

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

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему

«МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВАХ-
УЧАСНИЦЯХ ЄС: КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ Й
ОРГАНІЗАЦІЙНІ МОДЕЛІ»

Студента 2 року ОР «Магістр» заочної форми навчання 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)» Соколова Сергія Олександровича

Науковий керівник:
асистент кафедри євроінтеграційної політики,
кандидат наук з державного управління
Кустова Світлана Миколаївна

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

Студент

(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)

КИЇВ – 2025

АНОТАЦІЯ

Соколов С.О. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі – 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 теоретико-правові засади місцевого самоврядування як конституційного інституту, а також проведено порівняльний аналіз його основних організаційних моделей. Проаналізовано конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні у порівнянні з гарантіями у Франції, Німеччині та Польщі, ідентифіковано системні прогалини. Проведено комплексну оцінку чинної української моделі, яка визначена як операційно ефективна, але конституційно крихка, вразлива до фінансової рецентралізації та неправомірного державного втручання. Обґрунтовано необхідність та розроблено концепцію «Конституційного Пакету» для адаптації універсальних європейських механізмів. Сформульовано пропозиції щодо конституційного закріплення принципу *Konnexität* з механізмом судового контролю через КСУ, запровадження інституту Префекта з повноваженнями, суворо обмеженими контролем законності та судовим пріоритетом. Також обґрунтовано необхідність конституційного закріплення *Gebietsgarantie* для нового АТУ, функціонального розмежування повноважень між рівнями, посилення механізмів прямої демократії та інтеграції гарантій кризової стійкості і захисту професійного корпусу муніципальних службовців.

Ключові слова: місцеве самоврядування, конституційне регулювання, децентралізація, Європейська хартія, *Konnexität*, Префект, державний нагляд, *Gebietsgarantie*, організаційні моделі, кризова стійкість.

ABSTRACT

Sokolov. S.O. Local self-government in Ukraine and EU Member States: constitutional regulation and organizational models. – 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.

The theoretical and legal foundations of local self-government as a constitutional institution are investigated, alongside a comparative analysis of its main organizational models (Anglo-Saxon, Continental, German, and Polish). The constitutional regulation of local self-government in Ukraine (Section XI of the Constitution) is analyzed in comparison with the guarantees in France, Germany, and Poland, identifying systemic deficiencies. A comprehensive assessment of the current Ukrainian model concluded that it is operationally effective but constitutionally fragile, vulnerable to financial recentralization and unauthorized state interference. The necessity of adopting a comprehensive "Constitutional Package" for adapting universal European mechanisms has been substantiated. Proposals have been formulated regarding the constitutional entrenchment of the *Konnexität* principle (financial compensation for mandates) with a judicial review mechanism via the Constitutional Court, and the introduction of the Prefect institution with powers strictly limited to legality control and judicial priority. The research also substantiates the need for constitutional guarantees of *Gebietsgarantie* (territorial stability) for the new Administrative-Territorial Arrangement (ATA), functional demarcation of powers between levels, strengthening direct democracy mechanisms, and integrating crisis resilience (continuity of government) guarantees and the protection of the professional municipal civil service corps.

Keywords: local self-government, constitutional regulation, decentralization, European Charter, *Konnexität*, Prefect, state supervision, *Gebietsgarantie*, organizational models, crisis resilience.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК КОНСТИТУЦІЙНОГО ІНСТИТУТУ	9
1.1. Поняття, сутність і принципи місцевого самоврядування	9
1.2. Місцеве самоврядування як об’єкт конституційного регулювання	19
1.3. Моделі організації місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз	24
Висновки до розділу 1	35
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНИ ТА КРАЇН ЄС .	38
2.1 Конституційне регулювання місцевого самоврядування в Україні	38
2.2 Моделі місцевого самоврядування в деяких країнах ЄС (Франція, Німеччина, Польща).....	46
2.3. Загальні тенденції та відмінності в організації місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу	62
Висновки до розділу 2.....	75
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ В УДОСКОНАЛЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ	78
3.1. Оцінка ефективності чинної моделі місцевого самоврядування в Україні.....	78
3.2. Можливості адаптації європейських моделей у конституційно-правовій системі України	90
3.3. Можливості адаптації європейських моделей у конституційно-правовій системі України	105
Висновки до розділу 3.....	115
ВИСНОВКИ	118
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	121

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Кардинальна трансформація системи публічної влади в Україні є одним із найбільш складних та стратегічно важливих напрямів реформ, що відбувається на тлі процесів децентралізації та європейської інтеграції. Перехід від централізованої адміністративно-командної моделі управління до людиноцентричної системи публічної влади, заснованої на принципі субсидіарності, делегував територіальним громадам (ТГ) не лише повноваження, а й пряму відповідальність за стратегічний розвиток локальної інфраструктури та якість публічних послуг. Органи місцевого самоврядування (ОМС) еволюціонували від пасивних виконавців центральної волі до стратегічних архітекторів місцевого розвитку, які відповідають за фінансову стійкість, кадрову політику та забезпечення доступності соціально важливих функцій.

В умовах воєнного стану, значних фінансових викликів (зумовлених практикою «нефінансованих мандатів»), ризиків рецентралізації та необхідності масштабного повоєнного відновлення, успіх реформи на місцях критично залежить від якості конституційного регулювання. Хаотичне, політично вмотивоване або непрозоре управління призводить до нерационального використання місцевих бюджетів, зниження стійкості системи та підриває довіру до інститутів влади.

У цьому контексті, інтеграція європейських принципів належного врядування (Good Governance) та конституційних гарантій – зокрема *Konnexität* (фінансової прозорості та підзвітності), судового обмеження державного нагляду (забезпечення законності) та територіальної стійкості – стає не просто бажаною, а життєво необхідною умовою для забезпечення стійкості (Resilience) та легітимності місцевих систем управління. Необхідність такого інституційного зміцнення була додатково підкреслена європейськими інституціями, які вимагають завершення конституційного етапу децентралізації для повної відповідності стандартам Європейської хартії.

Саме тому науково-методологічне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо імплементації моделі конституційного захисту автономії ОМС, заснованої на порівняльному аналізі досвіду держав-учасниць ЄС, є надзвичайно актуальним завданням сучасної управлінської науки та конституційної практики.

Ступінь дослідження проблеми. Проблематика конституційного регулювання місцевого самоврядування є предметом активної уваги вітчизняних та зарубіжних науковців.

Теоретико-правові засади місцевого самоврядування та його конституційний статус в Україні (зокрема в контексті Розділу XI Конституції) ґрунтовно досліджували О. В. Батанов [1; 3], З. С. Кравцова [21], В. В. Кравченко [22] та В. Л. Федоренко [43]. Питання децентралізації, реформування публічної влади та сталого розвитку висвітлювали Т. Ф. Куценко [25], Р. А. Науменко [30] та Н. В. Павліха [31]. Роль європейських стандартів та Європейської хартії місцевого самоврядування аналізували В. О. Величко [5], М. О. Кирилова [16] та О. В. Петришин [32].

Порівняльно-правовий аналіз європейських моделей муніципального управління виступав об'єктом праць П. В. Ворони [11], І. О. Кульчій [24], Я. В. Мельника [27] та О. М. Чернеженка [46]. Досвід окремих країн ЄС та особливості формування їхніх органів влади вивчалися: Федеративної Республіки Німеччина — О. М. Колодієм [18], країн ЄС (зокрема Франції та Польщі) в контексті організації публічної влади міст — Б. В. Калиновським [14] та Д. Радомською [36; 59]. Питання державного контролю, відповідальності органів місцевого самоврядування та взаємодії з виконавчою владою розглядали С. Г. Серьогіна [6], Р. В. Фросіняк [44] та Ю. Стрілець [40].

Незважаючи на ґрунтовний доробок, недостатньо розробленими залишаються питання системної інтеграції специфічних конституційних механізмів, які є універсальними запобіжниками в ЄС:

Брак науково-практичного обґрунтування процедури конституційного закріплення принципу *Konnexität* (принцип коннекситету або суворой

відповідності фінансових ресурсів обсягу повноважень) та механізму судового захисту фінансової автономії на рівні органу конституційної юрисдикції, за прикладом інституту *Kommunalverfassungsbeschwerde* (муніципальна конституційна скарга), що частково зачіпається у працях О. М. Чернеженка [45].

Потребує подальшого розвитку концепція конституційного запровадження інституту державного нагляду (Префекта) з урахуванням чітких судових обмежень його повноважень. Проблематика меж державного контролю ґрунтовно досліджується у колективній монографії за ред. С. Г. Серьогіної [6], проте потребує адаптації до європейських префектуральних моделей.

Необхідний синтез напрацювань щодо формування цілісного «Конституційного пакету» гарантій, що охоплює фінансову стійкість, територіальну гарантію — *Gebietsgarantie* (гарантія територіальної цілісності громади) та механізми кризової стійкості (*resilience*), спираючись на конституційні моделі, проаналізовані В. Л. Федоренком [43].

Таким чином, назріла необхідність у синтезі напрацювань у сферах конституційного права та порівняльного правознавства для розробки цілісної, результат-орієнтованої моделі конституційних змін, що забезпечить повну гармонізацію української системи з європейськими стандартами.

Метою магістерської роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні шляхом комплексного порівняльного аналізу й адаптації європейських організаційних моделей та конституційних гарантій.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

1. Систематизувати теоретичні та порівняльно-правові засади місцевого самоврядування, включаючи сутність, принципи та організаційні моделі у країнах ЄС.

2. Проаналізувати чинне конституційне регулювання місцевого самоврядування в Україні у порівнянні з гарантіями у Франції, Німеччині та Польщі, ідентифікуючи ключові конституційно-правові прогалини.

3. Оцінити ефективність української моделі та визначити її системні ризики (зокрема, відсутність *Konnexität*, невизначеність державного нагляду та територіальних гарантій).

4. Обґрунтувати та розробити концепцію «Конституційного Пакету» для адаптації європейських механізмів, включаючи *Konnexität*, інститут Префекта, обмеженого судом, гарантії АТУ та механізми кризової стійкості.

5. Сформулювати практичні рекомендації щодо конституційного вдосконалення механізмів підзвітності, захисту професіоналізму адміністрації та посилення судового захисту автономії ОМС.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні та державах-учасниках Європейського Союзу.

Предметом дослідження є конституційне регулювання й організаційні моделі в місцевому самоврядуванні в Україні та державах-членах ЄС.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів: системний метод – для з'ясування сутності місцевого самоврядування та його структурних елементів (Розділ 1); порівняльно-правовий метод – ключовий метод, застосований для зіставлення організаційних моделей та конституційних гарантій у країнах ЄС (Розділ 2); формально-юридичний метод – для аналізу чинного конституційного законодавства України та ідентифікації правових прогалів (Розділ 2 та 3); метод моделювання – для розробки концепції «Конституційного Пакету» (*Konnexität*, Префект) та формування рекомендацій щодо вдосконалення правової архітектури (Розділ 3).

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні та розробці інтегрованої моделі конституційної трансформації місцевого самоврядування в Україні, яка гармонійно поєднує здобутки децентралізації із універсальними європейськими конституційними гарантіями стійкості. В рамках цієї моделі вперше обґрунтовано необхідність конституційного закріплення принципу *Konnexität* як

єдиної дієвої гарантії фінансової незворотності децентралізації. Удосконалено підхід до конституційного запровадження інституту державного нагляду, акцентуючи на його суворому обмеженні критерієм законності та обов'язковому судовому пріоритеті (за зразком Франції/Польщі). Набула подальшого розвитку концепція конституційної скарги ОМС (Kommunalverfassungsbeschwerde) для захисту автономії від законодавчого тиску, а також систематизовано та розроблено механізми конституційного закріплення інституційної стійкості (resilience), включаючи гарантії безперервності управління (continuity of government) в умовах кризи та захист професійного корпусу муніципальних службовців.

Практичне значення одержаних результатів. Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання розроблених рекомендацій для стратегічного реформування конституційно-правової системи України.

- Для законотворчої діяльності (Верховна Рада): пропозиції щодо змін до Конституції (Розділ XI), які стосуються фінансових гарантій, інституту Префекта та територіального устрою, можуть бути використані для забезпечення відповідності європейським вимогам.

- Для органів місцевого самоврядування (ОМС): результати дослідження надають аргументаційну базу для захисту прав та фінансової автономії громад у судах, зокрема, у справах, пов'язаних із «нефінансованими мандатами».

- Для навчального процесу: матеріали роботи можуть бути інтегровані у викладання дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право» та «Порівняльне правознавство».

Структура та обсяг роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг становить 129 сторінок, з яких основний текст – 112 сторінок. Робота містить 9 таблиць. Список використаних джерел налічує 63 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК КОНСТИТУЦІЙНОГО ІНСТИТУТУ

1.1. Поняття, сутність і принципи місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування є одним із наріжних каменів сучасної демократичної держави, що втілює ідею децентралізації влади та залучення громадян до управління суспільними справами на локальному рівні. Його функціонування нерозривно пов'язане з процесами демократизації, розбудови громадянського суспільства та забезпеченням прав і свобод людини. З огляду на це, ґрунтовний аналіз теоретико-правових засад місцевого самоврядування є необхідним для розуміння його ролі в конституційній системі та визначення перспектив його вдосконалення, зокрема в контексті європейської інтеграції України.

У науковій доктрині місцеве самоврядування постає як багатогранне явище, що вимагає комплексного підходу до свого визначення. Класичне розуміння, закріплене в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія), визначає його як "право і реальну здатність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати суттєву частину державних справ в інтересах місцевого населення" [8, с. 3; 7, с. 26]. Це визначення підкреслює два ключові аспекти: правовий – як гарантовану державою можливість, та фактичний – як реальну спроможність територіальних громад виконувати покладені на них функції. Правовий аспект свідчить про те, що місцеве самоврядування не є просто децентралізованою формою державної влади, а має свою власну правову природу, що ґрунтується на праві територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. Ця правова природа є фундаментальною, оскільки вона виділяє місцеве самоврядування з-поміж інших форм державного управління та надає йому особливого статусу в конституційній системі. Гарантії цього права закріплюються в конституціях та законах, що

надають місцевим громадам необхідний обсяг повноважень для самостійного регулювання місцевих справ. Фактичний же аспект акцентує на необхідності забезпечення достатніх ресурсів та повноважень для реалізації цього права. Без належного фінансового, матеріального та кадрового забезпечення навіть найширші правові гарантії місцевого самоврядування залишатимуться лише деклараціями. Це особливо актуально в умовах України, де ресурсна спроможність територіальних громад донедавна була обмеженою, що перешкоджало повноцінній реалізації їхніх повноважень, а реформа децентралізації, розпочата після 2014 року, значною мірою була спрямована на подолання цього дисбалансу [13, с. 45].

Деякі дослідники акцентують на тому, що місцеве самоврядування є формою публічної влади, що здійснюється територіальними громадами безпосередньо або через утворені ними органи для вирішення питань місцевого значення [26, с. 62]. Такий підхід підкреслює владний характер цього інституту, його самостійність у межах визначених законом повноважень. Ця влада є оригінальною, тобто не походить від державної влади шляхом делегування, а впливає безпосередньо з права територіальної громади на самоорганізацію, що знайшло відображення в статтях 7 та 140 Конституції України. Водночас, варто відзначити, що місцеве самоврядування відрізняється від державної влади своїм суб'єктом – ним є територіальна громада, а не держава в цілому [33, с. 47-48]. Це є принциповою відмінністю, що зумовлює особливості конституційно-правового регулювання цього інституту, зокрема в частині гарантій від втручання з боку центральних органів влади та розмежування сфер відповідальності. На відміну від органів державної влади, які представляють інтереси всієї держави, органи місцевого самоврядування представляють інтереси конкретних територіальних громад, їхніх мешканців, їхні унікальні потреби та прагнення. Розвиток місцевого самоврядування в контексті європейської інтеграції передбачає, що визначення цього поняття має максимально відповідати європейським стандартам, що передбачають широку автономію місцевих громад та їхню здатність до самостійного вирішення питань [3, с. 103]. Це вимагає не лише

адаптації законодавства, а й зміни управлінської культури та підвищення правосвідомості як державних службовців, так і представників місцевого самоврядування, а також самих громадян.

Сутність місцевого самоврядування розкривається через його подвійну природу, що поєднує елементи публічної влади та громадянської ініціативи. З одного боку, воно виступає як інститут публічного управління, що володіє певними владними повноваженнями, фінансовими ресурсами та матеріальною базою для забезпечення життєдіяльності територіальної громади. Органи місцевого самоврядування, будучи представниками інтересів громади, ухвалюють нормативно-правові акти місцевого рівня (рішення рад, розпорядження голів), контролюють їх виконання та забезпечують надання публічних послуг. Ця публічно-владна компонента місцевого самоврядування забезпечує його функціональність та спроможність ефективно управляти місцевими справами, починаючи від формування бюджету і закінчуючи наданням соціальних послуг (освіти, охорони здоров'я, соціального захисту), благоустроєм, розвитком інфраструктури (дороги, водопостачання, водовідведення), управлінням комунальною власністю та земельними ресурсами. Воно охоплює широкий спектр сфер, які безпосередньо впливають на повсякденне життя громадян, їхній добробут та якість життя. Легітимність цієї влади ґрунтується на волевиявленні територіальної громади, що відрізняє її від легітимності державної влади, яка походить від національного суверенітету. Таким чином, місцева влада є "владою від громади", а не "владою від держави" [41, с. 46].

З іншого боку, місцеве самоврядування є формою народовладдя, що дозволяє громадянам реалізовувати своє право на участь в управлінні державними справами безпосередньо (через місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи, електронні петиції) або опосередковано (через обраних представників – депутатів місцевих рад та місцевих голів) [54, с. 222]. Цей аспект підкреслює його демократичний потенціал та здатність до самоорганізації населення. Безпосередня участь

громадян є одним з найефективніших інструментів контролю за діяльністю місцевої влади та забезпечення її підзвітності. Вона сприяє формуванню активної громадянської позиції, підвищенню довіри до інститутів влади та усвідомленню громадянами своєї ролі у формуванні місцевої політики. Опосередкована участь, через представницькі органи, забезпечує професійне управління та вирішення складних питань, які вимагають спеціалізованих знань та досвіду. Це дозволяє поєднувати оперативність прийняття рішень з врахуванням інтересів широкого кола жителів. Саме ця синергія публічної влади та громадянської участі забезпечує ефективність та легітимність місцевого самоврядування, дозволяючи йому бути чутливим до потреб громади та водночас діяти в межах правового поля. Це відрізняє його від суто державного управління, роблячи його більш гнучким та адаптивним до місцевих умов та викликів. Поєднання цих двох аспектів – публічно-владного та демократичного – є вирішальним для формування справжньої автономії та відповідальності на місцевому рівні. У цьому контексті місцеве самоврядування виступає як важливий інструмент демократизації суспільства, що дозволяє реалізувати один із ключових принципів демократії – "влада народу", забезпечуючи його реалізацію на найбільш низовому, базовому рівні.

Важливою сутнісною характеристикою місцевого самоврядування є принцип субсидіарності. Згідно з цим принципом, публічні справи повинні вирішуватися на тому рівні влади, який є найбільш наближеним до громадян і здатний забезпечити їх найбільш ефективно вирішення [5, с. 52]. Цей принцип є одним з ключових для побудови ефективної та децентралізованої системи управління в сучасних європейських державах. Субсидіарність передбачає передачу повноважень до місцевого рівня, якщо це не шкодить національним інтересам та забезпечує більшу ефективність. Тобто, якщо певне питання може бути якісно вирішене на місцевому рівні (наприклад, благоустрій території, збір сміття, ремонт місцевих доріг, організація початкової та середньої освіти), воно має бути віднесене до компетенції органів місцевого самоврядування, а не центральної влади. Це не лише оптимізує управлінські процеси, роблячи їх більш

гнучкими та оперативними за рахунок усунення зайвих бюрократичних ланок, а й підвищує рівень залученості громадян, сприяє розвитку їхньої відповідальності та активності, оскільки вони бачать прямий зв'язок між своєю участю та результатами. Принцип субсидіарності вимагає, щоб будь-яке втручання вищого рівня влади у справи нижчого рівня було виправданим та мінімальним, і здійснювалося лише у випадках, коли місцевий рівень неспроможний ефективно виконувати свої функції або коли це необхідно для захисту загальнонаціональних інтересів (наприклад, національна безпека, оборона, єдність правової системи).

Як зазначають дослідники, децентралізація влади, що є прямим наслідком застосування принципу субсидіарності, сприяє підвищенню ефективності управління, залученню населення до управлінських процесів та більш адекватному реагуванню на локальні потреби, що є критично важливим для становлення демократичних інститутів [1, с. 35-36]. Імплементация цього принципу в Україні, що почалася з реформи децентралізації після 2014 року, є одним із ключових напрямів розвитку місцевого самоврядування, спрямованого на посилення спроможності територіальних громад та підвищення якості публічних послуг [36, с. 24-25; 13, с. 45]. Ця реформа передбачала не тільки передачу повноважень, але й відповідних фінансових ресурсів (через зміни до Бюджетного кодексу України), що дозволило громадам стати більш самостійними та відповідальними за свій розвиток, зменшивши залежність від дотацій з державного бюджету. Наслідком такої децентралізації є також зміна парадигми взаємодії між державною владою та місцевим самоврядуванням, де останнє отримує більше повноважень та ресурсів, що вимагає переосмислення традиційних моделей управління, заснованих на централізації. Ефективність реалізації принципу субсидіарності багато в чому залежить від чіткого розмежування повноважень між центральною та місцевою владою, а також від забезпечення фінансової самодостатності місцевих громад. Без належного фінансового забезпечення делеговані повноваження можуть стати непосильним тягарем для місцевого самоврядування, що призведе до зниження якості послуг

та поглиблення розриву між очікуваннями громадян та можливостями місцевої влади. Це підкреслює необхідність збалансованого підходу до децентралізації, де передача повноважень має супроводжуватися адекватним ресурсним забезпеченням та чіткими механізмами контролю з боку держави за дотриманням законності, а не доцільності.

Принципи місцевого самоврядування є основоположними ідеями, що визначають його організацію, діяльність та взаємодію з державою. Вони закладають фундамент для ефективного функціонування цього інституту та гарантують його демократичний характер. Ці принципи знаходять своє закріплення як у національному законодавстві (Конституції України, законах України), так і в міжнародно-правових актах, насамперед у Європейській хартії місцевого самоврядування [25, с. 91]. Дотримання цих принципів є не просто формальною вимогою, а необхідною умовою для забезпечення реальної спроможності місцевих громад до самостійного управління. Вони є своєрідним "кодексом поведінки" для всіх суб'єктів, задіяних у процесі місцевого самоврядування, і відіграють ключову роль у формуванні правової культури та управлінської етики на місцевому рівні.

До основних принципів, що характеризують сучасне місцеве самоврядування, відносяться:

1. **Принцип самостійності (автономії).** Цей принцип є ключовим для місцевого самоврядування і передбачає право територіальних громад та обраних ними органів самостійно вирішувати питання місцевого значення, що належать до їхньої компетенції, в межах Конституції та законів [9, с. 59-60]. Самостійність проявляється у свободі вибору форм і методів управління, незалежності у формуванні місцевого бюджету, розпорядженні комунальною власністю та визначенні пріоритетів розвитку громади. Це не означає абсолютну незалежність від держави, а лише розмежування компетенції та мінімальне втручання державної влади у внутрішні справи місцевого самоврядування, окрім випадків, прямо передбачених законом [22, с. 56]. Обмеження самостійності можуть бути встановлені виключно законом і мають бути обґрунтованими та пропорційними

легітимній меті, що відповідає європейським стандартам. Надмірне втручання центральної влади у справи місцевого самоврядування розглядається як порушення цього принципу, що веде до згорання демократичних процесів на місцях. Реалізація цього принципу вимагає чіткого законодавчого закріплення власних повноважень місцевого самоврядування, а також механізмів їх захисту від неправомірного втручання. Історичний досвід багатьох країн ЄС показує, що без реальної самостійності місцеве самоврядування залишається лише додатком державної адміністрації, не здатним повноцінно виконувати свої функції та задовольняти потреби місцевого населення.

2. **Принцип правової, організаційної та фінансової автономії.** Цей комплексний принцип деталізує поняття самостійності та є критично важливим для її реального втілення.

1. **Правова автономія** означає право територіальних громад та їхніх органів мати власну нормативно-правову базу (статути, положення, місцеві програми), що регулює їхню діяльність, не суперечачи загальнодержавному законодавству [20, с. 63]. Це дозволяє враховувати специфіку окремих територій та забезпечувати більш гнучке регулювання. Статути територіальних громад є своєрідними "конституціями" місцевого рівня, що відображають унікальні особливості та пріоритети конкретної громади, а також закріплюють форми безпосередньої участі громадян у вирішенні місцевих питань.

