентифіковано ключові виклики та перешкоди на шляху до «належного врядування» в умовах воєнного стану та євроінтеграційних процесів. Системно предстлено вплив воєнного стану (обмеження прозорості та участі, послаблення автономії, підрив фінансової спроможності), вимог євроінтеграції (незавершеність реформи, відсутність належного нагляду, проблема нефінансованих мандатів) та системних внутрішніх проблем (низька спроможність, недостатня залученість, корупційні ризики) на імплементацію «Good Governance».

6. В результаті дослідження розроблено алгоритм імплементації принципів «Good Governance» у стратегічне управління територіальною громадою, що представляє собою чотирифазний циклічний процес. Цей алгоритм забезпечує системне вбудовування ключових принципів належного врядування (участь, прозорість, орієнтація на консенсус, справедливість та інклюзивність, ефективність та результативність, підзвітність, реагування) у кожен етап стратегічного планування – від підготовчо-аналітичного до моніторингу та коригування. Запропонований алгоритм перетворює стратегічне планування з формального акту на дієвий механізм суспільного діалогу та спільного творення майбутнього, що значно підвищує легітимність

управлінських рішень, якість Стратегії, її суспільну підтримку та інвестиційну привабливість громади.

7. Обґрунтовано ключову роль цифровізації як ефективного інструменту для посилення прозорості, підзвітності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Запропоновані конкретні напрями цифрової трансформації для Горохівської громади (структуровані у блоки «Прозорий муніципалітет», «Ефективний муніципалітет» та «Горохівська громада у смартфоні») демонструють, як цифрові технології можуть: підвищити прозорість через геоінформаційні портали, електронне голосування депутатів та обов'язкові трансляції засідань; зміцнити підзвітність шляхом публічних дашбордів реалізації Стратегії та розширеного функціоналу чат-ботів для зворотного зв'язку; підвищити ефективність через масштабування електронного документообігу, створення єдиних реєстрів комунального майна та впровадження систем енергомоніторингу.

8. Сформульовано конкретні рекомендації щодо підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та посилення реального залучення громадян, що є взаємопов'язаними передумовами для успішного впровадження «Good Governance». Для зміцнення інституційної спроможності рекомендовано: впровадження компетентнісного підходу до добору кадрів, системний безперервний професійний розвиток посадовців, запуск програм стажування для молоді, проведення функціонального аудиту апарату ОМС та застосування проєктного підходу до реалізації стратегічних ініціатив. Для посилення залучення громадян запропоновано: оновлення Статуту громади з максимальним спрощенням процедур місцевої ініціативи та громадських слухань (зокрема, з можливістю е-збору підписів), створення «Офісу розвитку громади» як консультаційного хабу, запровадження «старостинських фондів» для децентралізації участі в сільській місцевості, проведення публічних консультацій щодо пріоритетів бюджету та активний розвиток хабів цифрової освіти для подолання «цифрової нерівності». Ці заходи

створять синергетичний ефект, сприяючи побудові зрілого, довіреного та ефективного місцевого самоврядування.

Таким чином, магістерське дослідження підтвердило, що послідовна імплементація принципів «Good Governance» є фундаментальною умовою для становлення в Україні сучасного, демократичного та ефективного місцевого самоврядування. На прикладі конкретної громади доведено, що *programmatic and strategic approach* до врядування дозволяє адекватно реагувати на потреби людей та забезпечувати стійкий розвиток навіть у складних умовах сьогодення. Результати роботи мають практичне значення та можуть бути використані органами місцевого самоврядування для вдосконалення своєї діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Європейська хартія місцевого самоврядування та законодавство України : науково-практичний коментар. Київ : Юрінком Інтер, 2021. 432 с.
2. Барановський М. Спроможність територіальних громад України: підходи до оцінки, регіональні відмінності, типізація. *Науковий вісник Чернівецького університету : Географія*. 2023. № 845. С. 77–87. URL: <https://journals.chnu.edu.ua/geoscience/article/view/822>
3. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 478 с. URL: <https://constitutionalist.com.ua/munitsypalna-vlada-v-ukraini-konstytutsijno-pravovi-problemy-orhanizatsii-ta-funktsionuvannia/>
4. Батанов О. В. Муніципальна реформа в Україні: правові проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2021. 424 с.
5. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Валентюк І. В., Ткачук А. Ф. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади : навч. посіб. / [О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, І. В. Валентюк, А. Ф. Ткачук]. Київ, 2017. 121 с. URL: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2019/10/04_Strateg_Plan-PRN-5.pdf
6. Борисенко Ю. Досягнення та виклики реформування місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2022. № 10 (3). С. 42–50. URL: <https://doi.org/10.15421/152218>
7. Борщевський В., Матвеев Є., Куропась І., Микита О. Територіальні громади в умовах воєнного стану: як забезпечити ефективне управління в контексті пріоритетів повоєнного розвитку. *Громадський Простір*. 29 квітня 2022 р. URL: <https://www.prostir.ua/?news=terytorialni-hromady-v-umovah-vojennoho-stanu-yak-zabezpechyty-efektyvne-upravlinnya-v-konteksti-priorytetiv-povojennoho-rozvytku>