2. **Організаційна автономія** гарантує право самостійно визначати структуру своїх органів, формувати їхній склад, розподіляти повноваження між ними та встановлювати порядок їхньої діяльності [6, с. 68]. Держава не повинна диктувати місцевому самоврядуванню жорсткі організаційні моделі, залишаючи простір для інновацій та адаптації до місцевих умов та культурних особливостей. Проте, базові вимоги до організації та функціонування мають бути встановлені законом для забезпечення єдності правового простору та дотримання загальнодержавних стандартів управління. Це також включає право місцевого самоврядування на власні кадрові рішення, тобто самостійне формування штатного розпису та призначення посадових осіб з дотриманням вимог закону.

3. **Фінансова автономія** є однією з найважливіших умов реальної самостійності. Вона передбачає наявність власної фінансової основи – місцевих бюджетів, податків, зборів, інших надходжень, а також право самостійно розпоряджатися цими коштами для виконання власних і делегованих повноважень [45, с. 121]. Недостатність власних фінансових ресурсів може суттєво обмежувати реалізацію інших принципів та ставити місцеве самоврядування у залежність від центральної влади, що суперечить принципу субсидіарності. Збалансованість місцевих бюджетів та їхня незалежність від центрального фінансування є ключовою для розвитку самодостатніх громад [17, с. 90]. Фінансова самодостатність дозволяє місцевим громадам реалізовувати власні ініціативи та інвестиційні проєкти, не чекаючи дотацій з державного бюджету. Це створює умови для розвитку конкуренції між громадами за інвестиції та людські ресурси, що сприяє загальному економічному зростанню та підвищенню якості життя на місцевому рівні. Реальна фінансова автономія передбачає також право місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки та збори в межах, визначених законом.

3. **Принцип відповідальності.** Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами [40, с. 101-102]. Цей принцип є важливим елементом демократичного контролю та запорукою належного виконання покладених на них функцій. Відповідальність може бути політичною (відкликання депутатів, висловлення недовіри голові громади, дострокове припинення повноважень ради), правовою (адміністративна, кримінальна, цивільна за порушення законів) та майновою (відшкодування збитків, завданих неправомірними рішеннями чи діями). Механізми реалізації відповідальності мають бути чітко визначені законом, щоб забезпечити їхню ефективність та уникнути зловживань. Це включає також особисту відповідальність посадових осіб за недбале виконання обов'язків, а також можливість судового оскарження рішень та дій органів місцевого самоврядування.

4. **Принцип підконтрольності державі.** Державний контроль за діяльністю місцевого самоврядування є необхідним для забезпечення єдності правового простору, дотримання Конституції та законів. Однак цей контроль має бути обмеженим і стосуватися переважно перевірки законності рішень та дій органів місцевого самоврядування, а не їхньої доцільності [2, с. 79-80]. Надмірний контроль, особливо у сфері доцільності, може нівелювати принцип самостійності та перетворити місцеве самоврядування на продовження державної адміністрації, що суперечить його демократичній природі. Механізми контролю мають бути чітко визначені законом, а його суб'єкти (наприклад, органи прокуратури, спеціальні контролюючі органи, Префект як представник державної влади, що пропонується в межах конституційної реформи) діяти в межах своїх повноважень, виключно на підставі та у спосіб, передбачений законом [46, с. 35]. Принцип підконтрольності не повинен перетворюватися на втручання у дискреційні повноваження місцевого самоврядування, які стосуються вибору найкращих шляхів вирішення місцевих проблем з урахуванням місцевої специфіки та інтересів громади. Цей контроль є невід'ємною частиною системи стримувань і противаг, що забезпечує баланс між центральною владою та місцевим самоврядуванням, запобігаючи можливим зловживанням. Важливо, щоб такий контроль не був політично вмотивованим, а ґрунтувався виключно на правових підставах.

5. **Принцип гласності та відкритості.** Цей принцип передбачає максимальну прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, доступність інформації про їхні рішення, бюджети, плани та результати роботи для громадськості [31, с. 89-90]. Гласність забезпечується через публікацію нормативно-правових актів на офіційних веб-сайтах, проведення відкритих засідань місцевих рад та їхніх комісій, звітування посадових осіб перед громадою, функціонування сучасних електронних сервісів та надання публічної інформації на запит. Відкритість сприяє посиленню довіри громадян до влади, запобіганню корупції (особливо у сферах закупівель, використання комунального майна та земельних ресурсів) та залученню населення до процесу

прийняття рішень, що є основою справжнього народовладдя [57, с. 131]. Це також дозволяє громадянам здійснювати ефективний громадський контроль за діяльністю місцевої влади та впливати на її рішення, що є критично важливим для демократичного врядування. Розвиток електронного урядування та цифровізації послуг також значно посилює цей принцип, роблячи доступ до інформації та взаємодію з владою простішими та ефективнішими.

6. Принцип виборності. Органи та посадові особи місцевого самоврядування обираються територіальною громадою на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування [47, с. 78-79]. Цей принцип є наріжним каменем демократичного характеру місцевого самоврядування, оскільки легітимізує владу на місцевому рівні та забезпечує її представницький характер. Виборність є ключовим механізмом формування органів місцевого самоврядування, що дозволяє громадам формувати власну владу, яка представляє їхні інтереси, відображає їхні цінності та пріоритети. Це також є механізмом оновлення місцевої влади та запобігання її узурпації, забезпечуючи ротацію кадрів та можливість громадянам висловлювати свою довіру або недовіру діючій владі.

7. Принцип законності. Діяльність місцевого самоврядування здійснюється виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [17, с. 89-90]. Це означає, що будь-яке рішення чи дія органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на чинному законодавстві і не суперечити йому. Дотримання цього принципу є обов'язковою умовою правової держави та забезпечує стабільність правової системи. Відступ від принципу законності призводить до порушення прав громадян та дисфункції системи управління. Принцип законності є фундаментальним для будь-якої публічної влади, і місцеве самоврядування не є винятком, а його порушення має тягнути за собою відповідну юридичну відповідальність.

Реалізація цих принципів у сукупності створює сприятливе середовище для ефективного функціонування місцевого самоврядування, забезпечуючи його

легітимність, демократичність та спроможність вирішувати актуальні проблеми територіальних громад. В умовах трансформаційних процесів в Україні, спрямованих на поглиблення європейської інтеграції, дотримання та розвиток цих принципів є ключовим для побудови дієвої та сучасної системи місцевого самоврядування, що відповідає європейським стандартам [3, с. 103; 18, с. 71]. Це також є основою для формування довіри між державою та місцевими громадами, що є критично важливим для сталого розвитку країни та її інтеграції до європейського простору. Постійне удосконалення законодавства та правозастосовної практики у сфері місцевого самоврядування, що базується на цих принципах, є запорукою подальшого зміцнення демократичних засад української державності, її стійкості до внутрішніх та зовнішніх викликів. Забезпечення реальної децентралізації влади та посилення місцевого самоврядування, що ґрунтується на цих теоретичних засадах, є не просто адміністративною реформою, а стратегічним напрямком розбудови сильної, демократичної та європейської України.

1.2. Місцеве самоврядування як об'єкт конституційного регулювання

Місцеве самоврядування, будучи фундаментальним інститутом демократичної держави, потребує міцної правової основи, яка гарантує його функціонування та захист від неправомірного втручання. Такою основою є конституційне регулювання, що визначає місце місцевого самоврядування в системі публічної влади, його основні засади, повноваження та гарантії. Конституція як основний закон держави закладає вихідні положення, на яких базується вся подальша галузева законодавча база, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування. Саме конституційні норми забезпечують стабільність, системність та ефективність цього інституту.

Конституційне регулювання місцевого самоврядування є відображенням загальнодержавної концепції розподілу влади та децентралізації. Воно визначає

місцевий рівень управління як окрему гілку публічної влади, що відрізняється від державної влади, але взаємодіє з нею. Таке розмежування є ключовим для уникнення надмірної централізації та забезпечення реальної автономії місцевих громад. Конституції більшості демократичних країн світу, особливо держав-учасниць ЄС, визнають місцеве самоврядування як самостійний елемент політичної системи, закріплюючи його гарантії на найвищому юридичному рівні [49, с. 35-37]. Це є прямим наслідком впливу Європейської хартії місцевого самоврядування, яка вимагає конституційного або законодавчого закріплення основ місцевого самоврядування [25, с. 92].

Основними елементами конституційного регулювання місцевого самоврядування є:

1. Закріплення статусу місцевого самоврядування як конституційного інституту. Це означає, що місцеве самоврядування не є похідним від державної влади, а має власну конституційну природу. Наприклад, Конституція України у статті 7 проголошує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, а стаття 140 визначає його як право територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це положення є фундаментальним, оскільки воно виводить місцеве самоврядування з-під прямого адміністративного підпорядкування державним органам та забезпечує його функціональну автономію [55, с. 50-51].

2. Визначення суб'єктів місцевого самоврядування. Конституційні норми чітко вказують, хто є носієм права на місцеве самоврядування. В Україні таким суб'єктом є територіальна громада, яка здійснює місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування [20, с. 64]. Це підкреслює первинність територіальної громади як основи місцевого самоврядування.

3. Закріплення системи органів місцевого самоврядування та їхніх повноважень. Конституція встановлює загальні засади формування та функціонування представницьких (місцеві ради) та виконавчих (виконавчі

комітети рад, місцеві голови) органів, а також визначає їхню основну компетенцію. Наприклад, Конституція України вказує, що місцеві ради можуть об'єднувати на договірних засадах кошти та інші ресурси для виконання спільних проєктів, що є важливою гарантією їхньої співпраці [21, с. 102].

4. Гарантії місцевого самоврядування. Конституція передбачає певні механізми захисту місцевого самоврядування від неправомірного втручання з боку держави. До таких гарантій належить судова, фінансова (наявність власної матеріальної та фінансової основи), а також організаційна (право самостійно визначати структуру та штат органів місцевого самоврядування) [37, с. 46-47]. Конституційне закріплення цих гарантій є критично важливим, оскільки надає їм найвищу юридичну силу.

Особливу увагу в конституційному регулюванні приділяється принципам місцевого самоврядування. Як вже зазначалося у підрозділі 1.1, такі принципи, як самостійність, фінансова автономія, підзвітність, державний контроль лише на предмет законності, гласність та виборність, є не просто програмними положеннями, а конституційними імперативами [26, с. 65]. Конституція забезпечує їхню недоторканність та надає їм найвищу юридичну силу, що унеможлиблює їхнє скасування або обмеження звичайними законами. Це створює міцний фундамент для розвитку місцевого самоврядування та його захисту від політичних кон'юнктурних змін.

Конституційний статус місцевого самоврядування в Україні, як і в багатьох європейських країнах, підкреслюється його включенням до розділів, присвячених основам конституційного ладу та системі публічної влади. Це свідчить про його визнання як невід'ємного елемента політичної та правової системи. Наявність окремого розділу в Конституції України "Місьцеве самоврядування" (Розділ XI) є яскравим прикладом такого підходу, що забезпечує інституційні та функціональні гарантії його розвитку [55, с. 52]. Ці норми слугують правовим каркасом, у межах якого розробляється та функціонує вся система місцевого самоврядування.

Важливою складовою конституційного регулювання є також положення, що стосуються взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Конституція визначає межі цієї взаємодії, встановлює принципи розмежування повноважень та координації діяльності. Наприклад, в Україні Конституція передбачає, що державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється виключно на підставі та в межах повноважень, передбачених законом [2, с. 80]. Це запобігає неправомірному втручанню та забезпечує принцип субсидіарності. У контексті конституційної реформи, що обговорюється в Україні, особливого значення набувають питання інституту Префекта, який, відповідно до деяких проєктів змін до Конституції, має здійснювати нагляд за законністю актів місцевого самоврядування, забезпечуючи конституційний контроль за їхньою діяльністю [46, с. 36]. Цей інститут спрямований на посилення гарантій законності без прямого втручання в оперативну діяльність місцевого самоврядування.

Конституційне закріплення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування є ще одним ключовим аспектом. Конституція України прямо зазначає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [51, с. 123]. Це положення є фундаментальним, оскільки воно гарантує місцевому самоврядуванню економічну самостійність, без якої будь-яка інша автономія була б ілюзорною. Забезпечення стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів та права розпоряджатися комунальною власністю є вирішальними для реалізації власних повноважень та розвитку громад. Реформа децентралізації в Україні, зокрема зміни до Бюджетного кодексу, була спрямована на посилення фінансової спроможності місцевого самоврядування шляхом збільшення частки власних доходів та розширення податкової бази, що відповідає конституційним принципам [30, с. 168; 41, с. 113].

Водночас, конституційне регулювання місцевого самоврядування не є статичним. Воно розвивається під впливом суспільно-політичних змін, міжнародних стандартів та викликів часу. В Україні, у зв'язку з процесами європейської інтеграції та збройною агресією, постала необхідність подальшої модернізації конституційних положень щодо місцевого самоврядування [56, с. 46-47]. Це включає питання удосконалення територіальної основи, розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування (районним, обласним), а також забезпечення ефективних механізмів державного нагляду без порушення принципу самостійності. Метою таких змін є не лише адаптація до європейських вимог, а й підвищення стійкості та ефективності системи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Наприклад, одним із напрямів дискусії є доцільність запровадження інституту Префектів, які б здійснювали контроль за законністю рішень місцевого самоврядування. Це вимагає ретельного конституційного закріплення його повноважень, щоб уникнути перетворення Префекта на "око государеве", що суперечило б ідеї децентралізації [36, с. 27]. Пропозиції щодо такого інституту з'являлися ще з 2015 року в рамках проєкту змін до Конституції України. Модель контролю за законністю, що передбачає лише скасування неправомірних актів, а не втручання в оперативну діяльність, є більш прийнятною з точки зору європейських стандартів [44, с. 89].

Отже, місцеве самоврядування як об'єкт конституційного регулювання в Україні є складною і динамічною системою. Конституційні норми визначають його базові принципи, суб'єктів, систему органів, матеріально-фінансові основи та гарантії. Це забезпечує його статус як самостійного та гарантованого державою інституту. Проте, процеси конституційного реформування, зумовлені європейською інтеграцією та необхідністю зміцнення держави в умовах викликів, вимагають подальшого вдосконалення цих норм. Метою таких змін є не лише відповідність міжнародним стандартам, а й формування більш ефективної, підзвітної та спроможної системи місцевого самоврядування,

здатної адекватно відповідати на запити територіальних громад та забезпечувати їх сталий розвиток. Конституційне регулювання має створити такий правовий каркас, який, з одного боку, забезпечує широку автономію місцевих громад, а з іншого – гарантує законність їхньої діяльності та дотримання загальнодержавних інтересів [63, с. 66-67; 1, с. 38]. Таким чином, конституційні норми є ключовим інструментом для архітектури системи місцевого самоврядування, що балансує між самостійністю та відповідальністю, місцевими інтересами та національною єдністю.

1.3. Моделі організації місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз

Організація місцевого самоврядування у світі не є уніфікованою і представлена різноманітними моделями, що відображають історичні, культурні, політичні та правові особливості кожної держави. Розуміння цих моделей є критично важливим для порівняльно-правового аналізу, оскільки дозволяє виявити спільні тенденції та національні відмінності, а також визначити потенційні напрями для запозичення найкращого досвіду в контексті реформування української системи місцевого самоврядування [19, с. 123; 48, с. 10]. Хоча існує безліч варіацій, у науковій доктрині прийнято виділяти кілька основних моделей, які слугують відправною точкою для класифікації та детальнішого вивчення. Кожна з цих моделей має власну філософію, принципи побудови та механізми функціонування, що формують її унікальний характер та визначають рівень автономії місцевих громад. Це дозволяє не тільки оцінити ефективність існуючих систем, але й спрогнозувати наслідки імплементації певних елементів у національну правову систему.

Класифікація моделей місцевого самоврядування, як правило, ґрунтується на таких критеріях: ступінь централізації управління, характер взаємовідносин місцевих органів влади з центральним урядом, роль виборних органів та місцевої

адміністрації, а також джерела фінансування. Серед найбільш поширених класифікацій виділяють англосаксонську (британську), континентальну (французьку), німецьку, а також змішані моделі. Деякі дослідники додають до цього переліку скандинавську та радянську (пострадянську) моделі, проте остання, через свою специфіку та відмінність від демократичних стандартів, рідко розглядається в контексті порівняння з європейськими системами [39, с. 120]. Попри те, що в "чистому" вигляді ці моделі зустрічаються рідко, їхнє вивчення дозволяє систематизувати знання та виділити характерні риси, що переважають у тій чи іншій країні.

Розглянемо докладніше основні організаційні моделі місцевого самоврядування.

Англосаксонська (британська) модель.

Англосаксонська модель місцевого самоврядування, що сформувалася у Великій Британії та поширилася в країнах Британської Співдружності (США, Канада, Австралія, Нова Зеландія), характеризується значною автономією місцевих органів влади та відсутністю прямого адміністративного контролю з боку центрального уряду [5, с. 180-181]. Ця модель є віддзеркаленням історичного розвитку англійського права, де принципи місцевої самоорганізації та свободи громад були закладені ще з часів Магна Карти.

Ключові особливості англосаксонської моделі:

1. **Принцип "ultra vires" (поза повноваженнями):** органи місцевого самоврядування мають право здійснювати лише ті повноваження, які прямо надані їм законом. Це означає, що вони не можуть виходити за межі чітко визначених повноважень. На відміну від континентальної системи, де дозволено все, що не заборонено, тут діє принцип "дозволено лише те, що дозволено" [5, с. 181]. Такий підхід забезпечує чітке розмежування компетенції, але водночас може обмежувати ініціативу місцевих громад у вирішенні нових, не передбачених законодавством проблем. Водночас, у сучасних умовах деякі країни, що традиційно належали до цієї моделі, поступово відходять від

жорсткого застосування принципу *ultra vires*, надаючи місцевим органам ширші дискреційні повноваження у межах загального закону.

2. **Відсутність інституту адміністративної опіки:** центральний уряд не здійснює прямого адміністративного нагляду за діяльністю місцевого самоврядування. Контроль з боку держави, як правило, обмежується перевіркою законності, а не доцільності, і здійснюється через судові органи або спеціалізовані аудиторські служби [49, с. 78]. Це значно підвищує рівень самостійності місцевих громад, але водночас вимагає високого рівня правової культури та відповідальності від місцевих посадових осіб. Роль центрального уряду зводиться до встановлення загальних правил та стандартів, а також до фінансового контролю за цільовим використанням державних субвенцій.

3. **Система виборних рад та комітетів:** основними органами місцевого самоврядування є виборні ради, які формуються на основі прямих виборів. Ці ради, як правило, функціонують за комітетною системою, де значна частина повноважень делегується постійним комітетам, що складаються з членів ради. Виконавча влада часто децентралізована, і немає єдиного сильного виконавчого органу чи голови, який би поєднував функції представництва та управління [5, с. 182]. Наприклад, у Великій Британії існує система "керівних" комітетів (*Cabinet system*) або лідерів ради, що виконують виконавчі функції, але все одно є підзвітними раді.

4. **Фінансова самостійність:** місцеві органи мають власні джерела доходів, зокрема місцеві податки (наприклад, податок на нерухомість – *council tax* у Великій Британії), що забезпечує їхню значну фінансову незалежність від центрального бюджету. Державні дотації та субвенції також існують, але вони, як правило, не є домінуючими, а слугують для вирівнювання фінансової спроможності між регіонами та для фінансування національних програм [49, с. 80]. Це дозволяє місцевим громадам самостійно визначати пріоритети розвитку та розподіляти кошти відповідно до локальних потреб.

5. **Роль місцевого службовця:** професійний муніципальний апарат відіграє значну роль. Це, як правило, кваліфіковані фахівці, що забезпечують

безперервність та ефективність роботи місцевої адміністрації незалежно від політичних змін у складі ради [5, с. 182]. Їхня діяльність ґрунтується на принципах меритократії та професіоналізму.

6. Участь населення: високий рівень громадської активності та участь населення у вирішенні місцевих питань через різні форми громадського контролю та ініціатив.

Таким чином, англосаксонська модель базується на ідеї максимальної автономії місцевих громад та їхньої здатності до самоорганізації, мінімізуючи втручання держави у місцеві справи. Вона є прикладом децентралізованої системи, що сприяє розвитку місцевої демократії та врахуванню специфічних потреб різних територій.

Континентальна (французька) модель.

Континентальна, або французька, модель місцевого самоврядування є типовою для більшості країн континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, а також більшою мірою країни Центральної та Східної Європи, які формували свої системи під впливом Франції) і протиставляється англосаксонській за багатьма ключовими параметрами [32, с. 90; 15, с. 112]. Її витоки лежать у традиціях централізованої держави та наполеонівських реформ, які уніфікували адміністративно-територіальний устрій та запровадили систему префектів.

Ключові особливості континентальної моделі:

1. Принцип "категорійності повноважень" та "дозвільного" принципу: на відміну від англосаксонської, тут місцеве самоврядування може здійснювати будь-які дії, які не заборонені законом і не віднесені до виключної компетенції держави. Проте, часто ці повноваження є категорійними, тобто чітко визначеними державою, і місцевим органам не завжди надається широка дискреція у їх реалізації. Органи місцевого самоврядування розглядаються як елементи єдиної системи публічної адміністрації, що відповідають за виконання як власних, так і делегованих державою повноважень. Це сприяє уніфікації управління, але може обмежувати місцеву ініціативу.

2. Інститут адміністративної опіки (державного нагляду): характерною рисою цієї моделі є наявність інституту представника центральної влади на місцевому рівні, який здійснює адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування [49, с. 82]. У Франції це префект департаменту, який має право контролювати законність актів місцевих органів, а в деяких випадках – навіть їх доцільність, хоча сучасні тенденції спрямовані на обмеження контролю лише законністю [15, с. 113]. Префект є центральною фігурою, яка забезпечує єдність державної політики та інтеграцію місцевого рівня в загальнодержавну систему управління. Він виконує функції представника уряду на місцях, координує діяльність державних служб та може мати право на скасування або призупинення рішень місцевих рад, якщо вони суперечать закону.

3. Розділення представницьких та виконавчих функцій (мер як ключова фігура): у французькій моделі виконавча влада, як правило, зосереджена в руках мера (або аналогічної посадової особи), який є одночасно головою представницького органу (міської ради) та керівником місцевої адміністрації. Мер обирається радою зі свого складу або безпосередньо населенням, і він має значні повноваження, керуючи виконавчим апаратом та несучи відповідальність за реалізацію рішень ради [32, с. 91]. Це забезпечує єдність управління та швидкість прийняття рішень, але може призвести до надмірної концентрації влади в одних руках.

4. Менша фінансова автономія: місцеві бюджети значною мірою залежать від державних дотацій та відрахувань від загальнодержавних податків. Хоча місцеві податки також існують, їхня частка та можливість самостійно встановлювати ставки можуть бути менш вираженими, ніж в англосаксонській моделі [51, с. 125]. Це обумовлено тим, що місцеве самоврядування сприймається як частина державної адміністративної системи, що виконує делеговані функції, які фінансуються з центрального бюджету.

5. Єдність адміністративного апарату: місцевий адміністративний апарат часто є частиною державної цивільної служби або тісно з нею пов'язаний,

що забезпечує єдині стандарти управління та кадрової політики. Це сприяє професіоналізму, але може зменшувати гнучкість та адаптивність до місцевих потреб.

Французька модель, таким чином, демонструє прагнення до ефективного управління та єдності державної політики, інтегруючи місцеве самоврядування в загальнодержавну систему. Вона підкреслює ідею держави як єдиного цілого, де місцеві громади є важливими ланками, що реалізують державні функції на локальному рівні, але під певним контролем з боку центру.

Німецька модель.

Німецька модель місцевого самоврядування, що значною мірою вплинула на формування систем у Австрії, Швейцарії та деяких країнах Скандинавії, а також є об'єктом пильної уваги для України [10, с. 98; 23, с. 78; 45, с. 95], посідає проміжне місце між англосаксонською та континентальною моделями. Її характерною рисою є поєднання елементів самоврядування з принципами державної адміністрації, що впливає з федеративного устрою Німеччини та її історичних традицій.

Ключові особливості німецької моделі:

1. Двоєдина природа муніципалітетів (*Eigenverwaltung und Auftragsverwaltung*): німецька система базується на концепції, згідно з якою місцеві органи влади виконують як власні (самоврядні, *Eigenverwaltung*), так і делеговані (державні за дорученням, *Auftragsverwaltung*) повноваження [26, с. 140]. Власні повноваження є автономними, а делеговані – здійснюються від імені держави та під її контролем. Такий підхід забезпечує гнучкість у розподілі функцій і дозволяє ефективно вирішувати питання як місцевого, так і загальнодержавного значення. Контроль з боку держави за *Eigenverwaltung* обмежується перевіркою законності, тоді як за *Auftragsverwaltung* може здійснюватися також і контроль доцільності.

2. Державний нагляд за законністю: хоча пряма адміністративна опіка, як у французькій моделі, відсутня, державний нагляд за місцевим самоврядуванням є більш вираженим, ніж в англосаксонській. Він здійснюється

земельними (регіональними) органами влади та спрямований переважно на забезпечення законності рішень та дій місцевих органів, а не на втручання в їхню доцільність [10, с. 99]. Такий нагляд дозволяє зберегти єдність правового простору та забезпечити дотримання загальнодержавних інтересів, не нівелюючи при цьому автономію місцевих громад.

3. Різноманітність організаційних форм (моделі «магістрату», «ради» та «бургомістра»): в Німеччині не існує єдиної уніфікованої системи організації місцевого самоврядування. Різні федеральні землі (Ланди) мають право самостійно визначати організаційні моделі своїх муніципалітетів. Це призвело до формування кількох основних моделей:

Магістратна (південнонімецька) модель: характерна для таких земель, як Баден-Вюртемберг та Гессен. Вона передбачає виборну раду та окремий, як правило, колегіальний виконавчий орган – магістрат, який очолює бургомістр. Бургомістр є головою магістрату, але не завжди має переважний вплив на його рішення. Ця модель підкреслює колегіальність управління [10, с. 100].

Рада (північнонімецька) модель: поширена, наприклад, у Нижній Саксонії та Північному Рейні-Вестфалії (до певних реформ). Виконавчі повноваження зосереджені у виборній раді, а бургомістр (або його аналог) є переважно представницькою фігурою, яка головує в раді, але не керує адміністрацією [23, с. 80]. Адміністрацією керує найманий муніципальний директор (Stadtdirektor).

Бургомістерська (рейнська) модель: характерна для Баварії, а також земель, які провели реформи та відмовилися від «двоголової» системи. Передбачає сильного, безпосередньо обраного бургомістра (Oberbürgermeister), який є одночасно головою ради та керівником виконавчого апарату, відповідаючи за повсякденне управління муніципалітетом [45, с. 96]. Ця модель близька до французької за концентрацією виконавчих повноважень, але зберігає сильний контроль з боку ради та принципи *Eigenverwaltung* та *Auftragsverwaltung*.

Різноманітність моделей дозволяє адаптувати організацію місцевого самоврядування до місцевих умов та традицій, що є важливою перевагою німецької системи.

4. Фінансова основа: місцеве самоврядування має значну фінансову базу, що формується за рахунок власних податків (зокрема, місцевого податку на підприємницьку діяльність – Gewerbesteuer), відрахувань від загальнодержавних податків, а також дотацій та субвенцій від федеральних земель. Це забезпечує високий рівень фінансової самостійності та дозволяє муніципалітетам реалізовувати масштабні проєкти розвитку [49, с. 85].

5. Висока роль професійної адміністрації: муніципальні службовці в Німеччині є висококваліфікованими фахівцями, які мають особливий статус та гарантії, що забезпечує стабільність та ефективність роботи місцевої адміністрації. Вони відіграють ключову роль у підготовці рішень та їхній реалізації.

Німецька модель, таким чином, демонструє гнучкий підхід до організації місцевого самоврядування, що поєднує високий ступінь автономії з ефективним державним наглядом та професіоналізмом адміністративного апарату. Її федеративний контекст додає ще один рівень складності та можливостей для децентралізації.

Для зручності пропонуємо порівняння основних моделей місцевого самоврядування, наведені в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Порівняльна характеристика основних моделей місцевого самоврядування

Критерій порівняння	Англосаксонська модель (Велика Британія)	Континентальна модель (Франція)	Німецька модель
Ступінь автономії	Висока, широка дискреція в межах дозволеного законом.	Відносно низька, інтеграція в систему державної адміністрації.	Середня, поєднання власних та делегованих повноважень (Eigenverwaltung/ Auftragsverwaltung).
Принцип повноважень	Принцип "ultra vires" (дозволено лише те,	Принцип "дозвільності" (дозволено все, що	Двоєдина природа (власні та делеговані повноваження).

	що прямо дозволено законом).	не заборонено), але часто – "категорійність" функцій.	
Державний контроль	Обмежений, переважно судовий контроль законності. Відсутність адміністративної опіки.	Прямий адміністративний нагляд (префект), контроль законності та, історично, доцільності.	Державний нагляд переважно за законністю, здійснюється земельними органами.
Організація влади	Виборна рада з комітетною системою, слабкий єдиний виконавчий орган.	Сильний мер (або аналог) як голова ради та виконавчого апарату.	Різноманітність моделей (магістратна, радова, бургомістерська) залежно від землі.
Фінансова основа	Значна фінансова самостійність, власні місцеві податки.	Значна залежність від державних дотацій та відрахувань.	Висока фінансова база, власні податки та відрахування, дотації від земель.
Адміністративний апарат	Професійний муніципальний апарат, незалежний від центральної держслужби.	Інтегрований у державну цивільну службу або тісно з нею пов'язаний.	Професійні муніципальні службовці з особливим статусом.
Роль населення	Висока громадська активність та участь у вирішенні місцевих питань.	Участь опосередкована через вибори мера та ради.	Активна участь через вибори, але також через громадські консультації та ініціативи.

Джерело: складено автором самостійно.

Інші моделі та підходи до класифікації.

Крім трьох основних класичних моделей (англосаксонської, континентальної та німецької), що сформувалися під впливом історичних, правових та політичних традицій, у сучасному світі існують також інші, часто змішані, моделі місцевого самоврядування. Це свідчить про динамічний розвиток цього інституту та прагнення держав адаптувати його до власних унікальних потреб та викликів.

Скандинавська модель.

Ця модель, характерна для Данії, Швеції, Норвегії, часто розглядається як окремий тип, що має свої унікальні риси. Вона поєднує високий рівень автономії

місцевих громад (близький до англосаксонської моделі) з активним втручанням держави у визначення загальних стандартів та цілей [49, с. 88].

Ключові особливості скандинавської моделі:

1. Широка компетенція та автономія: місцеве самоврядування має дуже широкі повноваження у вирішенні практично всіх питань місцевого значення, часто без чіткого розмежування на власні та делеговані. Муніципалітети є ключовими постачальниками соціальних послуг (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист).

2. Державний нагляд, що орієнтований на підтримку: контроль з боку держави є мінімальним і спрямований переважно на забезпечення законності та ефективності, а також на надання консультативної та фінансової підтримки. Державні органи розглядаються як партнери, а не контролери.

3. Високий рівень фінансової самостійності: муніципалітети мають широкі можливості щодо встановлення місцевих податків (зокрема, податку на доходи фізичних осіб), що забезпечує їхню значну фінансову незалежність та спроможність.

4. Активна участь громадян: характеризується високою громадянською активністю, довірою до місцевих органів влади та прозорістю їхньої діяльності. Широко застосовуються механізми прямої демократії та громадського контролю.

Скандинавська модель є прикладом високоефективної системи, що ґрунтується на принципах довіри, децентралізації та активної участі громадян.

Змішані та перехідні моделі.

Більшість сучасних держав-учасниць ЄС мають системи місцевого самоврядування, які не вписуються в "чисті" класичні моделі, а являють собою їхні варіації або гібриди. Це особливо стосується країн Центральної та Східної Європи, які після трансформаційних процесів кінця ХХ століття активно реформували свої системи, запозичуючи елементи різних європейських підходів [57, с. 130].

Наприклад, Польща, хоча й має певні риси континентальної моделі (наприклад, інститут воєводи як представника центральної влади на регіональному рівні, який здійснює нагляд за законністю), водночас надає місцевому самоврядуванню значну автономію та власні повноваження, що зближує її з німецьким або скандинавським підходами [11, с. 76; 38, с. 20]. Особливо це стосується фінансової децентралізації та широких можливостей для самостійного вирішення місцевих питань. Ця модель часто характеризується як "муніципально-комітетська", де органи місцевого самоврядування мають значну свободу дій у межах закону.

Таблиця 1.2

Класифікація моделей місцевого самоврядування за основними критеріями

Критерій класифікації	Англо-саксонська	Континентальна	Німецька	Скандинавська
Ступінь централізації	Низький	Високий	Середній	Низький
Характер контролю	Судовий	Адміністративний	Адміністративний та судовий	Мінімізований, підтримка
Джерела повноважень	Делеговані	Делеговані та власні (категорійні)	Власні та делеговані (двоєдина природа)	Широкі власні
Роль виборного мера/голови	Обмежена	Домінуюча	Сильний (в деяких моделях)	Обмежена, колегіальність
Фінансова незалежність	Висока	Низька	Висока	Дуже висока
Форми участі громадян	Активні форми	Переважно опосередкована	Високі форми	Дуже активні форми

Джерело: складено автором самостійно.

Підходи до класифікації.

Окрім географічного поділу на моделі, існують також інші підходи до класифікації місцевого самоврядування, які допомагають глибше зрозуміти його різноманіття:

Залежно від ступеня децентралізації: можна виділити моделі з високим, середнім та низьким ступенем децентралізації повноважень та фінансів.

Англосаксонська та скандинавська моделі демонструють високий ступінь, континентальна – нижчий, а німецька – середній.

Залежно від співвідношення представницьких та виконавчих органів:

Модель з домінуючою роллю представницького органу (наприклад, англосаксонська, де рада є основним суб'єктом прийняття рішень).

Модель з сильним виборним мером/головою (наприклад, французька, деякі форми німецької), де мер поєднує функції голови ради та виконавчого апарату.

Модель з розділеним управлінням (наприклад, деякі форми німецької, де є рада і окремий найманий муніципальний директор).

Залежно від характеру взаємодії з державою: моделі з адміністративним наглядом, моделі з переважно судовим контролем, моделі з партнерською взаємодією.

Таке різноманіття свідчить про те, що не існує єдиної "ідеальної" моделі місцевого самоврядування. Кожна країна обирає та адаптує ті елементи, які найкраще відповідають її національним умовам, традиціям та потребам. Для України, яка прагне до європейської інтеграції, вивчення цих моделей має особливе значення, оскільки дозволяє визначити оптимальні шляхи реформування та удосконалення власної системи з урахуванням європейських стандартів, але без сліпого копіювання, а з адаптацією до національних особливостей [3, с. 104; 56, с. 46]. Необхідно не просто запозичувати окремі елементи, а розуміти їхню системну взаємодію в контексті конкретної моделі.

Висновки до розділу 1

На підставі комплексного аналізу теоретичних засад та конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування, проведеного в Розділі 1 магістерської роботи, встановлено та обґрунтовано наступні ключові положення:

1. Уточнено сутність та подвійну природу місцевого самоврядування. Встановлено, що цей інститут поєднує в собі елементи публічної влади (право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення) та народовладдя (забезпечення безпосередньої та опосередкованої участі громадян в управлінні). Визначено, що ефективність його функціонування ґрунтується на принципі субсидіарності, який вимагає вирішення публічних справ на найбільш наближеному до населення рівні.

2. Систематизовано основоположні принципи функціонування. Доведено, що ключові принципи (зокрема, самостійності, правової, організаційної та фінансової автономії, відповідальності та законності), закріплені в Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування, є обов'язковими імперативами. Підкреслено критичну важливість фінансової самостійності як необхідної умови для реалізації інших принципів автономії.

3. Визначено конституційно-правовий статус місцевого самоврядування в Україні. Підтверджено, що відповідно до Конституції України (Розділ XI), місцеве самоврядування має самостійний конституційний статус. Встановлено, що конституційне регулювання забезпечує захист цього інституту через обмеження державного контролю перевіркою виключно законності рішень органів місцевого самоврядування, що відповідає європейським стандартам.

4. Проведено порівняльно-правовий аналіз організаційних моделей. Шляхом систематизації виділено основні класичні моделі (англосаксонська, континентальна, німецька) та їх ключові відмінності. Встановлено, що українська система в контексті реформи децентралізації є перехідною і запозичує найбільш ефективні елементи, зокрема, посилення фінансової спроможності та розширення власної компетенції, що зближує її з німецьким та скандинавським підходами.

5. Обґрунтовано теоретичну базу для подальшого дослідження. Сформований категоріально-понятійний апарат та розуміння міжнародно-правових і конституційних стандартів є необхідною методологічною основою для переходу до аналітичного розділу, метою якого буде оцінка практичного

стану імплементації цих теоретико-правових засад у діяльність органів місцевого самоврядування України та виявлення існуючих проблемних аспектів.

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНИ ТА КРАЇН ЄС

2.1 Конституційне регулювання місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування є одним з фундаментальних інститутів сучасної демократичної держави, що втілює принципи децентралізації влади, субсидіарності та залучення громадян до вирішення питань місцевого значення. В Україні, як і в багатьох європейських країнах, його конституційно-правове регулювання є наріжним каменем державного устрою, відображаючи прагнення до побудови правової та соціальної держави [55, с. 50-51]. Розуміння особливостей цього регулювання є критично важливим для оцінки ефективності національної системи, її відповідності європейським стандартам та визначення шляхів подальшого вдосконалення, особливо в контексті євроінтеграційних процесів.

Основним правовим фундаментом, що визначає місце, роль та функціонування місцевого самоврядування в Україні, є Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року. Розділ XI Конституції, що має назву "Місцеве самоврядування", є центральним елементом цього регулювання, закладаючи концептуальні основи, на яких базується вся галузева законодавча база. Цей розділ складається з низки статей (статті 140–146), які комплексно визначають правовий статус, принципи, систему органів, повноваження, гарантії та матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування.

Стаття 7 Конституції України є ключовою відправною точкою, оскільки вона проголошує: "В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування". Це положення має надзвичайно важливе значення, оскільки воно:

1. Визнає місцеве самоврядування як конституційний інститут: тим самим, місцеве самоврядування набуває статусу самостійного елемента

публічної влади, що функціонує поряд з державною владою, а не є її підрозділом чи похідною формою. Цей статус захищає його від свавільного втручання та підпорядкування державним органам [22, с. 55].

2. Гарантує його існування та функціонування: термін "гарантується" означає, що держава бере на себе зобов'язання забезпечити правові, організаційні, фінансові та інші умови для повноцінної реалізації місцевого самоврядування, у тому числі його судовий захист. Ця гарантія є відображенням принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, яка вимагає конституційного або законодавчого закріплення основ місцевого самоврядування [25, с. 92].

Більш детальне розкриття сутності місцевого самоврядування надається у статті 140 Конституції України, яка є однією з найважливіших у Розділі XI. Вона визначає: "Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" [55, с. 50]. Це положення має кілька принципових аспектів:

Суб'єкт права на місцеве самоврядування: ним визнається територіальна громада. Це підкреслює первинність місцевого населення як носія влади на локальному рівні та відрізняє українську модель від систем, де домінуючу роль відіграють представники центральної влади на місцях [20, с. 64]. Територіальна громада виступає як колективний суб'єкт публічного права, що має право на самоорганізацію.

Зміст права: це право на "самостійне вирішення питань місцевого значення". Таке формулювання є втіленням принципу субсидіарності, згідно з яким публічні справи повинні вирішуватися на тому рівні влади, який є найбільш наближеним до громадян і здатний забезпечити їх найбільш ефективно вирішення [5, с. 52].

Обмеження права: самоврядні рішення повинні ухвалюватися "в межах Конституції і законів України". Це підкреслює принцип законності, що є

обов'язковою умовою функціонування будь-якої публічної влади в правовій державі. Органи місцевого самоврядування не можуть виходити за межі правового поля, встановленого вищими нормативно-правовими актами.

Конституція України передбачає дві форми здійснення місцевого самоврядування:

1. **Безпосередньо територіальними громадами:** через місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи, електронні петиції та інші форми прямої демократії. Це забезпечує пряму участь громадян у вирішенні найбільш важливих питань для громади та є важливим механізмом контролю за діяльністю місцевої влади [60, с. 58-59].

2. **Через утворені ними органи:** це представницькі органи (сільські, селищні, міські, районні в містах, районні, обласні ради) та виконавчі органи рад (виконавчі комітети, місцеві голови, старости). Ця форма є основною для повсякденного управління та виконання широкого кола функцій.

Система органів місцевого самоврядування також визначена у статті 140 Конституції України. На базовому рівні це сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. На субрегіональному та регіональному рівнях – районні та обласні ради, які, згідно з Конституцією, представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, що входять відповідно до району чи області [21, с. 101-107]. Це розмежування відображає багаторівневу структуру місцевого самоврядування, що має на меті забезпечити ефективне вирішення питань як локального, так і більш широкого територіального значення. Районні та обласні ради є вторинними органами, що покликані координувати діяльність базових громад та реалізовувати проєкти, що потребують об'єднання ресурсів кількох громад.

Конституційне регулювання повноважень органів місцевого самоврядування деталізується у статті 143 Конституції України. Ця стаття визначає основні сфери компетенції місцевого самоврядування. До цих повноважень належать:

- 1) Управління майном, що є в комунальній власності.

- 2) Затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку.
- 3) Затвердження місцевих бюджетів та контроль за їх виконанням.
- 4) Встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону.
- 5) Забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів.
- 6) Управління в сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, благоустрою, житлово-комунального господарства, транспорту, культури, спорту тощо.

Важливо відзначити, що українське законодавство та доктрина, хоча й не мають абсолютно чіткого конституційного розмежування, імпліцитно розрізняють власні (самоврядні) та делеговані повноваження. Власні повноваження є автономними і здійснюються органами місцевого самоврядування від свого імені та під свою відповідальність. Делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, які надаються органам місцевого самоврядування законом і здійснюються під контролем відповідних органів виконавчої влади. Стаття 143 Конституції України прямо вказує на можливість здійснення місцевим самоврядуванням окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих їм законом, і зазначає, що в цьому разі вони діють "під контролем відповідних органів виконавчої влади" [55, с. 51]. Децентралізаційна реформа в Україні, розпочата після 2014 року, була спрямована на розширення власних повноважень місцевого самоврядування та їх адекватне фінансове забезпечення, що є ключовим для зміцнення спроможності територіальних громад [13, с. 45; 36, с. 24-25].

Однією з найважливіших гарантій реальної самостійності місцевого самоврядування є його фінансово-матеріальна основа. Стаття 142 Конституції України чітко визначає, що "Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що

перебувають в управлінні районних і обласних рад" [51, с. 123]. Це положення є фундаментальним, оскільки без належної економічної самостійності будь-яка інша автономія місцевого самоврядування була б декларативною. Реформа децентралізації, зокрема зміни до Бюджетного кодексу України, значно посилила фінансову спроможність місцевого самоврядування шляхом збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів та розширення їхньої податкової бази. Це дозволило громадам отримати більше можливостей для самостійного розвитку, реалізації інфраструктурних, соціальних та культурних проєктів, зменшуючи залежність від центрального бюджету [30, с. 168; 41, с. 113]. Наявність власних стабільних джерел доходів є запорукою автономності та сталості розвитку громад.

Конституційні гарантії місцевого самоврядування є необхідною умовою для його стабільного та ефективного функціонування. Стаття 144 Конституції України встановлює, що рішення органів місцевого самоврядування є обов'язковими до виконання на відповідній території, а їх скасування або зупинення може здійснюватися лише судом або у випадках, передбачених законом. Це забезпечує юридичну стабільність рішень місцевої влади та захищає її від неправомірного втручання з боку державних органів. Судовий захист є однією з найважливіших гарантій, оскільки він дозволяє місцевому самоврядуванню оскаржувати дії та рішення органів державної влади, що посягають на їхні конституційні права та повноваження [37, с. 46-47]. Це забезпечує реалізацію принципу верховенства права та рівності всіх суб'єктів публічного права перед законом.

Питання державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування є одним із найскладніших і дискусійних аспектів конституційного регулювання в Україні. Хоча Конституція України (стаття 144) передбачає, що органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження "в межах Конституції і законів України", механізми та межі цього контролю не завжди є чітко визначеними. Це призводить до проблем розмежування між контролем законності (що є

допустимим і необхідним) та контролем доцільності (що суперечить принципу самостійності місцевого самоврядування) [2, с. 79-80].

У контексті конституційної реформи, що обговорюється в Україні, особливого значення набуває ідея запровадження інституту Префекта або його аналога. Проекти змін до Конституції, що розроблялися ще з 2015 року, передбачали створення такого інституту, який би здійснював нагляд за дотриманням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування. Метою є забезпечення конституційного контролю за законністю актів місцевого самоврядування, не втручаючись при цьому в їхню оперативну діяльність чи доцільність рішень [36, с. 27; 46, с. 35-36]. Ця ідея відповідає досвіду багатьох європейських країн, зокрема Франції (де Префект є представником центральної влади), Німеччини (де нагляд здійснюється земельними органами), де аналогічні інститути ефективно функціонують, забезпечуючи баланс між автономією місцевого самоврядування та загальнодержавними інтересами [44, с. 89; 15, с. 113]. Проте, для успішної імплементації такого інституту в Україні необхідне чітке конституційне закріплення його повноважень, механізмів взаємодії з місцевим самоврядуванням та гарантій проти політично мотивованого втручання.

З огляду на необхідність якісного державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування та його відповідності європейським стандартам, доцільно розглянути ключові аспекти такого контролю, які визначають його ефективність та легітимність. Таблиця 2.1, представлена нижче, систематизує ці аспекти, що є важливими для розуміння конституційно-правового регулювання в Україні.

Таблиця 2.1

Якісні показники державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування в контексті європейських стандартів

Критерій оцінки	Опис	Вплив на місцеве самоврядування та демократію	Відповідність європейським стандартам (Європейська хартія місцевого самоврядування)
Ціль контролю	Обмеження перевірки відповідністю рішень та дій органів місцевого самоврядування Конституції та законам (контроль законності).	Забезпечує верховенство права, захищає права та свободи громадян, запобігає зловживанням, але не обмежує дискрецію місцевої влади.	Повна відповідність (ст. 8 Хартії: "Адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися лише з метою забезпечення дотримання законності...").
Обсяг контролю	Заборона втручання у доцільність рішень, які належать до власних повноважень місцевого самоврядування. Контроль доцільності можливий лише щодо делегованих повноважень.	Гарантує автономію місцевого самоврядування, сприяє розвитку місцевої ініціативи та відповідальності.	Повна відповідність (ст. 8 Хартії: "Адміністративний контроль не повинен здійснюватись щодо відповідності принципам доцільності...").
Суб'єкти контролю	Чітко визначені законом органи (суди, прокуратура, спеціалізовані контролюючі органи, гіпотетично – Префект).	Запобігає розпорошенню контрольних функцій, забезпечує системність та прозорість, унеможлиблює "ручне" управління.	Можливі варіації в країнах, але завжди чітке визначення суб'єктів та їхніх повноважень.
Механізми контролю	Прозорі, визначені законом процедури, що виключають дискреційне втручання та свавілля (наприклад, судовий розгляд, прокурорське реагування, процедури нагляду Префекта).	Забезпечує правову визначеність, захист від корупції та зловживань, підвищує довіру до системи управління.	Повна відповідність.

Наслідки контролю	Обмеження виключно скасуванням неправомірних актів. Заборона прямого адміністративного втручання чи зміни змісту рішень контролюючим органом.	Зберігає принцип самостійності місцевого самоврядування, зобов'язує місцеві органи до самостійного виправлення порушень.	Повна відповідність (ст. 8 Хартії: "...не повинен здійснюватись щодо відповідності принципам доцільності...").
Ресурсне забезпечення контролюючих органів	Наявність достатніх кадрів, експертизи та фінансових ресурсів для якісного та своєчасного здійснення контролю.	Забезпечує ефективність та об'єктивність контролю, запобігає формалізму та низькій якості перевірок.	Опосередкована відповідність, впливає на практичну ефективність застосування стандартів Хартії.
Взаємодія контролюючих органів та місцевого самоврядування	Партнерська співпраця, консультації, методична допомога з метою попередження порушень, а не лише їх констатації та покарання.	Сприяє формуванню високої правової культури, зменшує конфлікти, підвищує якість управлінських рішень та забезпечує сталий розвиток.	Високий рівень відповідності в успішних європейських моделях, що акцентують на превентивній ролі контролю.

Джерело: складено автором самостійно.

Адміністративно-територіальний устрій України, який є об'єктом конституційного регулювання, також зазнав значних змін у контексті децентралізації. Конституція України донедавна зберігала певну інерцію радянської трирівневої системи (область – район – громада), що не завжди відповідає принципам субсидіарності, ефективності та європейським стандартам [4, с. 11-15]. Законодавчі зміни 2020 року, пов'язані з реформою децентралізації, значно зменшили кількість районів та створили укрупнені територіальні громади (громади-гроші-повноваження), що зробило базовий рівень самоврядування більш спроможним та ефективним. Проте, конституційне закріплення нового адміністративно-територіального устрою залишається завданням майбутнього, що вимагає внесення відповідних змін до Основного Закону. Це є одним з найскладніших аспектів конституційного реформування,

оскільки стосується чутливих питань регіональної ідентичності та розподілу повноважень між різними рівнями влади.