8. Бучинська А. Й. Європейська хартія місцевого самоврядування як гарантія захисту прав людини. *Літописець. ЖДУ ім. І. Франка*. 2015. Вип. 10: Права людини: історичний вимір і сучасні тенденції : зб. доп. 2-ої Всеукр. наук.-практ. конф., 26-27 листоп. 2014 р. С. 126–129.

URL: <http://ir.polissiauniver.edu.ua/handle/123456789/4336>

9. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI: станом на 24 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

10. Ганущак Ю. Деякі аспекти адміністративно-територіальної реформи. Матеріали III науково-практичної конференції «Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування в умовах конституційної реформи», III частина. Київ, 2013. С. 39–73.

11. Голик Ю.Ю. Підзвітність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правові аспекти. Аналітично-порівняльне правознавство. Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. 2022. URL: https://www.researchgate.net/publication/367118842_Accountability_of_local_government_bodies_in_the_conditions_of_decentralization_of_power_in_ukraine_theoretical_and_legal_aspects

12. Дем'янченко А. С. Реформа адміністративно-територіального устрою України в аспекті децентралізації влади. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Т. 200. Юридичні науки. С. 98–101. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/196193e0-96fe-4522-b932-82789894d2d7/content>

13. 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. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Децентрал_влади_друк_блок_обкладинка_0.pdf

14. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.]; за

наук. ред. Я. А. Жаліло. Київ : НІСД, 2020. 153 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf

15. Дорош У. М. Можливості імплементації європейського досвіду децентралізації влади в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2019. Том 30 (69), № 1. С. 108–113. URL: https://www.pubadm.vernadskeyournals.in.ua/journals/2019/1_2019/1_2019.pdf

16. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.: станом на 16 листоп. 2009 р. : офіційний переклад. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

17. Жаліло Я. Самоорганізовані громади надійно тримають тил. *Економічна правда.* 12 березня 2022 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/12/683841/>

18. Забезпечення публічної безпеки та порядку в умовах децентралізації : посібник для ОМС / Програма "U-LEAD з Європою". Київ, 2020. 98 с.

19. Загурська-Антонюк В. Ф. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2019. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2019/26.pdf

20. Збірник «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах» / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр “Крамар”», 2010. 258 с. URL: <https://rm.coe.int/tolkovanov-dobre-final/1680aed908>

21. Звіт Центру політико-правових реформ 2024 (проєкт). URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/2024-pdf/279921194>

22. Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло : монографія / кол. авт.: Галина Зеленько (кер., наук. ред.) та ін. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025. 480 с. URL: <https://ipiend.gov.ua/publication/institutsijna-ne-spromozhnist-derzhavy-v-ukraini-iak-rozirvaty-zamknene-kolo/>

23. Інтегрований підхід до відновлення та розвитку громади : методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування. 2024.
URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-12/metodyka_samoostinky.pdf

24. Коваленко Г. О., Дяченко М. І., Чукіна І. В. Огляд реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 5.
URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/35.pdf

25. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 312 с. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/items/ac885d2e-4fea-4103-948c-010bf904ef52>

26. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 : станом на 01 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

27. Коханій М. С. Публічне управління в муніципальному секторі: зарубіжний досвід для України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Том 30 (69), № 1. С. 61–66. URL: <https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/30-69-1>.

28. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук]. Київ : 2017. 110 с. URL: <https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/04/Місцеве-самоврядування-в-умовах-децентралізації-1.pdf>

29. Маматова Т., Чикаренко І., Бородін Є. Цифрові платформи Smart Specialisation Platform та Espon: структура та можливості для регіонів і громад ЄС. *Аспекти публічного управління*. 2022. № 10 (6). С. 37–45. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/969/944>

30. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII : станом на 14 трав. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

31. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : станом на 31 жовт. 2025 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

32. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII : станом на 14 трав. 2025 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

33. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII : станом на 28 серп. 2025 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

34. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/stru>

35. Про затвердження Програми інформатизації «Цифрова Горохівська громада» на 2023-2025 роки : Рішення Горохівської міської ради Луцького району Волинської області від 25.04.2023 № 30-3/2023. Горохівська міська рада.
URL: <https://gorokhivrada.gov.ua/docs/1392704/>

36. Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України 2021 / Transparency International Ukraine. Київ, 2021. 14 с. URL: <https://drive.google.com/file/d/1FkbFfm58VZhVQodwCZVirnbJMdJHfyn7/view>.