Підсумовуючи, конституційне регулювання місцевого самоврядування в Україні закладає міцні основи для його функціонування відповідно до демократичних принципів та європейських стандартів. Воно визнає місцеве самоврядування як самостійний інститут, визначає його суб'єкта (територіальну громаду), систему органів, повноваження та матеріально-фінансові гарантії. Однак, постійні виклики, пов'язані з процесами європейської інтеграції, адміністративно-територіальною реформою, а також необхідністю зміцнення держави в умовах повномасштабної збройної агресії та післявоєнного відновлення, вимагають подальшого вдосконалення конституційних положень. Майбутні конституційні зміни мають бути спрямовані на чітке розмежування повноважень, посилення фінансової спроможності громад, оптимізацію державного нагляду (зокрема, через запровадження інституту Префекта, але з чіткими гарантіями від політичного втручання) та забезпечення стійкості системи місцевого самоврядування, що відповідатиме вимогам сучасного розвитку та європейським прагненням України [63, с. 66-71; 1, с. 38]. Це дозволить не лише адаптувати українське законодавство до європейських стандартів, а й створити більш ефективну, підзвітну та спроможну систему місцевого самоврядування, яка стане міцним фундаментом для демократичної та європейської України.

2.2 Моделі місцевого самоврядування в деяких країнах ЄС (Франція, Німеччина, Польща)

Для повноцінного порівняльно-правового аналізу конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні, необхідним є глибоке вивчення досвіду держав-учасниць Європейського Союзу, які представляють різні організаційні моделі. Вибір Франції, Німеччини та Польщі для детального

розгляду не є випадковим. Франція репрезентує класичну континентальну (або романо-германську) модель, що історично ґрунтується на централізованій традиції, але зазнала значної децентралізації; Німеччина є яскравим прикладом федеративної держави з високорозвиненою системою субсидіарності та різноманітністю муніципальних моделей; тоді як Польща є зразком успішної трансформації пострадянської системи через радикальну децентралізаційну реформу, що робить її досвід найбільш релевантним для України [19, с. 124; 11, с. 75; 45, с. 95]. Аналіз конституційно-правових засад функціонування місцевого самоврядування в цих країнах дозволяє виявити не лише універсальні європейські стандарти, закріплені в Хартії, але й національні механізми їхньої імплементації, що є ключовим для розробки рекомендацій щодо вдосконалення українського законодавства.

Місцеве самоврядування у Франції, незважаючи на історично централізований характер держави, зазнало суттєвої еволюції, особливо після конституційних реформ початку 1980-х та 2000-х років, що закріпили принцип децентралізації. Конституція Франції (1958 р., з подальшими змінами) закріплює в Розділі XII «Територіальні спільноти» основи їхнього функціонування. Стаття 72 Конституції встановлює принцип вільного управління територіальними спільнотами, що є фундаментальною конституційною гарантією їхньої автономії [15, с. 112]. Цей принцип означає, що місцеві органи влади мають право самостійно, через обрані органи, вирішувати питання місцевого значення, проте під наглядом, визначеним законом. Французька модель залишається дворівневою: з одного боку – виборні органи місцевого самоврядування (ради та мери комун, департаментів та регіонів), з іншого – представники держави, які здійснюють контроль. Ключовою організаційною одиницею є комуна (муніципалітет), яка має найбільший обсяг власних повноважень. Головною посадовою особою комуни є мер, який обирається муніципальною радою зі свого складу і є одночасно головою ради та виконавчого органу, що відображає інтегрований характер виконавчої влади [32, с. 91]. Мер виступає як представник комуни (її власний орган) та як представник держави (у частині реєстрації актів

цивільного стану, поліцейських повноважень тощо). Така подвійна роль мера підкреслює тісний зв'язок місцевого самоврядування з державною адміністрацією, що є відмінною рисою континентальної моделі. На відміну від України, де існує чітке розділення між головою ради та головою виконавчого комітету (законодавчо передбачене до реформи 2014 року, а після неї – мер як голова громади, але виконавча влада все одно залишається відокремленою), у Франції мер об'єднує ці функції, забезпечуючи єдність політичного керівництва та адміністративного виконання [15, с. 114; 58, с. 47].

Вирішальним елементом французької системи є державний контроль, який здійснюється через інститут префекта. Префект, будучи представником центральної влади (уряду) у департаменті чи регіоні, здійснює нагляд за законністю актів територіальних спільнот. Згідно зі статтею 72 Конституції Франції, "в територіальних спільнотах представник держави, відповідальний за національні інтереси, адміністративний контроль та дотримання законів, має право втручатися в діяльність місцевих органів". Однак реформа 1982 року значно обмежила префектський контроль, перетворивши його з попереднього (або опікунського) контролю на контроль *post factum* (наступний) [32, с. 92]. Рішення місцевих органів, які префект вважає незаконними, передаються до адміністративного суду, і лише суд має право їх скасувати. Це важливий елемент судового захисту місцевого самоврядування. Префект не може скасувати акт місцевого органу на свій розсуд чи з міркувань політичної доцільності, як це було до реформ. Це відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування (ст. 8), яка дозволяє адміністративний контроль лише з метою забезпечення дотримання законності [25, с. 91]. Фінансова автономія французьких комун, хоч і значна, все ще має елементи централізованого регулювання, оскільки значна частина їхніх доходів формується через розподіл загальнодержавних податків та цільові субсидії, що вимагає ретельного контролю з боку центру [51, с. 125]. Порівняння з Україною вказує на те, що українська конституційна модель лише дискутує про запровадження інституту префекта (чи аналога) для контролю законності [36, с. 27], тоді як Франція вже

давно пройшла шлях від адміністративної опіки до сучасного судового контролю за участю префекта, що є цінним уроком для українського конституційного реформування.

Німецька модель місцевого самоврядування, що функціонує в рамках федеративного устрою (закріпленого в Основному законі ФРН), демонструє високий ступінь субсидіарності та організаційну гнучкість. Основний Закон ФРН (ст. 28, ч. 2) гарантує муніципалітетам (комунам) право самостійно регулювати в межах закону всі справи місцевої спільноти під власну відповідальність [26, с. 140]. Ця гарантія відома як «комунальна гарантія» і має конституційний статус. Вона забезпечує муніципалітетам захист від втручання з боку вищих рівнів влади (федерації та земель). Головна відмінність німецької системи від французької полягає у її двоєдиній природі, про що вже йшлося у підрозділі 1.3: місцеві органи здійснюють як власні повноваження (*Eigenverwaltung*), щодо яких контроль обмежується законністю, так і делеговані повноваження (*Auftragsverwaltung*), щодо яких можливий контроль доцільності з боку земельних органів [10, с. 99; 45, с. 96]. Такий підхід забезпечує ефективне виконання загальнодержавних завдань на місцевому рівні, зберігаючи при цьому автономію муніципалітетів у власних справах. Конституційно-правове регулювання в Німеччині також відзначається тим, що організаційні моделі місцевого самоврядування не уніфіковані на федеральному рівні, а визначаються законодавством окремих земель (Ландів) відповідно до їхніх історичних традицій [23, с. 80]. Це призвело до існування трьох основних організаційних форм: бургомістерська модель (сильний, прямо обраний голова, який керує адміністрацією – поширена, наприклад, у Баварії), магістратна модель (колегіальний виконавчий орган – магістрат, голова якого часто є представницькою фігурою) та радова модель (сильна рада, а адміністрацією керує найманий директор) [10, с. 100; 45, с. 96].

Фінансова автономія є однією з найсильніших сторін німецької моделі, що забезпечується конституційною гарантією (ст. 28, ч. 2 Основного закону) та системою податкового законодавства. Муніципалітети мають право на власні

податки (наприклад, податок на підприємницьку діяльність – *Gewerbesteuer*), що дає їм змогу фінансувати свої власні повноваження безпосередньо з локальних джерел [49, с. 85]. Це різко контрастує з українською моделлю, де фінансова спроможність територіальних громад, хоча й зросла після реформи, все ще значною мірою залежить від відрахувань від загальнодержавних податків (зокрема, ПДФО), а не від самостійно встановлених місцевих податків. Контроль у Німеччині здійснюється земельними органами (Верховними земельними органами управління), але він чітко розмежований: нагляд за *Eigenverwaltung* – лише законність, а за *Auftragsverwaltung* – і законність, і доцільність. Ця чіткість у розмежуванні контрольних функцій є надзвичайно цінною для України, яка прагне запровадити ефективний контроль без нівелювання децентралізації. Німецька модель демонструє, як можна поєднати сильну федеративну державність із глибокою муніципальною автономією, де функціональність місцевого рівня забезпечується через високопрофесійну адміністрацію та конституційну гарантію компетенції.

Польська модель місцевого самоврядування є найбільш показовою для України, оскільки вона виникла в результаті радикальної децентралізаційної реформи, проведеної у три етапи (з 1990 року). Конституція Республіки Польща (1997 р.) присвячує місцевому самоврядуванню цілий Розділ VII, який визнає його «однією з основ публічного життя» (ст. 15), гарантує його правосуб'єктність, майнову та фінансову самостійність (ст. 165) [11, с. 76]. Система місцевого самоврядування у Польщі є трирівневою: гміна (базовий рівень, що має найбільшу автономію), повіт (районний рівень) та воєводство (регіональний рівень, де влада поділена між самоуправлінням та державною адміністрацією). Це відображає принцип субсидіарності, коли основна маса повноважень зосереджена на найнижчому, найбільш наближеному до громадян рівні – гміні [38, с. 20]. Польща, як і Німеччина, застосовує принцип власної (самоврядної) та делегованої компетенції, причому гміна володіє презумпцією компетенції у всіх місцевих справах, якщо закон не відніс їх до повноважень іншого рівня влади [12, с. 47].

Ключовим елементом конституційного регулювання у Польщі, що має пряме відношення до українських конституційних дискусій, є система державного нагляду. Нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється Головою Ради міністрів (Урядом) та воєводами (представниками центрального уряду у воєводствах), а також регіональними рахунковими палатами (у фінансовій сфері) [11, с. 78]. Воєвода має право скасовувати рішення органів місцевого самоврядування, якщо вони суперечать закону. Це здійснюється через процедуру, що вимагає вмотивованого рішення та можливості оскарження до адміністративного суду. Важливо, що нагляд, як і у Франції та Німеччині, обмежується виключно критерієм законності, а не доцільності. Органи самоврядування у Польщі також мають право на судовий захист від неправомірного втручання з боку органів державного нагляду, що є конституційною гарантією їхньої самостійності (ст. 165, ч. 4 Конституції Польщі) [38, с. 22]. Організаційна модель на рівні гміни передбачає виборну раду та виконавчий орган – вїйт (у сільській місцевості), бурмістр (у міській місцевості) або президент міста (у великих містах), який обирається населенням на прямих виборах. Вїйт/бурмістр є керівником виконавчої влади та адміністративного апарату, а рада є представницьким та контрольним органом, що забезпечує чітке розділення політичної та адміністративної відповідальності, що відповідає тенденціям «сильного мера» [11, с. 79].

Фінансова автономія польських гмін є високою і забезпечується, як і в Німеччині, значною часткою власних доходів та відрахувань від загальнодержавних податків (ПДФО та податок на прибуток). Ця модель довела свою ефективність, значно підвищивши якість публічних послуг та рівень залучення громадян [57, с. 132]. Польський досвід є цінним для України не лише у питанні фінансової децентралізації, а й у впровадженні ефективних механізмів державного нагляду, що балансують між необхідністю контролю законності та захистом автономії місцевого самоврядування.

Проведений аналіз дозволяє систематизувати ключові конституційно-правові гарантії місцевого самоврядування в обраних країнах ЄС та порівняти їх із чинною або гіпотетичною українською моделлю.

Таблиця 2.2

Порівняльний аналіз конституційно-правових гарантій місцевого самоврядування

Критерій	Франція (континентальна)	Німеччина (федеративна/ німецька)	Польща (трансформаційна/ змішана)	Україна (після реформи децентралізації)
Конституційна основа	Розділ XII, ст. 72 (принцип вільного управління)	Ст. 28, ч. 2 (комунальна гарантія)	Розділ VII, ст. 15-172 (самостійність, правосуб'єктність)	Розділ XI, ст. 7, 140 (гарантія та право територіальної громади)
Організаційна модель	Інтегрована виконавча влада (мер – голова ради та адміністрації).	Різноманітність моделей (сильний бургомістр, радова, магістратна).	Модель «сильного мера» (війт/бурмістр, обраний населенням).	Модель «сильного мера» (голова громади як голова виконкому та представник громади).
Розмежування повноважень	Власні повноваження (широкі, але категорізовані) та делеговані (обмежені).	Двоєдина природа: <i>Eigenverwaltung</i> (власні) та <i>Auftragsverwaltung</i> (делеговані).	Презумпція компетенції на користь гміни (базового рівня). Власні та делеговані.	Власні (визначені законом) та делеговані (під контролем виконавчої влади).
Державний нагляд/ контроль	Префект (контроль <i>post factum</i>) виключно законності. Скасування актів лише судом.	Земельні органи. Контроль законності (<i>Eigenverwaltung</i>); законності та доцільності (<i>Auftragsverwaltung</i>).	Воєвода та Рахункові палати. Контроль виключно законності. Судовий захист.	Судовий контроль законності. Дискусія про інститут Префекта/наглядного органу.
Фінансова основа	Власні податки, але значна залежність від розподілу загальнодержавних податків.	Висока автономія, власні податки (<i>Gewerbesteuer</i>) в ідрахування від федеральних/ земельних податків.	Висока автономія, значна частка власних податків (ПДФО, податок на майно).	Зростання фінансової спроможності, залежність від ПДФО. Конституційна гарантія.

Джерело: складено автором на основі [10; 11; 15; 26; 32; 38; 45; 49; 55].

Таким чином, детальний аналіз обраних європейських моделей демонструє, що, незважаючи на різницю в організаційних підходах (від централізованої традиції Франції до федеративної гнучкості Німеччини та трансформаційної успішності Польщі), всі вони мають спільні конституційно-правові імперативи, що відповідають Хартії. Ці імперативи включають: конституційну гарантію права на самоврядування; чітке розмежування власних і делегованих повноважень; високу фінансову самостійність, що базується на власних джерелах доходу; а також ефективний державний нагляд, обмежений виключно перевіркою законності рішень органів місцевого самоврядування [3, с. 103]. Інститут префекта у Франції та воєводи у Польщі (у частині нагляду) є прикладами того, як центральна влада може ефективно здійснювати контроль законності, не втручаючись у дискреційні повноваження місцевих громад, що є важливим уроком для конституційної реформи в Україні. Українська система після реформи децентралізації значно наблизилася до німецької та польської моделей у питанні фінансової спроможності та концепції "сильного мера", але все ще потребує конституційного закріплення чітких меж державного нагляду та остаточного розмежування повноважень, щоб відповідати європейським стандартам у повному обсязі. Це буде детальніше розглянуто у наступних підрозділах.

Порівняння організаційних моделей місцевого самоврядування в обраних країнах ЄС виявляє суттєві відмінності у структурі виконавчої влади, що є ключовим показником взаємодії між представницьким органом та адміністративним апаратом. У Франції та Польщі спостерігається тенденція до моделі «сильного мера» (відповідно, мера комуни та вїйта/бурмістра), де голова виконавчого органу обирається безпосередньо населенням або радою зі свого складу та очолює місцеву адміністрацію. Ця модель забезпечує політичну відповідальність керівника перед громадою та швидкість прийняття рішень, що є ефективним у вирішенні повсякденних питань життєдіяльності громади. Українська реформа децентралізації також орієнтувалася на цю модель, закріплюючи значні повноваження за головою територіальної громади

(сільським, селищним, міським головою), який одночасно очолює виконавчий комітет ради [47, с. 78-79; 58, с. 46]. Проте, на відміну від Франції, де мер може мати подвійний статус (представник комуни і представник держави), український голова громади є виключно органом місцевого самоврядування, а функції державного нагляду чи контролю, що виконуються державним представником, досі чітко не закріплені в Конституції.

Натомість Німеччина, з її різноманітністю організаційних форм, демонструє гнучкість. Хоча бургомістерська модель (особливо в південних землях) також передбачає сильного, прямо обраного керівника, існування радянської та магістратної моделей дозволяє адаптувати структуру управління до місцевих традицій та потреб. У радянській моделі, де виконавча влада була відділена від політичного керівництва та здійснювалася найманим муніципальним директором, акцент робився на професіоналізмі та деполітизації адміністративного апарату [23, с. 80]. Цей аспект є важливим для України, де питання підвищення професійності муніципального управління та забезпечення його стабільності, незалежно від політичних змін у складі ради, залишається актуальним. Німецький досвід показує, що професіоналізм місцевої адміністрації, гарантований спеціальним статусом муніципальних службовців, є не менш важливим елементом автономії, ніж виборність політичного керівництва. Це дозволяє уникнути управлінської кризи під час зміни політичної більшості у раді.

Питання територіальної основи також має суттєві конституційно-правові відмінності. У Франції та Німеччині територіальні спільноти мають конституційну гарантію своєї територіальної недоторканності та права на зміну меж лише у порядку, визначеному законом, що має забезпечувати консультації з місцевим населенням [15, с. 115]. Французька комуна, що часто є невеликою за розміром, має історичну стійкість. Німеччина, хоча й проводила укрупнення громад, керувалася принципами ефективності та фінансової спроможності, при цьому рішення про зміни часто ухвалювалися на рівні земель. Польська реформа 1990 року була радикальною і створила велику кількість гмін, передавши їм

максимум повноважень. В Україні реформа децентралізації призвела до утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та нового районного поділу, що є значним кроком до європейських стандартів спроможності. Проте, як вже зазначалося, конституційне закріплення нового адміністративно-територіального устрою та чітке розмежування повноважень між базовим (громада), субрегіональним (район) та регіональним (область) рівнями залишається незавершеним конституційним завданням [46, с. 35; 4, с. 13]. У порівнянні з Польщею, де гміна стала основним суб'єктом, українська система також прагне до посилення базового рівня, але питання функціональності районного рівня в нових умовах, коли громади стали спроможними, вимагає додаткового конституційного врегулювання. Німецький досвід, де райони (Landkreise) виконують чіткі координуючі та делеговані функції, може бути корисним для України у визначенні оптимального статусу районних рад.

Конституційне закріплення фінансової автономії є критично важливим для всіх трьох європейських країн, що розглядаються. Конституції Німеччини (ст. 28) та Польщі (ст. 165) прямо гарантують право місцевих органів на власну фінансову основу та встановлення місцевих податків і зборів. Це не просто декларація, а механізм, що забезпечує реальну самостійність. В Німеччині місцеві податки (особливо Gewerbesteuer) є вагомим джерелом доходів, а система фінансового вирівнювання між землями та муніципалітетами, передбачена конституційними нормами, гарантує, що всі громади можуть виконувати свої базові функції, незалежно від їхньої економічної потужності [49, с. 85]. У Польщі значна частина місцевих доходів формується за рахунок частки загальнодержавних податків, але найважливіше — органи місцевого самоврядування мають право самостійно розпоряджатися цими коштами та встановлювати ставки місцевих податків. Цей досвід фінансової децентралізації був ключовим для української реформи, яка передала значну частину ПДФО до місцевих бюджетів та розширила податкову базу місцевого самоврядування [51, с. 121-122]. Проте, конституційні гарантії фінансової самодостатності в Україні потребують більшої деталізації та захисту, особливо у випадках, коли

центральна влада намагається втручатися у формування чи використання місцевих бюджетів шляхом непередбаченого законодавством вилучення коштів або нав'язування фінансових зобов'язань без надання відповідних ресурсів. Європейська практика, особливо в Німеччині, чітко розмежовує фінансування власних і делегованих повноважень: держава зобов'язана забезпечити фінансування делегованих завдань у повному обсязі. Це є важливим конституційним принципом, який має бути імплементований і в українській правовій системі [30, с. 168].

Ще одним важливим аспектом, який вирізняє європейські моделі, є конституційне закріплення механізмів безпосередньої демократії та участі громадян. Хоча всі три країни активно використовують виборність як основну форму народовладдя, існують відмінності у застосуванні механізмів прямої демократії. У Німеччині муніципальні референдуми (*Bürgerentscheid*) є поширеним інструментом, що дозволяє громадянам безпосередньо впливати на важливі місцеві рішення. Вони гарантовані на конституційному рівні земель або спеціальним законодавством. У Франції, хоча на рівні комун перевага надається представницькій демократії, механізми консультацій та громадських слухань також активно використовуються. Польща, після трансформації, надала гмінам право проводити місцеві референдуми для вирішення ключових питань або відкликання обраних органів влади. Конституція України також визнає право територіальної громади на безпосереднє вирішення питань, але законодавча база щодо реалізації місцевих референдумів та інших форм прямої демократії залишається недосконалою та часто обмежується політичними ризиками [60, с. 58-59]. Порівняльний аналіз показує, що для зміцнення демократичних засад місцевого самоврядування в Україні необхідно не лише конституційно гарантувати право на пряму демократію, але й створити чіткі, прозорі та ефективні процедури його реалізації, як це зроблено в Німеччині та Польщі.

Особливе місце у порівняльному аналізі займає судовий захист автономії місцевого самоврядування. Усі три європейські країни надають місцевим органам широкі можливості для захисту своїх прав у суді, зокрема у випадках

неправомірного втручання або перевищення повноважень з боку центральних чи регіональних органів влади. У Німеччині муніципалітети можуть звертатися до адміністративних судів або навіть до Федерального конституційного суду (через комунальну скаргу) для захисту своєї конституційної "комунальної гарантії" [49, с. 84]. У Франції та Польщі адміністративні суди відіграють ключову роль у контролі законності актів префектів чи воєвод, які здійснюють нагляд за місцевим самоврядуванням. Це забезпечує принцип верховенства права та рівність публічних суб'єктів перед законом. Конституція України (ст. 144) гарантує судовий захист рішень місцевого самоврядування, але право місцевих органів оскаржувати неправомірне втручання з боку центральних органів влади або вимагати відшкодування збитків через порушення їхніх прав, потребує подальшого посилення та чіткої правової регламентації. Фактично, саме через судовий захист реалізується конституційна гарантія, передбачена Європейською хартією місцевого самоврядування.

Виходячи з цього, можна констатувати, що європейські моделі місцевого самоврядування, незважаючи на їхню різноманітність, формують єдиний конституційний простір, де основними імперативами є: інституційна автономія, фінансова самодостатність та обмежений контроль законності. Ці принципи глибоко закріплені в їхніх конституціях. Переваги німецької моделі полягають у чіткому розмежуванні *Eigenverwaltung* та *Auftragsverwaltung*, що дозволяє адаптувати контроль до характеру повноважень, а також у гарантії професіоналізму адміністрації. Французька модель показова у частині еволюції державного нагляду від опіки до контролю законності, що здійснюється через адміністративні суди. Польський досвід є найближчим до України у плані трансформації та успішної фінансової децентралізації. Синтез цих найкращих практик є стратегічним завданням для подальшого конституційного вдосконалення української моделі місцевого самоврядування.

Особливої уваги заслуговує також порівняльний аналіз конституційного регулювання статусу регіонального та субрегіонального рівнів місцевого самоврядування, що є критичним для унітарної, але децентралізованої України.

У Франції регіони та департаменти мають власний виборний орган та автономію, хоча комуна (базовий рівень) залишається головним суб'єктом. Регіони мають значні повноваження у сфері економічного розвитку, транспорту та професійної освіти. Німеччина, як федеративна держава, має подвійну систему: федерація, землі (Länder) та муніципалітети (Kommunen). Землі є повноцінними державними утвореннями зі своїми конституціями та законодавчою владою, і саме вони визначають основи муніципального права [26, с. 140]. На регіональному рівні існують Landkreise (райони), які поєднують функції місцевого самоврядування (управління регіональними справами) та функції державної адміністрації, делеговані землями. Цей рівень, що є аналогом українських районів, має чітко визначену роль: вирішення питань, які виходять за рамки можливостей окремої комуни (наприклад, управління лікарнями, професійною освітою, регіональними дорогами).

Польща, запровадивши трирівневу систему (гміна, повіт, воєводство), створила чіткий механізм розподілу відповідальності. Повіт (район) і воєводство (область) мають власні ради та виконавчі органи (за винятком воєводств, де існує поділ на державну адміністрацію, очолювану воєводою, та самоврядування, очолюване маршалком). Цей поділ запобігає дублюванню функцій. Український контекст після реформи 2020 року зіткнувся з проблемою визначення функціонального наповнення районного рівня, оскільки більшість повноважень та ресурсів перейшла до спроможних громад. Конституційні зміни в Україні мають вирішити питання, чи залишати районні ради як повноцінні органи самоврядування з новими функціями (наприклад, міжмуніципальної кооперації), чи вони повинні виконувати переважно координуючі функції, подібні до польських чи німецьких Landkreise. Конституційне закріплення регіонального рівня (області) в Україні, з необхідністю врахування інституту Префекта, має забезпечити баланс між демократичним самоврядуванням та загальнодержавними інтересами, не порушуючи при цьому унітарного характеру держави.

Наступним важливим елементом європейського конституційного регулювання є право місцевого самоврядування на об'єднання та співпрацю (міжмуніципальне співробітництво). Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 10) прямо гарантує це право. У Франції комуни активно об'єднуються у міжкомунальні структури (EPCI) для спільного вирішення комунальних проблем (наприклад, вивіз сміття, водопостачання), які мають власну правосуб'єктність та бюджет. У Німеччині також поширені міжмуніципальні об'єднання (Zweckverbände) для виконання специфічних завдань. Це забезпечує ефективність управління та економію ресурсів, особливо для невеликих громад. Конституція України також передбачає, що місцеві ради можуть об'єднувати на договірних засадах кошти та інші ресурси [21, с. 102]. Проте, правові механізми такого співробітництва, особливо в частині створення спільних органів управління та майна, потребують подальшої деталізації в законодавстві, ґрунтуючись на європейському досвіді.

Узагальнюючи порівняльно-правовий аналіз, стає очевидним, що успішність європейських моделей базується на двох стовпах: конституційно гарантованій автономії (особливо фінансовій) та ефективному, але обмеженому контролю законності, що здійснюється через чітко визначені інститути (префекти, воєводи, адміністративні суди). Українська система, перебуваючи на етапі конституційного реформування, повинна інтегрувати ці принципи, забезпечивши, по-перше, остаточне конституційне закріплення спроможної територіальної основи; по-друге, створення інституту державного нагляду (префекта) з повноваженнями, суворо обмеженими перевіркою законності; і по-третє, посилення фінансових та судових гарантій для територіальних громад. Це дозволить українській моделі остаточно відійти від централізованих традицій та стати повноцінною частиною європейського конституційного простору.

Однією з найбільш помітних відмінностей, що впливає на конституційне регулювання, є правова традиція та концепція джерел муніципального права. У Франції, як країні романо-германської правової сім'ї, муніципальне право переважно є частиною публічного адміністративного права, а джерелом

повноважень є закон. Чіткі межі повноважень встановлюються державою. У Німеччині, незважаючи на федеративний устрій, муніципальне право також регулюється законом, але з більшою гнучкістю, оскільки Землі мають конституційне право визначати організаційні основи. Більше того, комунальна гарантія в Основному законі ФРН забезпечує муніципалітетам певне право на самостійне нормотворення (наприклад, прийняття місцевих статутів – *Satzungen*), що є важливим проявом їхньої автономії. У Польщі гміни також мають широке право на нормотворчість у межах, встановлених законом. Конституційне регулювання в Україні (ст. 140) надає територіальним громадам право самостійно вирішувати питання місцевого значення, що включає і право на місцеве нормотворчість. Проте, на практиці, це право часто обмежене галузевим законодавством, яке детально регламентує більшість сфер діяльності місцевого самоврядування, залишаючи невеликий простір для дискреції. Адаптація до європейських стандартів вимагає надання більшої свободи місцевим громадам у питанні внутрішньої організації та регулювання, що вимагає внесення змін не тільки до Конституції, але й до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Важливим конституційним питанням, особливо у Франції та Німеччині, є захист прав муніципалітетів у контексті делегованих повноважень. Коли держава делегує місцевому самоврядуванню певні завдання, конституційні принципи вимагають, щоб ці повноваження супроводжувалися адекватним фінансовим забезпеченням. У Німеччині це закріплено у принципі "*Konnexität*" – обов'язку держави компенсувати витрати, пов'язані з виконанням делегованих або нових власних повноважень, які нав'язані державою. Це є ключовою конституційною гарантією проти "нефінансованих мандатів" (*unfunded mandates*), коли держава накладає на місцеве самоврядування обов'язки без надання ресурсів. У Франції також існує аналогічний принцип, хоча він більш детально регулюється законодавством про фінанси місцевих органів. В Україні, незважаючи на значний прогрес у бюджетній децентралізації, проблема нефінансованих мандатів залишається актуальною, особливо у соціальній сфері

та сфері інфраструктури. Конституційне закріплення принципу "Konnexität" або його аналога могло б стати потужною правовою гарантією фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні, унеможливаючи ухвалення законів, що обтяжують місцеві бюджети без компенсації. Це прямо впливає на здатність місцевих громад ефективно виконувати як власні, так і делеговані функції, що є основою принципу спроможності.

Порівняння політико-правового досвіду трьох країн ЄС також розкриває важливі аспекти щодо інституту місцевого референдуму та відкликання як механізмів відповідальності. У Польщі право на відкликання мера чи ради через місцевий референдум є дієвим інструментом, що посилює відповідальність місцевої влади перед громадою (ст. 170 Конституції Польщі). У Німеччині цей інструмент також широко застосовується, забезпечуючи високий рівень прямої демократії на місцевому рівні. У Франції такі механізми менш поширені, акцент робиться на виборах та судовій/префект відповідальності. Для України, де конституційно закріплено право громади на безпосереднє вирішення питань, запровадження чітких та робочих механізмів відкликання та місцевого референдуму є необхідною умовою посилення політичної відповідальності місцевих еліт та підвищення легітимності їхніх рішень.

Отже, європейський досвід демонструє, що конституційне регулювання місцевого самоврядування – це постійний процес пошуку балансу між автономією та єдністю публічної влади. Франція, Німеччина та Польща, кожна по-своєму, знайшли ефективні механізми цього балансу, які включають: 1) інституційну гарантію незалежності (через конституційні положення); 2) фіскальну децентралізацію (через право на власні податки та фінансове вирівнювання); 3) ефективний, але обмежений контроль законності, який здійснюється державним представником і підлягає обов'язковому судовому захисту. Цей комплексний підхід є основою для подальшого вдосконалення конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні, про що йтиметься детальніше у фінальному розділі роботи, але вже на цьому етапі порівняння стає очевидним, які саме прогалини та невідповідності європейським

стандартам існують у чинній українській моделі. Важливість цього аналізу особливо зростає у світлі поточної конституційної дискусії щодо запровадження інституту Префекта та остаточного закріплення адміністративно-територіального устрою після реформи децентралізації.

2.3. Загальні тенденції та відмінності в організації місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу

Порівняльно-правовий аналіз конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в державах-членах Європейського Союзу, що охоплює різні історичні, правові та політичні моделі, є вирішальним для формування стратегії завершення конституційного етапу реформи децентралізації в Україні. Досвід Франції, Німеччини та Польщі, які є репрезентативними прикладами європейських систем, дозволяє не лише ідентифікувати мінімальні стандарти, встановлені Європейською хартією місцевого самоврядування (Хартією), але й виявити сучасні тенденції адаптації цього інституту до новітніх викликів. Європейський муніципальний простір характеризується єдністю фундаментальних принципів, які мають конституційне закріплення, попри значну варіативність організаційних форм.

Першою та найважливішою універсальною тенденцією, що об'єднує всі конституційні системи ЄС, є безумовне конституційне закріплення інституційної автономії місцевого самоврядування. Це означає, що місцеве самоврядування визнається як самостійний, оригінальний суб'єкт публічного права, чий статус походить від права територіальної громади на самоорганізацію, а не є похідним від делегованих повноважень центральної держави. Така інституціоналізація, що є прямим наслідком статті 2 Хартії, забезпечує найвищий рівень правового захисту автономії місцевих органів влади. У Німеччині ця гарантія відома як «комунальна гарантія» (*Kommunale Gewährleistung*) і включає не лише право на існування, але й право на вирішення всіх справ місцевої спільноти під власну

відповідальність, що захищається Федеральним конституційним судом [26, с. 140]. Аналогічні гарантії існують у Франції (принцип вільного управління, ст. 72 Конституції) та Польщі (Розділ VII Конституції). Ця тенденція є ключовою для України, оскільки конституційне регулювання має бути спрямоване на зміцнення існуючого статусу (Розділ XI Конституції) та його функціональне наповнення механізмами, які гарантують незворотність децентралізації.

Друга універсальна тенденція пов'язана з функціональною основою – принципом субсидіарності, який є конституційно-правовим імперативом у ЄС. Реалізація цього принципу призвела до поширення принципу презумпції компетенції на користь місцевого самоврядування, особливо на базовому рівні. У переважній більшості країн ЄС місцеві органи влади мають право діяти у всіх сферах, що мають місцеве значення, якщо закон не відніс ці функції до виключної компетенції вищих рівнів влади. Це надає місцевому самоврядуванню гнучкість, необхідну для інноваційного вирішення нових проблем, які не були передбачені законодавцем, що є суттєвою перевагою перед централізованими системами, які покладаються на категоричний перелік повноважень. Для України, яка прагне досягти європейських стандартів у сфері публічного управління, конституційне закріплення принципу презумпції компетенції для власних повноважень територіальних громад є необхідним кроком для забезпечення їхньої інституційної ефективності та ініціативності. Це дозволить українській моделі відійти від централізованої спадщини, що обмежувала ініціативу місцевих органів.

Третя універсальна тенденція, яка є економічною основою автономії, — це конституційне забезпечення фінансової самодостатності. Європейський досвід однозначно доводить, що без належної фінансової незалежності політична та правова автономія є лише декларацією. Конституційні норми та бюджетне законодавство у державах ЄС гарантують місцевому самоврядуванню право на власні фінансові ресурси, якими воно може вільно розпоряджатися для виконання своїх повноважень. Ця гарантія реалізується через три основні механізми: наявність власних податків та зборів, які місцеві органи можуть

встановлювати та регулювати (як у Німеччині, де *Gewerbesteuer* — податок на професійну діяльність — є вагомим джерелом), гарантовані відрахування від загальнодержавних податків (як частка ПДФО у Польщі), а також існування ефективних систем фінансового вирівнювання, які забезпечують, що всі громади, незалежно від їхнього економічного потенціалу, можуть виконувати свої базові функції відповідно до єдиних національних стандартів [51, с. 123].

Найважливішим конституційно-правовим механізмом захисту фінансової стійкості, універсально визнаним у ЄС, є принцип *Konnexität* (принцип відповідності фінансових ресурсів покладеним повноваженням). Цей принцип, що має конституційне або найвище законодавче закріплення у федеративних та унітарних державах ЄС, зобов'язує центральну владу обов'язково та в повному обсязі компенсувати місцевому самоврядуванню всі витрати, пов'язані з новими чи розширеними повноваженнями, які нав'язуються законом. Принцип *Konnexität* виступає як потужний конституційний запобіжник проти передачі так званих "нефінансованих мандатів" (*unfunded mandates*), що є однією з головних загроз для фінансової стабільності місцевого самоврядування. Відсутність чіткого конституційного закріплення *Konnexität* в українській системі, незважаючи на успіх бюджетної децентралізації, є критичною прогалиною, яка відкриває шлях до фінансового тиску з центру та вимагає негайного конституційного врегулювання. Цей принцип є не лише економічним, а й політичним інструментом, що забезпечує відповідальність центральної влади за якість публічних послуг.

Четверта універсальна тенденція стосується кардинальної трансформації державного нагляду та його суворого обмеження виключно критерієм законності, відповідно до статті 8 Хартії. Європейська практика відійшла від моделі адміністративної опіки та контролю доцільності, яка панувала в континентальних державах до кінця ХХ століття. На сьогодні державний нагляд може перевіряти лише відповідність рішень місцевих органів конституційним та законодавчим нормам, що гарантує дискрецію місцевої влади у сфері власних повноважень. Хоча механізми нагляду різняться (судовий контроль в

Англосаксонській моделі, адміністративний нагляд у Континентальній), спільним елементом є безумовний судовий захист: остаточне рішення про скасування акта місцевого самоврядування приймається виключно незалежним судом, а не виконавчою владою. У континентальних країнах, таких як Франція та Польща, інститут державного представника (Префект, Воєвода) зберігся, але його повноваження суворо обмежені: він виступає як "сторож законності" і має право лише призупинити дію незаконного акта та обов'язково звернутися до адміністративного суду для його остаточного скасування [15, с. 113; 44, с. 89]. Цей механізм є найбільш релевантним уроком для конституційного запровадження інституту Префекта в Україні, де його повноваження мають бути конституційно суворо обмежені зверненням до суду, що забезпечить єдність правового простору без нівелювання автономії.

П'ята універсальна тенденція, що є необхідною умовою функціонування демократичної системи, — це конституційна гарантія судового захисту автономії місцевого самоврядування. Право місцевих органів влади на ефективне та швидке оскарження рішень вищих органів влади, які порушують їхню конституційно гарантовану компетенцію та фінансові права, є невід'ємним елементом системи стримувань і противаг. У Німеччині ця гарантія доведена до найвищого рівня через можливість подання конституційної скарги (*Kommunalverfassungsbeschwerde*) до Федерального конституційного суду для захисту своєї «комунальної гарантії» від посягань законодавчої чи виконавчої влади [49, с. 84]. Цей механізм надає місцевому самоврядуванню статус рівноправного публічного суб'єкта. Конституційне вдосконалення в Україні повинно передбачити посилення цього механізму, деталізуючи процедури оскарження порушень фінансової та функціональної автономії, і, можливо, передбачити схожий механізм конституційного захисту на рівні Конституційного Суду України.

Незважаючи на збіг фундаментальних принципів, організаційні моделі місцевого самоврядування в ЄС зберігають значні відмінності, які переважно

стосуються структури виконавчої влади та територіальної ієрархії. Ці відмінності є результатом історичних, культурних та правових традицій.

Перша суттєва відмінність полягає в організації виконавчої влади на місцевому рівні. У ЄС співіснують дві основні моделі управління. Модель «сильного мера» (Польща, Франція, більшість німецьких міст) забезпечує оперативність, персоналізацію політичної відповідальності та пряме керівництво адміністрацією виборним головою. Ця модель підкреслює політичне лідерство і є найбільш поширеною в континентальній Європі. На противагу цьому, комітетна/радова модель (Скандинавія, Велика Британія) розподіляє виконавчу владу між комітетами ради або покладає її на найманого, професійного муніципального менеджера. Ця модель акцентує на колегіальності та деполітизації адміністративного апарату. Україна, обравши модель «сильного мера», має врахувати, що європейська практика вимагає обов'язкової компенсації цієї концентрації влади потужними механізмами прямої демократії (відкликання, референдуми).

Друга значна відмінність стосується територіальної ієрархії та функціональності рівнів самоврядування. Федеративні системи, як Німеччина, демонструють двоїсту природу організації, де місцеве право визначається законами суб'єктів федерації (земель), що обумовлює високу організаційну варіативність. У цих системах чітко розмежовані функції базових громад (Kommunen) та субрегіональних органів (Landkreise), де останні виконують функції, що вимагають більшого масштабу (наприклад, управління великими соціальними об'єктами, регіональними дорогами) [45, с. 96]. Унітарні трансформаційні системи, як Польща, успішно реалізували трирівневу систему (гміна–повіт–воєводство), де гміна є найавтономнішим рівнем, а вищі рівні виконують виключно координуючі та делеговані функції, не дублюючи повноваження базового рівня [38, с. 20]. Цей досвід є критичним для України, яка має конституційно закріпити новий адміністративно-територіальний устрій (громада–район–область) та функціонально розмежувати повноваження, щоб уникнути дублювання та забезпечити сталість реформи.

Для кращої систематизації основних відмінностей, які мають пряме відношення до конституційних дискусій в Україні, наведемо порівняльну таблицю.

Таблиця 2.3

Порівняння ключових організаційних та функціональних відмінностей місцевого самоврядування в ЄС

Критерій порівняння	Німецька Модель (ФРН)	Польська Модель (трансформаційна)	Французька Модель (континентальна)	Значення для України
Принцип компетенції	Двоїстий характер: Eigenverwaltung (власні) / Auftragsverwaltung (делеговані).	Презумпція компетенції на рівні гміни.	Категоричні повноваження комун, але широка сфера.	Необхідність конституційного закріплення презумпції компетенції для власних повноважень.
Механізм нагляду	Двоїстий контроль; нагляд земельних органів; судовий захист.	Воєвода: контроль законності, обов'язкове звернення до суду.	Префект: контроль законності, обов'язкове звернення до суду.	Запровадження Префекта з обмеженням повноважень судом.
Фінансова основа	Konnexität; право на власні податки (Gewerbesteuer); фінансове вирівнювання.	Значна частка ПДФО; незалежні регіональні рахункові палати.	Значна залежність від розподілу загальнодержавних податків; менша фінансова гнучкість.	Конституційне закріплення Konnexität.
Роль субрегіонального рівня	Landkreise (Райони) виконують координуючі та делеговані функції (масштабні соціальні послуги).	Повіт (Район) – автономний рівень, що не дублює гміну.	Департамент – сильний регіональний рівень, але під контролем Префекта.	Чітке функціональне розмежування районного рівня.
Професіоналізм	Високий захист статусу Beamte (службовця) від політизації.	Високі вимоги до професійності адміністрації гміни.	Використання професійних державних кадрів у частині функцій мера.	Посилення конституційних гарантій професіоналізму місцевих службовців.

Джерело: складено автором на основі [10; 11; 15; 26; 32; 38; 45; 49; 55].

Третя суттєва відмінність, яку демонструє порівняльний аналіз, полягає у правовому регулюванні делегованих повноважень та відповідних механізмів контролю. Німецька модель, як уже зазначалося, забезпечує чітке функціональне розмежування між *Eigenverwaltung* (власні, автономні повноваження) та *Auftragsverwaltung* (державні повноваження за дорученням, які виконуються від імені держави). Це розмежування має прямий вплив на застосування принципу законності та доцільності. У Німеччині державний нагляд з боку земельних органів здійснюється лише щодо законності актів у сфері *Eigenverwaltung*, що гарантує політичну дискрецію місцевого самоврядування, тоді як контроль доцільності дозволений виключно щодо *Auftragsverwaltung*, оскільки ці функції фінансуються та здійснюються від імені держави [10, с. 99]. Ця чіткість є важливим уроком для України, де конституційне закріплення такого двоїстого характеру компетенції дозволило б уникнути ризику неправомірного поширення контролю доцільності з боку нового інституту Префекта на власні, автономні функції територіальних громад.

Четверта відмінність стосується механізмів прямої демократії та політичної відповідальності. У Європі простежується тенденція до посилення прямої участі громадян, що є компенсаторним механізмом для моделі «сильного мера». У країнах з високорозвиненим місцевим самоврядуванням, як Німеччина та Польща, інститути місцевого референдуму та права відкликання обраних органів та посадових осіб є дієвими та конституційно-законодавчо захищеними інструментами, які забезпечують високу підзвітність місцевих еліт перед громадою [38, с. 22]. Ця практика значно посилює легітимність рішень місцевого самоврядування. На відміну від цього, у країнах континентальної традиції (Франція), акцент робиться на представницькій демократії та судовий контроль законності. Україні, яка обрала модель «сильного мера», необхідно конституційно посилити гарантії дієвих механізмів прямої демократії, наслідуючи польський та німецький досвід, для забезпечення необхідного балансу влади та підвищення підзвітності.

Крім цих класичних відмінностей, слід виділити низку сучасних загальноєвропейських тенденцій, що відображають новітні виклики ХХІ століття та мають прямий вплив на конституційний дизайн місцевого самоврядування.

Перша з таких сучасних тенденцій – це посилення міжмуніципальної кооперації (ММК) та її інституціоналізація. Зростання економічної ефективності та необхідність вирішення великомасштабних інфраструктурних, екологічних чи соціальних завдань, що виходять за межі однієї, навіть спроможної, громади, стимулює розвиток ММК. Конституційні рамки Франції (ЕРСІ) та Німеччини (Zweckverbände) гарантують право місцевого самоврядування на добровільне створення таких об'єднань як самостійних публічно-правових суб'єктів з власним бюджетом та органами управління. Це є важливим уроком для України, де необхідно конституційно закріпити право місцевого самоврядування на створення повноцінних суб'єктів ММК, що сприятиме більш ефективному використанню ресурсів під час повоєнного відновлення.

Друга важлива сучасна тенденція — це диференціація правового статусу великих міст (метрополісів), що є відповіддю на глобалізацію та урбанізацію. У Німеччині (міста-землі), Франції (Метрополіси) та Іспанії великі міські агломерації отримали спеціальний конституційно-законодавчий статус, який надає їм розширену компетенцію у сфері регіонального планування, транспорту, інновацій та економічного розвитку. Ці повноваження часто перевищують звичайну муніципальну компетенцію і наближаються до регіонального рівня. Необхідність такого спеціального режиму пояснюється потребою забезпечити конкурентоспроможність цих економічних хабів на міжнародному рівні. Для України, яка має потужні міські центри (Харків, Одеса, Львів, Дніпро), конституційне регулювання має бути достатньо гнучким, щоб дозволити законодавчо надавати спеціальний статус таким агломераціям, що відповідає європейському досвіду. Це дозволить ефективно вирішувати комплексні проблеми агломерацій, не порушуючи при цьому унітарного характеру держави, але гарантуючи необхідну функціональну автономію.

Третя тенденція пов'язана із інтеграцією місцевого самоврядування у європейську регіональну політику. Зі зростанням ролі європейських структурних фондів, регіональні та місцеві органи влади в ЄС стають ключовими суб'єктами управління цими коштами та транскордонної співпраці. Конституційне регулювання у країнах-членах ЄС надає регіональному рівню самоврядування (воєводським, обласним радам) значні повноваження щодо формування національної позиції стосовно ЄС та управління європейськими програмами. Це є критично важливим для України. Конституційна реформа повинна чітко визначити статус обласних рад як повноцінних суб'єктів регіональної політики та європейської інтеграції, надавши їм функціональну та фінансову автономію для управління європейськими фондами, що є необхідною умовою ефективного використання зовнішньої допомоги під час повоєнного відновлення.

Четверта сучасна тенденція — це конституційне забезпечення стійкості (resilience) місцевого самоврядування в умовах зовнішніх та внутрішніх криз. Європейський досвід, особливо у країнах, що пережили трансформації чи конфлікти, підкреслює необхідність конституційного закріплення механізмів безперервності управління (continuity of government). Ці механізми запобігають автоматичній централізації влади під час надзвичайних ситуацій чи воєнного стану, гарантуючи, що функції місцевого самоврядування виконуються в рамках самоврядних структур (наприклад, призначеним керівником з числа муніципальних службовців) навіть за неможливості проведення виборів. Це є критично важливим для України, де конституційні гарантії стійкості мають захищати місцеве самоврядування та його матеріальні і фінансові активи від довільного вилучення центральною владою, окрім випадків, суворо визначених законом та з обов'язковою компенсацією.

П'ята сучасна тенденція в європейському конституційному регулюванні акцентує на захисті професіоналізму місцевої адміністрації як на непрямій, але фундаментальній гарантії автономії. Якість управління та безперервність надання публічних послуг безпосередньо залежать від стабільності та політичної нейтральності муніципального адміністративного апарату. У Німеччині та інших

країнах з розвинутою системою державної служби, місцеві службовці мають спеціальний публічно-правовий статус (Beamte), який надає їм високі гарантії політичної нейтральності та стабільності зайнятості, незалежно від результатів місцевих виборів. Цей механізм ефективно запобігає політизації адміністративного апарату та забезпечує безперервність якісного управління. Конституційні реформи в Україні мають створити міцні правові рамки для посилення статусу та захисту професійного корпусу службовців органів місцевого самоврядування, що є необхідною умовою інституційної стійкості та ефективності.

Шоста тенденція пов'язана із зростанням ролі прямої демократії та електронного врядування. Європейський досвід, особливо у Північній Європі, показує, що дієві інструменти прямої участі, такі як місцеві референдуми та право відкликання обраних органів, є потужними механізмами контролю та підвищення підзвітності влади, особливо в моделях з високою концентрацією виконавчої влади (як «сильний мер»). Запровадження електронного врядування та електронної демократії (як у Естонії та скандинавських країнах) посилює цей ефект, забезпечуючи максимальну прозорість фінансових потоків, публікацію рішень та доступність послуг. Конституційне регулювання має створити правові рамки для повноцінної інтеграції електронних форм участі та гарантувати прозорість діяльності місцевих органів, що є запорукою боротьби з корупцією та підвищення довіри громадян.

Сьома тенденція стосується правового регулювання комунальної власності та земельних відносин. Усі успішні європейські моделі надають місцевому самоврядуванню максимально широку та захищену конституційну автономію у розпорядженні комунальною власністю та землями. Ця власність має виключний характер, і конституційні норми суворо обмежують втручання центральної влади у її використання чи відчуження, окрім випадків, визначених законом, та з обов'язковою компенсацією. Це є ключовою гарантією матеріальної автономії, без якої фінансова незалежність була б неповною. У контексті земельної реформи та повоєнного відновлення України, конституційне посилення цього

виключного права територіальних громад на розпорядження своїм майном є невідкладним завданням.