37. Стегней М. І., Лінтур І. В. Проблеми та перспективи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Економіка і суспільство*. 2016. Випуск 3. С. 323–326 URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/3_ukr/57.pdf

38. Стратегія розвитку Горохівської міської територіальної громади до 2027 року. *Горохівська міська рада*. URL: <https://gorokhivrada.gov.ua/strategii-rozvitku-gorohivskoi-miskoi-teritorialnoi-gromadi-na-20222027-roki-16-07-42-10-01-2023/>

39. Ткачук А. Місьцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в

Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія». 2012. 120 с. URL: [https://despro.org.ua/media/upload/m_sceve_samovryaduvannya_ta_decentral_zac_ua\(1\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/m_sceve_samovryaduvannya_ta_decentral_zac_ua(1).pdf)

40. Толкованов В. В. Стандарти та принципи доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=565>

41. Ясінецька І. А., Кушнірук Т. М., Гриб В. В. Управління муніципальною земельною власністю в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Економічна». 2024. Вип.107. С. 98–107. URL: <https://periodicals.karazin.ua/economy/article/view/25003/22456>.

42. Порівняльний аналіз фінансової спроможності територіальних громад (на основі показників 2021 та 2023 років). *Портал «Децентралізація»*. 23.02.2024. URL: <https://decentralization.ua/news/18171>

43. Consolidated version of the Treaty on European Union : Document 12012M/TXT. *EUR-Lex: Access to European Union law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

44. Council of Europe. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207) : 16.11.2009. URL: <https://rm.coe.int/168008482a>

45. Council of Europe. European Charter of Local Self-Government : Strasbourg, 15.10.1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>

46. Council of Europe. Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level. Recommendation CM/Rec(2007)7. Strasbourg, 2008. URL: <https://rm.coe.int/1680746f16>

47. European Governance – A White Paper : COM(2001) 428 final, Brussels, 25.07.2001. *Official Journal of the European*. 12.10.2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428>

48. Fukuyama F. What Is Governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2013. Vol. 26, No. 3. P. 347–368. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12035>

49. Governance for sustainable human development: a UNDP policy document. New York : UNDP, Jan., 1997. 40 p. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/492551?ln=en&v=pdf>

50. Grindle M. S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2004. Vol. 17, No. 4. P. 525–548. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>

51. Hood C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 1991. Vol. 69, No. 1. P. 3–19. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

52. International Guidelines on Decentralisation and Strengthening of Local Authorities: HSP/GC/21/Res/3, 20.04.2007. UN-Habitat. URL: https://www.cib-ucfg.org/sites/default/files/un_habitat_guidelines_decentralisation_strengthening_1_a.pdf

53. Nanda V. P. The «Good Governance» Concept Revisited. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 2006. Vol. 603. P. 269–283. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002716205282847>

54. Open Government: The Global Context and the Way Forward. Paris : OECD Publishing, 2016. 270 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/12/open-government_g1g74242/9789264268104-en.pdf/

55. Page E. C. Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government. Oxford University Press, 1991. 240 p. URL: <https://academic.oup.com/book/8328/chapter-abstract/153974046?redirectedFrom=fulltext/>

56. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration : adopted by the Committee of Ministers on

20 June 2007. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c>.

57. Rhodes R. A. W. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 1996. Vol. 44, No. 4. P. 652–667. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

58. Rodriguez-Pose A., Bwire A. Unfunded Mandates and the Economic Impact of Decentralisation. When Finance Does Not Follow Function. *Saje Journals*. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00323217221136666>.

59. Stoker G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. 1998. Vol. 50, No. 155. P. 17–28. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113273>

60. Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level. European Committee on Local and Regional Democracy. For preparatory action. URL: <https://rm.coe.int/1680746d1d/>

61. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64, No. 5. P. 416–424. URL: https://fbaum.unc.edu/teaching/PLSC541_Fall08/tiebout_1956.pdf

62. World Bank. Governance and Development. Washington, D.C., 1992. 61 p. URL: https://www.academia.edu/30400144/World_Bank_Governance_and_Development_1992.

63. World Bank. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. Washington, D.C., 1989. 300 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>