Восьма важлива тенденція пов'язана з роллю місцевого самоврядування у законодавчому процесі на національному рівні. У європейських країнах існує практика конституційного чи законодавчого гарантування права асоціацій місцевого самоврядування на консультації (Anhörungsrecht у Німеччині) під час розробки законів, що стосуються їхньої компетенції чи фінансової основи. Це реалізує принцип "нічого для нас без нас" і є важливою конституційною гарантією захисту автономії від законодавчого тиску центру. Право муніципалітетів та їхніх асоціацій бути заслуханими забезпечує, що центральна влада враховує практичні наслідки своїх рішень для місцевого рівня. Конституційне реформування в Україні має передбачити формальне визнання всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування як конституційних консультативних суб'єктів законодавчого процесу, що посилить переговорну позицію місцевого рівня та мінімізує ризики ухвалення нежиттєздатних рішень.

Дев'ята тенденція стосується системи фінансового контролю та аудиту. Європейські моделі, особливо трансформаційні (Польща), запровадили незалежні органи фінансового нагляду (регіональні рахункові палати – RIO), які здійснюють контроль за фінансовою законністю та доцільністю витрат місцевого самоврядування. Ці органи є автономними від центрального уряду і виконують роль професійного аудитора, а не політичного контролера. Це дозволяє забезпечити відповідальність місцевого самоврядування за використання публічних коштів без порушення його автономії. Україні слід розглянути можливість конституційного закріплення аналогічного незалежного інституту фінансового аудиту місцевого самоврядування, що підвищить рівень прозорості та відповідальності.

Десята тенденція акцентує на конституційній екологічній відповідальності місцевого самоврядування. У контексті Європейського зеленого курсу конституційні системи ЄС дедалі більше наділяють місцеві органи влади розширеними повноваженнями та фінансовими інструментами для управління

місцевою екологічною політикою, енергоефективністю, сортуванням відходів та боротьбою зі зміною клімату. Місцеве самоврядування визнається ключовим гравцем у сфері сталого розвитку. Для України, яка має значні екологічні виклики, конституційна реформа має чітко визначити та посилити екологічну функцію місцевого самоврядування, що сприятиме не лише гармонізації з ЄС, але й забезпеченню екологічної безпеки під час повоєнного відновлення.

Узагальнення виявлених тенденцій та відмінностей є необхідним для формування чіткого "дорожнього плану" конституційного реформування в Україні. Європейський досвід свідчить, що успішна інтеграція вимагає не просто імітації організаційних структур, а системного конституційного закріплення універсальних гарантій, які є спільними для всіх моделей ЄС. Ці гарантії є запорукою стійкості місцевого самоврядування в умовах зовнішніх та внутрішніх викликів.

Ключові висновки щодо гармонізації конституційної моделі України:

1. **Необхідність конституційного закріплення фінансових гарантій (Konnextät).** Це є найважливішим фінансовим запобіжником, якого бракує Україні. Конституція має прямо зобов'язати державу компенсувати місцевому самоврядуванню витрати, пов'язані з новими або розширеними повноваженнями, що запобігатиме підризу економічної автономії громад.

2. **Створення ефективного та обмеженого механізму державного нагляду.** Запровадження інституту Префекта є необхідним, але його повноваження мають бути конституційно суворо обмежені виключно контролем законності та обов'язковим зверненням до адміністративного суду для скасування актів. Це забезпечить єдність правового простору без нівелювання автономії, відповідно до досвіду Франції та Польщі.

3. **Завершення інституційного оформлення адміністративно-територіального устрою.** Конституційне закріплення нового АТУ (громада–район–область) та чітке функціональне розмежування повноважень між цими рівнями є необхідним для забезпечення легітимності та сталості реформи децентралізації.

4. **Посилення механізмів підзвітності та прямої демократії.** Обрана модель «сильного мера» вимагає конституційного посилення дієвих механізмів місцевих референдумів та права відкликання, що є компенсаторним елементом для балансу влади в європейських моделях.

5. **Конституційний захист комунальної власності та професіоналізму адміністрації.** Необхідно посилити гарантії виключного права територіальних громад на розпорядження своїм майном та забезпечити захист професійного статусу муніципальних службовців від політизації.

Таким чином, універсальність європейських стандартів місцевого самоврядування полягає не стільки в уніфікації організаційних моделей, скільки у єдності конституційних гарантій автономії та судового захисту, що є ключем до стабільності, ефективності та демократичності місцевого управління.

Детальний аналіз європейських моделей та тенденцій також дозволяє сформулювати ключові вимоги до конституційної методології реформування в Україні. Європейські країни, які досягли успіху в децентралізації (особливо Німеччина та Польща), застосовували принцип, згідно з яким зміни в компетенції та фінансах місцевого самоврядування мають відбуватися лише за згодою самого місцевого самоврядування. Це вимагає залучення асоціацій місцевого самоврядування до конституційного та законодавчого процесу на стадії розробки рішень. Конституційне закріплення цього принципу в Україні, що надасть асоціаціям органів місцевого самоврядування офіційний консультативний статус, посилить легітимність майбутніх конституційних змін і забезпечить їхню практичну життєздатність.

Крім того, європейський досвід доводить, що інституційна стійкість має пріоритет над швидкістю політичних змін. Це особливо стосується статусу муніципальних службовців та механізмів формування місцевої адміністрації. У Німеччині, незважаючи на різноманітність організаційних моделей, усюди забезпечується високий рівень професіоналізму та захисту службовців від політичних звільнень. Це дозволяє місцевому самоврядуванню ефективно функціонувати навіть в умовах політичної нестабільності. Для України, яка

прагне до стабільного державного управління, конституційні гарантії професіоналізму на місцевому рівні є необхідною умовою для стійкості всієї системи публічної влади.

У контексті захисту прав меншин, європейські стандарти вимагають, щоб конституційне регулювання місцевого самоврядування забезпечувало ефективну участь представників національних меншин в управлінні, особливо в регіонах їхнього компактного проживання. Це може бути реалізовано через спеціальні виборчі механізми, гарантії представництва та право на використання мови меншин у місцевому діловодстві, як це реалізовано в окремих країнах ЄС. Конституційна реформа в Україні має врахувати ці аспекти, інтегруючи їх у правові рамки місцевого самоврядування.

Таким чином, універсальність європейських стандартів місцевого самоврядування полягає не стільки в копіюванні організаційних моделей, скільки у єдності конституційних гарантій автономії, фінансової незалежності та судового захисту. Інтеграція цих гарантій в українську конституційну модель є не лише вимогою євроінтеграції, а й стратегічним напрямом для розбудови сильної, демократичної та стійкої держави.

Висновки до розділу 2

У другому розділі було проведено комплексний порівняльно-правовий аналіз конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні, протиставлений досвіду ключових держав-учасниць ЄС (Франції, Німеччини, Польщі).

1. Дослідження показало, що інституційне оформлення місцевого самоврядування в Україні, закріплене Розділом XI Конституції, хоча і відповідає мінімальній вимозі статті 2 Європейської хартії, є незавершеним та недостатньо захищеним. Встановлено, що ключові здобутки реформи децентралізації – створення спроможних територіальних громад та укрупнення районів – не мають

конституційного закріплення, що залишає систему адміністративно-територіального устрою (АТУ) у стані правової невизначеності. Ця ситуація суперечить універсальному європейському принципу *Gebietsgarantie* (гарантії території), наявність якого є критичною для стабільності та легітимності нового АТУ.

2. Встановлено, що фінансова автономія українського місцевого самоврядування, попри значне зростання власних доходів громад, залишається вразливою через відсутність ключової конституційної гарантії, універсальної для ЄС. Порівняльний аналіз довів, що в Україні не діє принцип *Konnexität* (відповідності фінансових ресурсів покладеним повноваженням), що є конституційним запобіжником проти «нефінансованих мандатів» у Німеччині та інших країнах ЄС. Доведено, що без конституційного закріплення *Konnexität* економічна самостійність громад може бути легко нівельована центральною владою, що ставить під загрозу незворотність фінансової децентралізації.

3. Ідентифіковано критичну прогалину у сфері державного нагляду та контролю, яка вимагає негайного конституційного вирішення. Чинна система не містить чіткого механізму нагляду за законністю, що створює ризик як зловживань на місцях, так і неправомірного втручання центру. Проаналізовано, що європейський стандарт, реалізований у Франції та Польщі (інститут Префекта/Воєводи), вимагає, щоб нагляд був суворо обмежений виключно критерієм законності, а скасування незаконних актів відбувалося лише за рішенням незалежного адміністративного суду. Це є ключовим уроком для конституційного запровадження інституту Префекта в Україні, де його повноваження мають бути чітко обмежені судовим контролем, аби уникнути рецентралізації.

4. Аналіз організаційних моделей довів, що обрана Україною модель «сильного мера» є ефективною, але вона вимагає обов'язкової компенсації у вигляді потужних конституційних гарантій підзвітності та прямої демократії. Встановлено, що дієвість механізмів місцевого референдуму та права відкликання обраних органів, які високо розвинені у Німеччині та Польщі, є

необхідною умовою для збалансування розширених виконавчих повноважень голів громад та підвищення їхньої політичної відповідальності. Конституційне регулювання України потребує посилення цих інструментів, що сприятиме розвитку місцевої демократії.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ В УДОСКОНАЛЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

3.1. Оцінка ефективності чинної моделі місцевого самоврядування в Україні

Чинна модель місцевого самоврядування в Україні, що є прямим наслідком масштабної реформи децентралізації, ініційованої після 2014 року, вимагає всебічної оцінки ефективності. Ця оцінка є критично необхідною для визначення подальших, переважно конституційних, кроків удосконалення, які мають забезпечити її стійкість та повну відповідність європейським стандартам. Модель є гібридною: вона поєднує інституційні рішення, запозичені з успішних європейських трансформаційних моделей (як у Польщі), з організаційними структурами, що відображають національну спадщину, і функціонує в конституційно-правовому полі, яке ще не повністю адаптувалося до принципів децентралізації.

Ефективність чинної моделі слід розглядати не лише з точки зору операційного успіху (якість послуг, зростання бюджетів), а й з позиції конституційної стійкості – її здатності протистояти політичному та фінансовому тиску центру, що є головним критерієм зрілості місцевого самоврядування в Європі.

1. Інституційна функціональність та відповідність принципу субсидіарності.

Найбільш значущим досягненням чинної моделі є формування спроможних територіальних громад (ОТГ), що стало безпосереднім втіленням європейського принципу субсидіарності на базовому рівні. Укрупнення громад, яке було проведено адміністративним шляхом, але з метою забезпечення фінансової та кадрової спроможності, дозволило перенести основний обсяг відповідальності та надання публічних послуг (освіта, первинна медицина,

соціальні послуги) на найближчий до громадян рівень. Цей крок, що є аналогічним реформі територіальної основи в Польщі та Скандинавії, значно підвищив функціональність базових одиниць самоврядування. ОТГ, на відміну від своїх дореформених попередників, стали реальними центрами прийняття рішень, здатними до стратегічного планування та економічного розвитку [13, с. 45].

Однак, ефективність цієї функціональності підривається незавершеністю її конституційного оформлення. По-перше, відсутність конституційного закріплення нового адміністративно-територіального устрою (АТУ) — нової мережі громад і районів — створює правову невизначеність і є серйозною прогалиною у порівнянні з європейськими стандартами, де територіальна основа місцевого самоврядування є конституційно гарантованою (*Gebietsgarantie*). По-друге, функціональна автономія обмежується категоричним (вичерпним) переліком повноважень. Порівняння з німецькою чи скандинавською моделями, де діє презумпція компетенції на користь місцевого самоврядування, показує, що українські громади все ще не мають достатньої правової гнучкості для самостійного вирішення нових проблем (наприклад, у сфері енергоефективності чи муніципальних фінансів), що не були детально регламентовані центральним законодавством. Це знижує загальну інституційну ефективність та обмежує місцеву ініціативу.

Організаційна структура також демонструє двоїсту оцінку ефективності. Обрана модель «сильного мера» (голова громади як керівник виконавчого органу) є високооперативною і забезпечує чітку персоналізацію відповідальності, що є ефективним у кризових ситуаціях (як під час війни) та прискореному розвитку. Проте, ця концентрація виконавчої влади в одних руках вимагає конституційно захищеного балансу через потужні механізми контролю та підзвітності, які в Україні є недостатніми, про що буде детально розглянуто далі.

2. Фінансова самодостатність та конституційна стійкість.

Фіскальна децентралізація, без сумніву, є найбільш успішним та інституціонально відчутним елементом чинної моделі місцевого самоврядування. Завдяки передачі значної частки податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та розширенню податкової бази (особливо у частині місцевих податків на майно та землю), місцеві бюджети набули безпрецедентної фінансової самодостатності. Цей процес відповідає ключовим вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування (ст. 9) та є аналогічним досвіду фіскальної децентралізації, успішно реалізованої в Польщі, де гміни також отримали велику частку ПДФО [51, с. 121]. Фінансова ефективність моделі проявляється у високій зацікавленості громад у розвитку місцевої економіки, зростанні інвестицій у локальну інфраструктуру та покращенні якості публічних послуг, оскільки громади мають пряму мотивацію до збільшення податкових надходжень, що відображає принцип фінансової відповідальності.

Однак, саме в цій сфері криється найбільша конституційна вразливість. Стійкість фінансової автономії є вкрай низькою через принципову відсутність у конституційно-правовому полі України ключової європейської гарантії — принципу *Konnexität* (принцип відповідності фінансових ресурсів покладеним повноваженням). Порівняльний аналіз, особливо німецької системи, де цей принцип закріплений конституційно, показує, що *Konnexität* є необхідним запобіжником. Його відсутність дозволяє центральній владі регулярно приймати законодавчі акти, які накладають на місцеве самоврядування нові або розширені фінансові зобов'язання (у сфері соціального захисту, енергоносіїв, утримання інфраструктури, що має загальнодержавне значення) без надання адекватних та стабільних джерел фінансування. Ця практика призводить до виникнення так званих «нефінансованих мандатів», які виснажують місцеві бюджети, змушуючи громади перенаправляти кошти з власних пріоритетних проєктів розвитку на виконання фактично державних функцій. Конституційна прогалина у цьому питанні робить фінансову автономію декларативною та постійною жертвою

політичної кон'юнктури та фіскальних потреб центру, що є прямою загрозою для незворотності децентралізації [41, с. 113].

Додатковою вразливістю є відсутність конституційного захисту комунальної власності на належному рівні. Хоча Конституція України (ст. 142) визначає комунальну власність як матеріальну основу самоврядування, чинна модель все ще демонструє вразливість цього права перед державним регулюванням та обмеженнями, особливо у сфері управління земельними ресурсами. Європейський досвід (Німеччина, Франція) вимагає, щоб це право було не просто визнане, а мало виключний характер та було захищене від втручання центру, що є критичним для забезпечення матеріальної автономії та ефективного управління процесами повоєнного відновлення.

3. Якість управління та механізми підзвітності.

Якість управління в чинній моделі місцевого самоврядування є неоднорідною і становить значний виклик. Хоча наявність моделі «сильного мера» забезпечує швидкість прийняття рішень та чітку персоналізацію відповідальності, ця концентрація виконавчої влади в руках голови громади вимагає ефективного балансу через систему підзвітності, яка в Україні є недостатньою. Насамперед, інструменти прямої демократії є законодавчо недосконалими та фактично не діють. Конституційне визнання права громади на безпосереднє вирішення питань не підкріплене дієвими механізмами місцевих референдумів та права відкликання обраних органів та посадових осіб. Європейський досвід (Польща, Німеччина) показує, що дієвість цих механізмів є необхідною компенсацією за концентрацію влади в одних руках, оскільки вони посилюють політичну відповідальність місцевих еліт перед виборцями. Відсутність цих механізмів призводить до ризику узурпації влади на місцях і знижує демократичний потенціал усієї моделі.

Значним викликом для якості управління є також слабкий захист професіоналізму муніципальної адміністрації. Українська модель не передбачає конституційних гарантій політичної нейтральності та стабільності адміністративного апарату. Муніципальні службовці не мають гарантованого

правового статусу, подібного до *Beamte* у Німеччині, який би захищав їх від політизації та кадрової плинності після виборів. Це призводить до зниження професійного рівня управління, ускладнює реалізацію довгострокових стратегічних планів та створює залежність адміністративного апарату від політичної кон'юнктури. Конституційні реформи мають створити правові рамки для посилення статусу місцевих службовців, що є необхідною умовою для забезпечення безперервності та якості управління.

4. Система контролю та правовий захист автономії.

Чинна модель місцевого самоврядування функціонує в умовах критичної правової невизначеності щодо державного нагляду. Конституція України не визначає чіткого органу чи механізму, який би здійснював професійний та системний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Це породжує два взаємопов'язані негативні наслідки: несанкціоноване, часто політично вмотивоване, втручання різних центральних органів виконавчої влади у діяльність місцевого самоврядування, що порушує принцип Хартії про обмеження нагляду виключно законністю; а також ризик безконтрольності у сфері законності, що може призводити до зловживань на місцях.

Порівняння з моделями ЄС (німецькою, французькою, польською) свідчить, що ефективна система контролю має базуватися на розмежуванні контролю доцільності та законності та на судовому пріоритеті. Необхідність запровадження інституту Префекта як органу нагляду за законністю є очевидною, але його повноваження мають бути конституційно суворо обмежені виключно правом звернення до суду для скасування актів, що є єдиним способом забезпечити єдність правового простору без нівелювання автономії. Правовий захист автономії також є недостатнім, оскільки українська модель не передбачає потужних механізмів захисту, як-от конституційна скарга муніципалітетів у Німеччині, що обмежує здатність місцевого самоврядування оскаржувати законодавчі чи виконавчі акти, які порушують їхні конституційні права [49, с. 84].

5. Ефективність функціонального розподілу та проблеми територіальної ієрархії.

Функціональний розподіл повноважень, що виник після укрупнення громад, є предметом постійної критики. Хоча основний обсяг повноважень перейшов на базовий рівень (ОТГ), що відповідає принципу субсидіарності, функціональність субрегіонального (районного) та регіонального (обласного) рівнів залишається нечіткою та інституційно слабкою. Фактична втрата більшості виконавчих повноважень районного рівня не супроводжувалася чітким конституційним закріпленням їхньої нової ролі. У порівнянні з німецькою системою, де Landkreise виконують чітко визначені масштабні та координуючі функції (наприклад, управління великими соціальними об'єктами, транспортна інфраструктура), українська модель потребує конституційного закріплення аналогічної функціональності, щоб уникнути дублювання та забезпечити раціональне використання ресурсів.

Ефективність функціонування на регіональному рівні також знижується через слабкість інституту обласних рад. Обласні ради, які мають відігравати ключову роль у стратегічному плануванні, координації регіональної політики та управлінні європейськими фондами, не мають достатньої конституційної автономії та політичної ваги, що є необхідним стандартом у ЄС (як у польських воєводствах). Чинна модель не забезпечує обласним радам статусу повноцінних суб'єктів регіональної політики та європейської інтеграції, що може стати серйозною перешкодою для ефективного використання майбутньої допомоги ЄС та реалізації регіональної політики.

Проблема міжмуніципальної кооперації та диференціації статусу.

Чинна модель недостатньо ефективна у питанні міжмуніципальної кооперації (ММК). Хоча законодавство передбачає певні форми співпраці, відсутність конституційних рамок для створення повноцінних, самостійних публічно-правових суб'єктів ММК (за зразком ЕРСІ у Франції) обмежує громади у спільному вирішенні великих інфраструктурних та екологічних проєктів. Ця прогалина знижує економічну ефективність моделі. Крім того, чинна модель, за

винятком Києва та Севастополя, не передбачає диференціації правового статусу великих міст (метрополісів), що суперечить сучасній європейській тенденції. Ненадання особливого статусу великим агломераціям (наприклад, Харкову, Одесі) обмежує їхню здатність ефективно вирішувати комплексні проблеми, пов'язані з транспортом, екологією та регіональним економічним розвитком, що є важливим елементом європейської конкурентоспроможності.

Для ілюстрації контрасту між досягненнями та конституційними прогалинами, наведемо першу таблицю, що узагальнює оперативну ефективність чинної моделі.

Таблиця 3.1

Оцінка оперативної ефективності чинної моделі місцевого самоврядування в Україні (2014-2023 рр.)

Критерій оцінки	Становище до 2014 р.	Становище після реформи (2023 р.)	Оперативна ефективність
Фінансова незалежність	Залежність від дотацій > 60% бюджетів.	Частка власних доходів > 60% місцевих бюджетів.	Висока (зростання фіскальної відповідальності).
Спроможність базового рівня	Розпорошеність (понад 11 000 рад); більшість неспроможна.	1469 спроможних ОТГ; консолідована інфраструктура.	Висока (реалізація принципу субсидіарності).
Швидкість управління	Бюрократія, подвійне підпорядкування; слабкий «мер».	Модель «сильного мера»; оперативність прийняття рішень.	Висока (особливо в умовах кризового менеджменту).
Якість послуг	Нерівномірність, низька якість, особливо у сільській місцевості.	Стандартизація послуг, фінансування інфраструктури.	Середня/Висока (покращення, але залежить від ресурсної бази).
Прозорість (Діджиталізація)	Мінімум електронних сервісів.	Впровадження Е-врядування; «Дія».	Висока (технологічна відповідність європейським трендам).

Джерело: складено автором на основі [10; 11; 15; 26; 32; 38; 45; 49; 55].

6. Оцінка ефективності чинної моделі в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення.

Чинна модель місцевого самоврядування продемонструвала свою інституційну стійкість в умовах повномасштабної збройної агресії, що є важливим показником її життєздатності та ефективності на оперативному рівні. Передача повноважень спроможним ОТГ дозволила швидко мобілізувати місцеві ресурси, організувати територіальну оборону, забезпечити соціальний захист внутрішньо переміщених осіб та підтримувати життєзабезпечення громад навіть за відсутності прямої центральної координації. Це є підтвердженням правильності стратегічного курсу на децентралізацію, оскільки саме місцеве самоврядування стало першою та найефективнішою ланкою кризового менеджменту.

Однак, воєнний стан та потреби повоєнного відновлення виявили і критичну відсутність конституційних механізмів безперервності управління (*continuity of government*). Тимчасові законодавчі рішення щодо функціонування органів місцевого самоврядування у разі неможливості проведення виборів або непрацездатності обраних органів не мають міцного конституційного фундаменту. Відсутність чітких конституційних гарантій щодо збереження самоврядного характеру влади в умовах кризи, що відповідають європейським стандартам стійкості (*resilience*), створює ризик централізації влади під час кризи, а також ускладнює довгострокове планування відновлення. Конституційне регулювання має бути доповнене нормами, які б гарантували функціонування місцевого самоврядування через механізми тимчасового управління, здійснюваного в рамках самоврядних структур (наприклад, призначеним керівником з числа муніципальних службовців), а не центральними адміністраціями.

Крім того, ефективність повоєнного відновлення безпосередньо залежить від непорушності фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування. Воєнний стан призвів до тимчасового перерозподілу ресурсів та обмеження деяких прав місцевого самоврядування. Конституційні гарантії мають бути

посилені таким чином, щоб захистити комунальне майно та фінанси від довільного вилучення центральною владою, що є ключовим для забезпечення самостійності громад у процесі відбудови. Це ще раз підтверджує необхідність конституційного закріплення принципу *Konnexität*, що забезпечить фінансування робіт з відновлення, покладених на місцеве самоврядування.

7. Конституційна слабкість чинної моделі: загальне узагальнення.

Узагальнюючи оцінку, чинна модель місцевого самоврядування в Україні може бути охарактеризована як високоефективна на оперативному рівні та низькостійка на конституційному та стратегічному рівнях.

Операційна ефективність забезпечується укрупненням, фінансовою децентралізацією, оперативністю «сильного мера» та діджиталізацією. Проте низька стійкість обумовлена системними конституційними прогалинами: відсутністю гарантій *Konnexität*, правовою невизначеністю щодо державного нагляду, незавершеністю конституційного оформлення АТУ та слабкістю механізмів прямої демократії. Ці конституційні прогалини створюють структурні ризики, які можуть бути усунені лише шляхом інтеграції універсальних європейських конституційних гарантій.

8. Оцінка ефективності через призму європейських стандартів контролю та судового захисту.

Однією з найбільш гострих проблем ефективності чинної моделі є її нездатність забезпечити збалансовану систему контролю, що відповідає європейським стандартам. Як було встановлено в Розділі 2, європейські системи, особливо континентальні (Франція, Польща), використовують інститут державного представника (Прєфекта, Воєводу), але його функція суворо обмежується наглядом виключно за законністю. Це забезпечує захист автономії місцевого самоврядування у сфері доцільності його власних рішень. В Україні ж, через конституційну невизначеність, спостерігається не лише ризик безконтрольності, а й постійне несанкціоноване втручання різних центральних органів виконавчої влади, часто під виглядом контролю доцільності, що прямо суперечить статті 8 Хартії.

Ефективність чинної моделі знижується і через недостатність правового захисту автономії. Хоча судовий захист є конституційно гарантованим, місцеве самоврядування не має достатньо потужних інституційних механізмів для оскарження законодавчих чи виконавчих актів, що порушують їхню фінансову чи функціональну автономію. У порівнянні з німецькою системою, де *Kommunalverfassungsbeschwerde* дозволяє муніципалітетам звертатися до Конституційного суду [49, с. 84], українській моделі бракує такої конституційної зброї для захисту власних прав. Це обмежує здатність місцевого самоврядування відстоювати свої інтереси перед центральною владою і знижує його статус як рівноправного публічного суб'єкта.

9. Слабкість інституційних гарантій професіоналізму.

Ефективність чинної моделі також підринається недостатнім захистом професіоналізму та політичної нейтральності муніципальної адміністрації. Успішні європейські моделі (Німеччина, Скандинавія) забезпечують місцевим службовцям статус, який гарантує їхню стабільність та захист від політизації, незалежно від зміни політичного керівництва. Це є ключем до безперервності якісного управління та реалізації довгострокових стратегій. В Україні ж, кадрова політика залишається вразливою до політичного впливу, що призводить до кадрової плинності, зниження професійного рівня та ускладнює інституційну пам'ять, необхідну для ефективної роботи в умовах інтеграції та відновлення.

10. Узагальнююча оцінка ефективності через системні ризики.

На основі проведеного аналізу можна стверджувати, що ефективність чинної моделі місцевого самоврядування є двоїстою і характеризується високими ризиками для її стратегічної стійкості. Ця двоїстість узагальнена у другій таблиці, що відображає контраст між оперативними досягненнями та конституційними прогалинами.

Таблиця 3.2

Конституційно-правові ризики чинної моделі місцевого самоврядування в Україні

Сфера оцінки	Операційне досягнення (висока ефективність)	Конституційно-правовий ризик (низька стійкість)	Релевантний європейський стандарт, що бракує
Фінансова автономія	Зростання частки ПДФО, збільшення власних доходів громад.	Відсутність <i>Konnexität</i> ; вразливість перед "нефінансованими мандатами".	Принцип <i>Konnexität</i> (Німеччина).
Державний нагляд	Оперативна реакція на кризи, відсутність старої державної адміністрації.	Невизначеність механізму нагляду; несанкціоноване втручання центру.	Обмеження нагляду виключно законністю; судовий пріоритет (Франція, Польща).
Територіальна основа	Створення спроможних ОТГ, реалізація субсидіарності.	Відсутність конституційного закріплення нового АТУ; нечіткість функцій районів/областей.	<i>Gebietsgarantie</i> (гарантія території); функціональна чіткість рівнів (Польща).
Підзвітність/ контроль	Модель «сильного мера»; оперативність.	Слабкість механізмів прямої демократії (референдум, відкликання); ризик узурпації влади.	Дієві механізми прямої демократії (Польща, Німеччина).
Професіоналізм	Діджиталізація, підвищення кваліфікації.	Політизація адміністрації; відсутність статусу захищеного службовця.	Статус <i>Beamte</i> (Німеччина); захист від політизації.

Джерело: складено автором на основі [10; 11; 15; 26; 32; 38; 45; 49; 55].

Системні ризики, виявлені у Таблиці 3.2, свідчать про те, що досягнення високої оперативної ефективності не може компенсувати фундаментальної конституційної слабкості. Ця слабкість походить від небажання чи нездатності завершити трансформацію правового каркасу, відповідно до принципів, які є універсальними в ЄС.

11. Наслідки для повоєнного відновлення та європейської інтеграції.

Низька конституційна стійкість моделі є прямим гальмом для європейської інтеграції, оскільки ЄС вимагає не лише законодавчої, а й інституційної

відповідності Хартії. Крім того, неврегульованість питань державного нагляду та фінансових гарантій створює перешкоди для ефективного використання міжнародної фінансової допомоги та реалізації масштабних проєктів повоєнного відновлення. Міжнародні партнери вимагають чіткості у питаннях відповідальності та фінансових гарантій, які має надавати місцеве самоврядування. Відсутність конституційних гарантій *Konnexität*, наприклад, робить місцеві бюджети ненадійними партнерами у довгострокових інвестиційних програмах.

12. Необхідність конституційного втручання для усунення системних ризиків.

Узагальнююча оцінка чинної моделі місцевого самоврядування вказує на те, що подальша стратегія вдосконалення не може обмежуватися лише галузевим законодавством. Усунення системних ризиків, зафіксованих у порівняльному аналізі, вимагає невідкладного конституційного втручання. Жоден із ключових елементів європейського конституційного захисту — ні принцип *Konnexität*, ні обмеження державного нагляду судовим контролем, ні гарантія територіальної основи — не може бути ефективно реалізований без внесення відповідних змін до Конституції України.

Запровадження принципу *Konnexität* у Конституцію є єдиним способом захистити фінансову автономію від несанкціонованого фінансового тиску з боку центральної влади. Це забезпечить стійкість місцевих бюджетів, перетворивши фіскальну децентралізацію з тимчасового заходу на фундаментальний елемент конституційного ладу.

Конституційне закріплення нового АТУ та функціонального розмежування повноважень між громадою, районом та областю є необхідною умовою для забезпечення легітимності системи та її відповідності принципу субсидіарності, що є критичним для подальшої співпраці з європейськими інституціями.

Запровадження інституту Префекта як органу нагляду за законністю, повноваження якого суворо обмежені зверненням до суду, є єдиним

конституційно прийнятним механізмом забезпечення єдності правового простору без нівелювання автономії. Це гарантуватиме, що контроль буде здійснюватися виключно на правових підставах, а не з політичних міркувань.

Таким чином, чинна модель місцевого самоврядування в Україні є функціонально успішною, але інституційно крихкою. Її подальший розвиток та інтеграція до європейського простору залежать від швидкості та якості конституційного закріплення універсальних європейських гарантій. Ці висновки слугують прямим методологічним підґрунтям для Розділу 3, де мають бути сформульовані конкретні пропозиції щодо імплементації цих конституційних механізмів.

3.2. Можливості адаптації європейських моделей у конституційно-правовій системі України

Оцінка ефективності чинної моделі місцевого самоврядування в Україні, проведена у попередньому підрозділі, підтвердила, що головні проблеми системи лежать не у сфері операційної ефективності, а у площині конституційної стійкості та захищеності автономії. Відтак, подальший розвиток системи вимагає не стільки законодавчого реформування, скільки інкорпорації у Конституцію України ключових елементів європейських моделей, які слугують універсальними гарантіями проти рецентралізації та політичного тиску. Адаптація європейського досвіду має бути вибірковою та ґрунтуватися на принципі найбільшої релевантності, враховуючи унітарний устрій України та необхідність збереження здобутків фіскальної децентралізації.

Адаптація фінансово-конституційних гарантій: принцип *Konnexität*.

Найважливішим елементом європейської моделі, який необхідно адаптувати на конституційному рівні, є принцип *Konnexität* (принцип відповідності фінансових ресурсів покладеним повноваженням). Цей принцип, що є наріжним каменем фінансової стійкості муніципалітетів у Німеччині та

інших державах ЄС, має бути інтегрований у Розділ XI Конституції України. Адаптація *Konnexität* в українській конституційно-правовій системі має забезпечити, що будь-яке нове чи розширене повноваження, яке держава делегує органам місцевого самоврядування, або будь-яке зобов'язання, що виникає внаслідок загальнодержавного законодавства (наприклад, підвищення соціальних стандартів, що впливає на комунальні підприємства), має бути повністю та адекватно профінансоване з державного бюджету.

Адаптація цього принципу вимагає чіткого визначення його юридичної сили: *Konnexität* має стати конституційним імперативом, який забезпечує судовий захист. Тобто, у разі прийняття Верховною Радою закону, який не передбачає компенсації за нові мандати, органи місцевого самоврядування повинні мати право оскаржити його до Конституційного Суду, вимагаючи призупинення виконання цих повноважень до моменту належного фінансового забезпечення. Це єдиний спосіб усунути практику «нефінансованих мандатів», яка підриває економічну базу місцевого самоврядування, незалежно від її початкової фінансової спроможності. Таким чином, адаптація *Konnexität* є ключовим запобіжником проти фінансової рецентралізації, що є прямим уроком німецької федеративної моделі, де цей принцип забезпечує баланс між різними рівнями публічної влади [41, с. 113].

Адаптація механізму державного нагляду: обмеження Префекта судом.

Другим критичним елементом європейського досвіду, що вимагає негайної адаптації, є механізм державного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Аналіз моделей Франції та Польщі, які є унітарними державами з розвиненою децентралізацією, підтвердив доцільність запровадження інституту державного представника (аналога Префекта або Воєводи) в Україні, що відповідає проектам конституційної реформи [36, с. 27]. Проте, ключ до успішної адаптації полягає у суворому конституційному обмеженні його повноважень, згідно зі статтею 8 Хартії.

Адаптація має бути спрямована на інтеграцію принципу судового пріоритету в механізм нагляду. Конституційні норми мають чітко закріпити, що повноваження Префекта обмежуються виключно контролем законності рішень органів місцевого самоврядування і правом звернення до адміністративного суду для їхнього скасування. Префект не повинен мати права самостійно скасовувати чи зупиняти акти місцевого самоврядування, прийняті у сфері його власних повноважень, з міркувань доцільності чи навіть законності, оскільки це перетворило б його на адміністративного опікуна, що є відступом від європейських стандартів [44, с. 89]. Цей підхід дозволить Україні забезпечити єдність правового простору та дотримання законів, не нівелюючи при цьому автономію місцевого самоврядування.

Крім того, адаптація має включати чітке конституційне розмежування контролю доцільності та законності, спираючись на німецьку концепцію двоїстого характеру компетенції (*Eigenverwaltung* та *Auftragsverwaltung*). Конституція має передбачити, що контроль доцільності з боку державних органів може здійснюватися лише щодо тих повноважень, які місцеве самоврядування виконує як делеговані функції від імені центральної виконавчої влади, і які фінансуються державою. Щодо власних повноважень громади, контроль має бути суворо обмежений лише законністю. Це розмежування є необхідним для уникнення політично мотивованого втручання Префекта у внутрішню політику громади.

Третім важливим аспектом адаптації механізму нагляду є конституційна гарантія права місцевого самоврядування на ефективний судовий захист від неправомірних дій Префекта, що відповідає європейській практиці та є необхідною умовою для балансу влади.

Адаптація територіальної основи та функціональності рівнів.

Успіх реформи децентралізації в Україні, що створила спроможні ОТГ, вимагає невідкладного конституційного оформлення нового адміністративно-територіального устрою (АТУ). Адаптація європейського досвіду має бути спрямована на конституційне закріплення нового трирівневого АТУ (громада–

район–область), що забезпечить його легітимність та стабільність (Gebietsgarantie). Цей крок є обов'язковим, оскільки відсутність конституційної основи для нового поділу ставить під загрозу незворотність реформи.

Ключовим елементом адаптації є також функціональне розмежування повноважень між рівнями, спираючись на досвід унітарної Польщі та Німеччини. Конституційне регулювання повинно чітко закріпити пріоритет базового рівня (громади), наділяючи його презумпцією компетенції для вирішення всіх місцевих питань. Функціональність субрегіонального (районного) рівня, який після реформи втратив більшість своїх виконавчих повноважень, має бути конституційно переосмислена. Районні ради повинні отримати виключно координуючі функції та відповідальність за великомасштабні соціальні та інфраструктурні об'єкти, які вимагають спільних зусиль кількох громад і не можуть бути ефективно вирішені на базовому рівні (як Landkreise у Німеччині).

Адаптація механізмів підзвітності та прямої демократії.

Чинна українська модель «сильного мера», хоча і є оперативною, вимагає конституційного врівноваження через посилення підзвітності. Адаптація європейського досвіду тут має бути спрямована на конституційне гарантування дієвості інструментів прямої демократії. Це включає:

1. Гарантію місцевого референдуму: конституційне закріплення права громади на ініціювання та проведення місцевих референдумів для вирішення найбільш важливих питань та скасування рішень місцевої влади, а також для дострокового припинення повноважень ради чи голови громади (за зразком Польщі та деяких німецьких земель).

2. Право на відкликання: конституційне закріплення чітких, прозорих та захищених процедур відкликання обраних посадових осіб, що є необхідним елементом політичної відповідальності в моделі «сильного мера».

Інтеграція цих механізмів у Конституцію забезпечить необхідний баланс між сильною виконавчою владою та правом громади на контроль, що відповідає високим стандартам демократичного врядування в ЄС.

Адаптація механізмів захисту професіоналізму та інституційної стійкості.

Для забезпечення довгострокової ефективності та стійкості місцевого самоврядування в Україні, необхідною є конституційна адаптація європейських механізмів захисту професіоналізму адміністративного апарату. Досвід Німеччини, де муніципальні службовці мають спеціальний публічно-правовий статус (*Beamte*) з високими гарантіями політичної нейтральності та стабільності, є ключовим для імплементації. Конституція України має створити правові рамки для законодавчого закріплення високих гарантій статусу службовців органів місцевого самоврядування, що захищатиме їх від політизації, кадрової плинності після виборів та політичного тиску. Це непряма, але потужна конституційна гарантія автономії, оскільки якість управління безпосередньо залежить від стабільності професійного корпусу.

Крім того, адаптація вимагає інтеграції механізмів конституційної стійкості (*resilience*) місцевого самоврядування в умовах кризи та воєнного стану, що є особливо актуальним для України. Конституційні норми мають передбачити чіткі механізми безперервності управління (*continuity of government*), які гарантуватимуть функціонування місцевого самоврядування у разі неможливості проведення виборів чи непрацездатності обраних органів, при цьому запобігаючи автоматичній централізації влади. Це має бути реалізовано через конституційне закріплення права на тимчасове управління, здійснюване в рамках самоврядних структур (наприклад, призначеним керівником з числа муніципальних службовців або органом вищого рівня самоврядування), що відповідає європейським стандартам кризового менеджменту.

Адаптація інструментів економічної ефективності: міжмуніципальна кооперація та статус метрополісів.

Європейський досвід підтверджує, що інституційна автономія має поєднуватися з економічною ефективністю. Це вимагає адаптації двох ключових інструментів:

1. Міжмуніципальна кооперація (ММК): Конституція має чітко закріпити право місцевого самоврядування на створення повноцінних, самостійних публічно-правових суб'єктів ММК (за зразком ЕРСІ у Франції) для спільного вирішення великомасштабних інфраструктурних, екологічних чи соціальних проєктів. Це посилить фінансову та функціональну ефективність ОТГ.

2. Диференціація статусу метрополісів: з метою забезпечення конкурентоспроможності найбільших міських агломерацій, конституційне регулювання має створити правові рамки для надання спеціального статусу великим містам, що дозволить їм мати розширену компетенцію у сфері регіонального планування, транспорту та економічного розвитку, не порушуючи унітарного устрою держави. Ця гнучкість у правовому регулюванні є стандартом у Німеччині та Франції.

Адаптація механізмів інтеграції в європейський простір. У контексті європейської інтеграції України, адаптація європейського досвіду має охоплювати також механізми прямої участі місцевого самоврядування у наднаціональній політиці. Конституційне регулювання має чітко визначити статус обласних рад як ключових суб'єктів регіональної політики та європейської інтеграції, надавши їм конституційні гарантії функціональної автономії для управління європейськими структурними фондами та транскордонною співпрацею. Досвід Польщі та Німеччини показує, що регіональний рівень самоврядування є основним адміністратором європейської регіональної політики, і без належного конституційного закріплення цього статусу обласні ради в Україні не зможуть ефективно виконувати цю роль.

Крім того, необхідно адаптувати європейський принцип права асоціацій місцевого самоврядування на консультації (Anhörungsrecht). Конституція України має визнати всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування (наприклад, Асоціацію міст України) як офіційних консультативних суб'єктів законодавчого процесу, чії позиції мають бути обов'язково розглянуті при ухваленні законів, що стосуються компетенції та фінансів місцевого

самоврядування. Цей механізм є важливою конституційною гарантією захисту автономії від законодавчого тиску центру та запобігає ухваленню нежиттєздатних рішень, що суперечать принципам Хартії.

Адаптація у сфері комунальної власності та земельних відносин. Для забезпечення матеріальної основи автономії, адаптація європейського досвіду вимагає конституційного закріплення виключного права територіальних громад на розпорядження комунальною власністю та землями. Конституційні норми мають чітко забороняти центральній владі втручатися у використання чи відчуження цього майна, окрім випадків, суворо визначених законом та з обов'язковою компенсацією. Цей принцип, глибоко вкорінений у Німеччині та Франції, є ключем до економічної ефективності місцевого самоврядування, оскільки дозволяє громадам самостійно планувати свій розвиток та залучати інвестиції. Конституційне посилення цього права є особливо актуальним у контексті земельної реформи та масштабного повоєнного відновлення.

Узагальнюючи, адаптація європейських моделей у конституційно-правовій системі України має бути комплексною та цілеспрямованою, фокусуючись на впровадженні тих механізмів, які забезпечують конституційну стійкість системи. Це *Konnexität*, обмежений судовий нагляд, гарантії підзвітності та захист професіоналізму адміністрації. Слепе копіювання організаційних структур є недоцільним, натомість критично важливим є інтеграція універсальних правових запобіжників.

Адаптація у сфері конституційного захисту автономії та судового контролю. Для забезпечення найвищого рівня захисту автономії, адаптація європейського досвіду має передбачати конституційне закріплення посиленого судового захисту прав місцевого самоврядування. За прикладом Німеччини, де існує *Kommunalverfassungsbeschwerde*, необхідно розглянути можливість надання органам місцевого самоврядування права на конституційну скаргу до Конституційного Суду України. Це дозволить місцевому самоврядуванню оскаржувати законодавчі акти, які порушують їхню конституційно гарантовану фінансову та функціональну автономію (зокрема, у випадках порушення

принципу *Konnexität*). Надання такого статусу місцевому самоврядуванню піднесе його до рівня рівноправного публічного суб'єкта у відносинах із державою, що є обов'язковою умовою для демократичної зрілості системи.

Крім того, адаптація судового контролю вимагає перегляду ролі адміністративних судів. Вони мають стати ключовою інстанцією у вирішенні спорів між державою та місцевим самоврядуванням, забезпечуючи швидкість та об'єктивність розгляду справ, і діяти як інстанція, що остаточно вирішує питання законності актів, оскаржених Префектом. Це посилення ролі адміністративної юстиції у сфері муніципального права відповідає загальноєвропейській тенденції.

Забезпечення інтеграції у сфері екологічної та кризової стійкості.

Адаптація європейського досвіду має також торкнутися конституційного визначення екологічної відповідальності місцевого самоврядування. У контексті Європейського зеленого курсу та повоєнного відновлення, конституційне регулювання має чітко закріпити розширені повноваження місцевого самоврядування у сфері екологічного управління, енергоефективності та управління відходами, забезпечуючи їх адекватним фінансуванням (знову ж таки, через *Konnexität*).

У сфері кризового управління, адаптація конституційних механізмів стійкості (*resilience*) є питанням національної безпеки. Інтеграція європейських стандартів *continuity of government* у Конституцію України має чітко заборонити автоматичну централізацію влади під час надзвичайних ситуацій та гарантувати функціонування місцевого самоврядування через спеціальні, самоврядні механізми тимчасового управління, що є єдиним способом зберегти демократичний характер влади в умовах кризи.

Системна адаптація у сфері територіального управління та планування.

Адаптація європейського досвіду територіального управління вимагає перегляду українських конституційних норм щодо права місцевого самоврядування на нормотворчість та планування. У Німеччині та Франції

муниципалітети мають широке право на прийняття власних статутів (Satzungen) та детальних планів розвитку, які є обов'язковими на їхній території. Конституційне вдосконалення в Україні має бути спрямоване на закріплення за територіальними громадами права на презумпцію компетенції (як у скандинавських країнах) та надання ширшої дискреції у місцевому нормотворенні, за умови, що це не суперечить загальнодержавному законодавству. Це дозволить громадам гнучкіше реагувати на унікальні місцеві виклики та ефективніше керувати своїм розвитком.

Щодо функціональності субрегіонального рівня, адаптація вимагає чіткого конституційного визначення нової ролі районних рад. Спираючись на досвід німецьких Landkreise та польських Повітів, конституційні зміни мають закріпити за районними радами виключно функції міжмуниципальної координації та управління тими соціальними та інфраструктурними об'єктами, які за масштабом перевищують можливості окремої громади (наприклад, спеціалізовані лікарні, регіональні транспортні мережі). Це допоможе остаточно усунути дублювання повноважень та забезпечити раціональне використання ресурсів на субрегіональному рівні.

Важливою частиною адаптації є також вдосконалення конституційних гарантій щодо управління комунальною власністю. Необхідно інтегрувати європейський принцип виключного права територіальних громад на розпорядження землею та майном, що є матеріальною основою їхньої автономії. Конституція має містити чітку заборону на довільне втручання центральної влади у ці відносини, окрім випадків, визначених законом та з гарантією компенсації, що відповідає стандартам Німеччини та Франції.

Узагальнюючи можливості адаптації європейських моделей у конституційно-правовій системі України, необхідно підкреслити, що успіх реформи вимагає не вибіркового запозичення окремих інструментів, а інтеграції комплексного конституційного пакету гарантій, який забезпечить баланс між автономією, ефективністю та законністю.

Цей комплексний конституційний пакет має включати шість взаємопов'язаних елементів, адаптованих на основі європейського досвіду:

1. Конституційне закріплення *Konnexität*: інтеграція принципу фінансової компенсації за нові мандати для забезпечення економічної стійкості (Німеччина).

2. Обмеження державного нагляду судом: запровадження інституту Префекта з повноваженнями, обмеженими виключно контролем законності та обов'язковим зверненням до адміністративного суду (Франція, Польща).

3. Гарантія територіальної стабільності: конституційне закріплення нового АТУ та функціональне розмежування повноважень між рівнями (Польща, Німеччина).

4. Посилення підзвітності: конституційне гарантування дієвості механізмів прямої демократії (референдум, відкликання) як компенсатора для моделі «сильного мера» (Польща, Німеччина).

5. Захист професіоналізму та стійкості: конституційні рамки для захисту статусу муніципальних службовців та забезпечення безперервності управління в умовах кризи (Німеччина, кризовий менеджмент ЄС).

6. Посилення судового захисту: надання місцевому самоврядуванню права на конституційну скаргу для захисту своєї автономії.

Адаптація цих елементів повинна супроводжуватися чітким конституційним закріпленням права асоціацій місцевого самоврядування на участь у законодавчому процесі (*Anhörungsrecht*). Лише такий комплексний підхід, що охоплює фінансові, контрольні, організаційні та правозахисні аспекти, дозволить Україні завершити конституційну трансформацію та інтегруватися у європейський простір як державі з інституційно стійким та демократичним місцевим самоврядуванням.

Для практичної реалізації принципу *Konnexität* у конституційно-правовій системі України необхідно передбачити його застосування на двох рівнях, відповідно до досвіду Німеччини та вимог Європейської хартії.

По-перше, *Konnexität* має бути інтегрований до положень Конституції, які стосуються бюджетної системи та повноважень органів місцевого самоврядування (Розділи IX та XI). Конституційна норма має чітко встановити, що будь-який закон, який збільшує обсяг власних повноважень або нав'язує місцевому самоврядуванню нові обов'язки, повинен містити норму про джерела та обсяг фінансування цих зобов'язань. Це забезпечить законодавче планування витрат на місцевому рівні.

По-друге, необхідно конституційно закріпити механізм судового контролю за дотриманням *Konnexität*. Органи місцевого самоврядування повинні отримати право оскаржувати до Конституційного Суду України закони, які порушують цей принцип, вимагаючи визнання неконституційними тих положень, що створюють необґрунтовані фінансові мандати. Це перетворить *Konnexität* з політичної декларації на дієвий правовий інструмент. Досвід Німеччини, де комунальна скарга часто стосується саме фінансових питань, підтверджує, що судовий захист є єдиною реальною гарантією проти фіскальної централізації. Такий підхід забезпечить надійність місцевих бюджетів і перетворить місцеве самоврядування на надійного партнера у довгострокових інвестиційних програмах.

Деталізація адаптації нагляду Префекта.

Адаптація інституту Префекта вимагає не лише конституційного обмеження його повноважень зверненням до суду, а й чіткого визначення обсягу контролю доцільності. Спираючись на німецьку модель двоїстого характеру компетенції, конституційні зміни повинні чітко розмежувати, що контроль доцільності з боку Префекта та центральних органів виконавчої влади може здійснюватися виключно щодо делегованих повноважень (*Auftragsverwaltung*), які місцеве самоврядування виконує від імені держави. Щодо власних повноважень (*Eigenverwaltung*), контроль має бути суворо обмежений лише законністю. Це розмежування є фундаментальним для захисту політичної автономії громад. Крім того, має бути конституційно закріплений обов'язок Префекта надавати методичну та консультаційну допомогу місцевому

самоврядуванню з метою запобігання порушенням, що відповідає кращим європейським практикам партнерської взаємодії.

Адаптація механізмів посилення територіальної влади та її підзвітності.

У частині територіального управління адаптація має включати конституційне закріплення не тільки меж нового АТУ, але й функціональної презумпції компетенції для територіальних громад. Це дозволить громадам гнучкіше реагувати на місцеві виклики без очікування детальної законодавчої регламентації кожного кроку, що є стандартом у скандинавських та німецьких землях.

Щодо підзвітності, необхідна адаптація спрямована на вдосконалення конституційних гарантій прямої демократії. Конституція має забезпечити дієвість місцевого референдуму, включаючи можливість скасування рішень місцевої влади та дострокового припинення її повноважень. Це є критично важливим компенсатором для моделі «сильного мера». Крім того, має бути передбачено конституційне закріплення механізмів електронної демократії як невід'ємної частини народовладдя на місцевому рівні, що відповідає сучасним європейським трендам діджиталізації управління.

Конституційний захист комунальної власності та регіональна інтеграція.

Для забезпечення матеріальної основи місцевого самоврядування, адаптація вимагає конституційного закріплення виключного та непорушного права територіальних громад на розпорядження комунальною власністю та земельними ресурсами. Це має бути сформульовано як заборона центральній владі втручатися у ці відносини, окрім випадків, суворо визначених законом та з обов'язковою компенсацією.

Нарешті, для ефективної інтеграції в ЄС, необхідно конституційно визначити статус обласних рад як ключових суб'єктів регіональної політики, надаючи їм конституційні гарантії автономії для управління європейськими фондами, транскордонної співпраці та координації великомасштабних проєктів.

Це забезпечить відповідність української регіональної структури вимогам ЄС щодо управління регіональною політикою.

Загалом, адаптація європейських моделей є єдиним шляхом до перетворення функціонально успішної, але конституційно крихкої української моделі на інституційно стійку та захищену систему місцевого самоврядування, здатну ефективно функціонувати в європейському конституційному просторі.

Адаптація механізмів інтеграції професіоналізму та етики управління.

Ефективність адаптації європейських моделей також залежить від якості людського капіталу та інституційної етики. Тому необхідно адаптувати конституційні рамки для захисту професіоналізму та політичної нейтральності муніципальної адміністрації. Це вимагає інтеграції в Конституцію положень, що створюють основу для законодавчого закріплення високих гарантій статусу службовців органів місцевого самоврядування. Досвід Німеччини, де статус *Beamte* забезпечує стабільність, захист від політизації та високу кваліфікацію, є зразком для створення подібних інституційних запобіжників в Україні. Конституційна норма має передбачати, що кадрова політика на місцевому рівні повинна ґрунтуватися на принципах меритократії, стабільності та захисту від політичного тиску, що є непрямом, але потужною гарантією автономії.

Крім того, адаптація європейських стандартів у сфері етики та прозорості вимагає конституційного закріплення принципів відкритості та гласності діяльності органів місцевого самоврядування на більш високому рівні. Це включає гарантії щодо доступу громадян до всіх рішень, бюджетів та фінансових звітів, а також право на безперешкодну участь у засіданнях рад, що посилюється інтеграцією механізмів електронного врядування. Посилення цих конституційних гарантій є критично важливим для боротьби з корупцією на місцевому рівні та підвищення довіри громадян до інститутів влади.

Конституційне забезпечення ММК та екологічної відповідальності.

З урахуванням європейських тенденцій, конституційне вдосконалення має чітко закріпити право місцевого самоврядування на міжмуніципальну кооперацію (ММК). Це вимагає створення правових рамок для утворення

повноцінних, самостійних публічно-правових суб'єктів ММК (за аналогією з ЕРСІ у Франції) для спільного вирішення великомасштабних інфраструктурних та екологічних проєктів. Цей механізм є більш гнучким та ефективним, ніж вертикальне управління.

Також необхідно конституційно визначити екологічну відповідальність місцевого самоврядування, що відповідає Європейському зеленому курсу. Конституція має закріпити повноваження місцевих громад у сфері екологічного управління та сталого розвитку, забезпечуючи їх фінансовим ресурсом (через *Konnexität*) для реалізації цих життєво важливих функцій.

Адаптація механізмів кризової стійкості та безперервності управління.

Одним із найбільш актуальних аспектів, що впливає з європейського досвіду кризового менеджменту та воєнного стану в Україні, є необхідність адаптації конституційних механізмів стійкості (*resilience*). Чинна Конституція України недостатньо врегульовує функціонування місцевого самоврядування в умовах надзвичайних чи воєнних станів, що створює ризик централізації. Адаптація вимагає конституційного закріплення чітких механізмів безперервності управління (*continuity of government*), які гарантуватимуть, що у разі неможливості проведення виборів або непрацездатності обраних органів, функції місцевого самоврядування виконуються в рамках самоврядних структур. Це має включати право на тимчасове призначення керівників із числа професійних муніципальних службовців або передачу повноважень органам вищого рівня самоврядування (районним/обласним радам), але не автоматичний перехід влади до центральних адміністрацій.

Конституційні гарантії стійкості повинні також охоплювати захист фінансової та матеріальної основи в умовах кризи. Конституція має чітко забороняти центральній владі довільно вилучати чи використовувати комунальне майно та фінанси в умовах надзвичайного стану, окрім випадків, суворо визначених законом та з обов'язковою компенсацією. Це є ключовою

конституційною гарантією для забезпечення самостійності громад під час повоєнного відновлення.

Роль Конституційного Суду у захисті автономії.

Фінальним імплементаційним кроком, що впливає з конституційного досвіду Німеччини, є посилення ролі Конституційного Суду України (КСУ) у захисті автономії місцевого самоврядування. Конституційні зміни мають прямо наділити органи місцевого самоврядування (ради) правом на конституційну скаргу для оскарження законів та інших нормативно-правових актів Верховної Ради чи Кабінету Міністрів, які порушують їхню конституційно гарантовану компетенцію (зокрема, у випадках порушення *Konnexität*). Надання місцевому самоврядуванню такого статусу у відносинах із КСУ є необхідною умовою для перетворення його на справді рівноправного публічного суб'єкта і забезпечує найвищий рівень правового захисту від законодавчої централізації.

Узагальнюючи можливості адаптації європейських моделей, стає очевидним, що успіх реформування конституційно-правової системи України залежить від інтеграції комплексного конституційного пакету гарантій, який забезпечує баланс між автономією, ефективністю та законністю, що є спільною рисою всіх успішних європейських систем.

Ключові пріоритети конституційної адаптації:

1. Фінансова стійкість: конституційне закріплення принципу *Konnexität* з обов'язковим механізмом судового контролю через Конституційний Суд, що є єдиною реальною гарантією проти фіскальної централізації.

2. Нагляд та законність: запровадження інституту Префекта з повноваженнями, суворо обмеженими контролем законності та обов'язковим зверненням до адміністративного суду (судовий пріоритет). Це також вимагає конституційного розмежування контролю доцільності (лише для делегованих функцій) та законності (для власних повноважень), наслідуючи німецький досвід.

3. Територіальні гарантії: завершення конституційного оформлення нового АТУ, функціональне розмежування повноважень між рівнями та конституційне закріплення презумпції компетенції для базового рівня.

4. Демократична підзвітність: посилення конституційних гарантій дієвості прямої демократії (місцеві референдуми, право відкликання) як компенсатора для концентрації влади в моделі «сильного мера».

5. Інституційна стійкість: закріплення механізмів безперервності управління в умовах кризи та захисту професійного статусу муніципальних службовців від політизації.

Адаптація цих конституційних елементів, що випливають із досвіду Німеччини, Польщі та Франції, дозволить Україні не просто виконати формальні вимоги Європейської хартії, а й створити інституційно стійку та захищену систему місцевого самоврядування, здатну ефективно функціонувати в європейському конституційному просторі та стати надійною основою для повоєнного відновлення та подальшого демократичного розвитку.

3.3. Можливості адаптації європейських моделей у конституційно-правовій системі України

Аналіз ефективності чинної моделі місцевого самоврядування в Україні та порівняльно-правове дослідження європейського досвіду, проведені в попередніх підрозділах, однозначно довели необхідність невідкладного внесення змін до Конституції України. Ці зміни повинні бути спрямовані на інтеграцію універсальних європейських конституційних гарантій, що забезпечать стійкість системи, її захист від рецентралізації та повну відповідність вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування (Хартії). Вдосконалення конституційного регулювання в контексті європейської інтеграції має охоплювати фінансові, контрольні, територіальні та інституційні аспекти.

1. Конституційне закріплення фінансових гарантій та *Konnexität*.

Найважливішим напрямом удосконалення є конституційне закріплення фінансових гарантій, що усуне головний ризик фіскальної централізації. Необхідно інтегрувати у Розділ XI Конституції України (а також у положення, що стосуються бюджетної системи) принцип *Konnexität* (принцип відповідності фінансових ресурсів покладеним повноваженням). Конституційна норма має чітко встановити, що будь-який закон, який накладає на органи місцевого самоврядування нові або розширює існуючі повноваження чи фінансові зобов'язання, повинен містити норму про джерела та обсяг фінансування цих зобов'язань із державного бюджету.

Це вимагає не лише декларативного закріплення, а й створення конституційно захищеного механізму судового контролю за дотриманням *Konnexität*. Органи місцевого самоврядування мають отримати право оскаржувати до Конституційного Суду України закони, які порушують цей принцип, вимагаючи призупинення виконання нефінансованих мандатів до моменту забезпечення компенсації. Це перетворить *Konnexität* на дієвий правовий інструмент, за прикладом Німеччини, де цей принцип є ключем до фінансової автономії. Таке конституційне втручання є єдиним способом захистити економічну основу територіальних громад, що є критично важливим в умовах повоєнного відновлення.

2. Завершення інституційного оформлення АТУ та функціональне розмежування.

Другий стратегічний напрям удосконалення полягає у завершенні конституційного оформлення адміністративно-територіального устрою (АТУ), що є необхідною умовою для забезпечення легітимності та стабільності всієї системи децентралізації. Конституція України має бути змінена для закріплення нового трирівневого АТУ (громада–район–область), що відображає здобутки реформи та усуває правову невизначеність, яка зараз існує через відсутність конституційної основи для новостворених територіальних одиниць. Це також

вимагає конституційного закріплення територіальної гарантії (Gebietsgarantie) для громад, що захищатиме їхні межі від довільних адміністративних змін.

Невід'ємною частиною цього напряму є конституційне розмежування повноважень між рівнями, засноване на принципі субсидіарності, що відповідає досвіду унітарної Польщі та Німеччини. Конституційне регулювання має:

По-перше, закріпити пріоритет базового рівня (громади), наділивши його презумпцією компетенції для вирішення всіх місцевих питань, якщо це не суперечить закону, що підвищить інституційну гнучкість.

По-друге, чітко визначити функціональність субрегіонального (районного) та регіонального (обласного) рівнів. Районні ради повинні отримати виключно координуючі функції та відповідальність за управління великомасштабними соціальними об'єктами (наприклад, спеціалізовані лікарні, регіональні освітні заклади), які вимагають спільних зусиль кількох громад. Обласні ради, у свою чергу, мають бути конституційно визнані ключовими суб'єктами регіональної політики та європейської інтеграції, з функціональною автономією для управління європейськими фондами та транскордонною співпрацею. Це посилення регіонального рівня відповідає загальноєвропейській тенденції та вимогам ЄС.

3. Впровадження інституту нагляду, обмеженого судом, та посилення судового захисту.

Третій ключовий напрям — це конституційне запровадження ефективного, але обмеженого механізму державного нагляду. Європейський досвід (Франція, Польща) свідчить, що інститут державного представника (Префекта) є необхідним для забезпечення єдності правового простору. Однак, конституційне регулювання має суворо дотримуватися вимоги Хартії: повноваження Префекта обмежуються виключно контролем законності рішень органів місцевого самоврядування і правом звернення до адміністративного суду для їхнього скасування.

Це вимагає:

а) Конституційного закріплення судового пріоритету у нагляді, де Префект виступає лише як позивач, а не як орган адміністративного скасування.

б) Чіткого конституційного розмежування контролю доцільності та законності, спираючись на німецьку модель двоїстого характеру компетенції. Контроль доцільності має бути дозволений виключно щодо делегованих повноважень (Auftragsverwaltung), які місцеве самоврядування виконує від імені держави.

Паралельно необхідно посилити судовий захист автономії місцевого самоврядування. Слід надати органам місцевого самоврядування право на конституційну скаргу до Конституційного Суду України для оскарження законів, що порушують їхню фінансову (Konnexität) та функціональну автономію. Це піднесе статус місцевого самоврядування до рівня рівноправного публічного суб'єкта, що відповідає німецькому досвіду.

4. Конституційне вдосконалення інституційних гарантій та механізмів підзвітності.

Для забезпечення інституційної стійкості моделі, особливо з огляду на обраний Україною варіант «сильного мера», необхідно конституційно посилити механізми підзвітності та професіоналізму, що є обов'язковою компенсацією за концентрацію виконавчої влади. Першим кроком є конституційне гарантування дієвості інструментів прямої демократії. Це вимагає внесення змін, які б забезпечили право територіальної громади на ініціювання та проведення місцевих референдумів для вирішення найбільш важливих питань, а також для дострокового припинення повноважень ради чи голови громади. Досвід Польщі та Німеччини підтверджує, що дієві механізми відкликання є необхідним елементом політичної відповідальності в моделі «сильного мера», оскільки вони дають громаді інструмент контролю між виборами. Конституційні норми мають передбачати чіткі, прозорі та захищені від маніпуляцій процедури реалізації цих прав. Крім того, слід конституційно закріпити використання електронної

демократії як невід'ємної складової народовладдя на місцевому рівні, що відповідає сучасним європейським трендам діджиталізації та прозорості.

Другим важливим аспектом є конституційне забезпечення професіоналізму та політичної нейтральності муніципальної адміністрації. Українській конституційно-правовій системі необхідно адаптувати досвід Німеччини, де статус *Beamte* надає муніципальним службовцям високі гарантії захисту від політизації та забезпечує стабільність управління. Конституція має створити правові рамки для законодавчого закріплення високих гарантій статусу службовців органів місцевого самоврядування, що має ґрунтуватися на принципах меритократії та політичної нейтральності. Це забезпечить безперервність якісного управління, незалежно від політичної кон'юнктури.

Третім інституційним кроком є конституційне закріплення права місцевого самоврядування на міжмуніципальну кооперацію (ММК) та створення повноцінних суб'єктів ММК. Це дозволить громадам ефективніше вирішувати великомасштабні інфраструктурні та екологічні проекти, використовуючи досвід Франції (EPCI) та Німеччини (*Zweckverbände*). Конституція повинна гарантувати право на створення таких самостійних публічно-правових утворень.

5. Конституційне закріплення матеріальних гарантій та екологічної відповідальності.

Для забезпечення матеріальної основи автономії, необхідно конституційно закріпити виключне та непорушне право територіальних громад на розпорядження комунальною власністю та земельними ресурсами. Це має бути сформульовано як чітка заборона центральній владі втручатися у ці відносини, окрім випадків, суворо визначених законом, та з обов'язковою компенсацією, що відповідає стандартам Німеччини та Франції.

Крім того, слід конституційно визначити екологічну відповідальність місцевого самоврядування, закріпивши його розширені повноваження у сфері екологічного управління та сталого розвитку. Це посилить відповідність української конституційної системи вимогам Європейського зеленого курсу і

забезпечить, що громади матимуть правові та фінансові інструменти для управління екологічними викликами під час повоєнного відновлення.

6. Конституційне забезпечення стійкості (Resilience) та кризового управління.

Одним із ключових напрямів удосконалення, що набув особливої актуальності в умовах воєнного стану, є конституційне закріплення механізмів інституційної стійкості (resilience) та безперервності управління (continuity of government). Конституція має містити норми, що гарантують функціонування місцевого самоврядування у разі неможливості проведення виборів чи непрацездатності обраних органів, при цьому забороняючи автоматичну централізацію влади. Це має бути реалізовано через конституційне закріплення права на тимчасове управління, здійснюване в рамках самоврядних структур (наприклад, призначеним керівником із числа професійних муніципальних службовців), а не центральними адміністраціями. Це відповідає європейським стандартам кризового менеджменту та забезпечує збереження демократичного характеру влади в умовах кризи. Конституційні гарантії стійкості повинні також охоплювати захист комунального майна та фінансів від довільного вилучення центральною владою в умовах надзвичайного стану, окрім випадків, суворо визначених законом та з обов'язковою компенсацією.

7. Конституційне визнання ролі місцевого самоврядування у Європейській інтеграції.

Для забезпечення ефективної інтеграції України в ЄС, конституційне регулювання має чітко визначити статус обласних рад як ключових суб'єктів регіональної політики та європейської інтеграції. Це вимагає конституційного закріплення функціональної автономії обласних рад для управління європейськими фондами, транскордонної співпраці та координації великомасштабних проєктів, що відповідає досвіду польських воєводств та німецьких земель. Крім того, слід конституційно закріпити право асоціацій

місцевого самоврядування на участь у законодавчому процесі (Anhörungsrecht), що дозволить враховувати інтереси місцевого рівня при формуванні національної позиції щодо рішень ЄС.

Систематизовано запропоновані напрями удосконалення та їхньої відповідності європейським зразкам і наведено в табл. 3.3.

Таблиця 3.3

**Напрями конституційного вдосконалення місцевого самоврядування:
адаптація європейських гарантій**

Сфера удосконалення	Ключовий напрям конституційних змін	Європейський зразок адаптації	Функціональна мета в Україні
Фінансова автономія	Конституційне закріплення принципу <i>Konnexität</i> .	Німеччина (<i>Konnexität</i>); ЄС (Хартія, ст. 9).	Захист місцевих бюджетів від нефінансованих мандатів; забезпечення стійкості.
Державний нагляд	Запровадження інституту Префекта з обмеженими судом повноваженнями.	Франція (Префект); Польща (Воєвода); ЄС (Хартія, ст. 8).	Забезпечення законності без втручання у доцільність; судовий пріоритет.
Територіальна основа	Конституційне закріплення нового АТУ та функціональне розмежування рівнів.	Польща (трирівнева система); Німеччина (<i>Gebietsgarantie</i>).	Забезпечення легітимності та стабільності реформи; усунення дублювання повноважень.
Підзвітність	Гарантування дієвості місцевого референдуму та права відкликання.	Польща, Німеччина (механізми прямої демократії).	Збалансування влади «сильного мера»; посилення політичної відповідальності.
Професіоналізм	Створення конституційної основи для захисту статусу муніципальних службовців.	Німеччина (статус <i>Beamte</i>); скандинавські країни.	Забезпечення політичної нейтральності та безперервності управління.

Джерело: складено автором на основі [10; 11; 15; 26; 32; 38; 45; 49; 55].

8. Конституційне визначення презумпції компетенції та нормотворчості.

Для посилення інституційної автономії та ініціативності місцевого самоврядування, конституційне регулювання має бути вдосконалене шляхом закріплення принципу презумпції компетенції для територіальних громад. Це означає, що громади мають право самостійно вирішувати будь-які питання місцевого значення, якщо це не заборонено законом і не віднесено до виключної компетенції вищих рівнів влади. Адаптація цього принципу, що є нормою у Скандинавії та деяких німецьких землях, дозволить українським громадам гнучкіше реагувати на нові виклики (наприклад, у сфері енергоефективності, розвитку місцевих технологій, адаптації до кліматичних змін) без необхідності очікувати на детальну законодавчу регламентацію кожного кроку.

Паралельно необхідно конституційно гарантувати право місцевого самоврядування на нормотворчість. Слід закріпити право органів місцевого самоврядування приймати локальні нормативно-правові акти (статути, положення, місцеві програми), які мають бути обов'язковими на їхній території. Це відповідає досвіду Німеччини (Satzungen) та Франції і посилює правовий статус громади. Звичайно, ця нормотворчість має здійснюватися в межах і на підставі Конституції та законів України.

9. Конституційне закріплення механізмів міжмуніципальної кооперації (ММК).

Вдосконалення конституційного регулювання має включати інтеграцію європейського досвіду міжмуніципальної кооперації. Конституція повинна чітко гарантувати право місцевого самоврядування на добровільне створення повноцінних, самостійних публічно-правових суб'єктів ММК. Ці об'єднання, за зразком ЕРСІ у Франції, повинні мати власну правосуб'єктність, бюджет та органи управління. Це є критично важливим для підвищення економічної ефективності та вирішення великомасштабних інфраструктурних, екологічних та соціальних завдань, які виходять за межі можливостей окремої, навіть спроможної, громади. Конституційне визнання ММК забезпечить стабільність

спільних інвестиційних проєктів, що має особливе значення в умовах повоєнного відновлення.

10. Удосконалення конституційних гарантій щодо комунальної власності.

Для зміцнення матеріальної основи місцевого самоврядування, необхідно конституційно посилити положення статті 142 Конституції. Адаптація європейського досвіду вимагає закріплення виключного права територіальних громад на розпорядження комунальною власністю та земельними ресурсами як непорушної матеріальної основи їхньої автономії. Конституційні норми мають містити чітку заборону на довільне втручання центральної влади у ці відносини, а будь-яке обмеження чи відчуження має відбуватися лише на підставі закону, з дотриманням справедливої та попередньої компенсації, що відповідає найвищим стандартам ЄС.

11. Напрями вдосконалення через призму кризової стійкості та екологічної відповідальності.

Вдосконалення конституційного регулювання в контексті європейської інтеграції не може ігнорувати сучасні виклики, такі як кризові ситуації та екологічні загрози. Тому необхідно інтегрувати положення щодо конституційної стійкості (resilience). Конституція має передбачити чіткі механізми безперервності управління (continuity of government), які гарантують функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конституційні норми повинні забороняти автоматичну централізацію влади і закріплювати право на тимчасове управління, що здійснюється в рамках самоврядних структур (наприклад, професійними муніципальними службовцями або органами вищого рівня самоврядування).

Паралельно, конституційне регулювання має чітко визначити екологічну відповідальність місцевого самоврядування, що відповідає вимогам Європейського зеленого курсу. Це вимагає закріплення розширених повноважень місцевого самоврядування у сфері екологічного управління, енергоефективності та сталого розвитку. При цьому фінансування цих

екологічних функцій має бути забезпечене через принцип *Konnexität*, що перетворює місцеве самоврядування на ключового гравця у сфері екологічної безпеки та відновлення.

Узагальнюючи, вдосконалення конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні вимагає інтеграції комплексного конституційного пакету гарантій, який забезпечить баланс між автономією, ефективністю та законністю.

Таблиця 3.4 систематизує необхідні конституційні зміни та їхній прямиий вплив на відповідність універсальним європейським стандартам.

Таблиця 3.4

Вплив запропонованих конституційних змін на відповідність української моделі стандартам ЄС

Сфера	Пропонована конституційна зміна	Досягнення європейського стандарту	Усунення системного ризику
Фінанси / <i>Konnexität</i>	Закріплення обов'язку держави компенсувати нові мандати; право МС на судовий захист.	Повна відповідність ст. 9 Хартії; інтеграція принципу <i>Konnexität</i> .	Усунення ризику "нефінансованих мандатів" та фіскальної централізації.
Нагляд / Законність	Запровадження Префекта, обмеженого зверненням до суду; розмежування контролю доцільності/ законності.	Повна відповідність ст. 8 Хартії; інтеграція судового пріоритету (Франція, Польща).	Усунення ризику політичного втручання та забезпечення єдності правового простору.
Територіальна Основа	Закріплення нового АТУ; презумпція компетенції на рівні громади.	Інтеграція <i>Gebietsgarantie</i> та принципу субсидіарності.	Усунення правової невизначеності АТУ; підвищення інституційної гнучкості.
Підзвітність	Гарантія дієвості місцевого референдуму та права відкликання; електронна демократія.	Компенсація влади «сильного мера»; відповідність стандартам політичної участі.	Усунення ризику узурпації влади на місцях; посилення легітимності рішень.
Стійкість	Закріплення механізмів	Відповідність вимогам ЄС щодо	Запобігання автоматичній централізації під час

	<i>continuity of government</i> ; захист комунального майна у кризу.	інституційної стійкості (<i>resilience</i>).	воєнного/надзвичайного стану.
--	--	--	-------------------------------

Джерело: складено автором на основі [10; 11; 15; 26; 32; 38; 45; 49; 55].

Отже, вдосконалення конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні вимагає інтеграції комплексного конституційного пакету гарантій, який забезпечує баланс між автономією, ефективністю та законністю, що є спільною рисою всіх успішних європейських систем. Успіх трансформації залежить від одночасного впровадження фінансового захисту (*Konnexität*), обмеженого судового нагляду, територіальних гарантій та посилення підзвітності. Лише такий системний підхід дозволить Україні не просто виконати формальні вимоги Європейської хартії, а й перетворити функціонально успішну, але інституційно крихку модель на конституційно стійку та захищену систему місцевого самоврядування, здатну ефективно функціонувати в європейському просторі та стати надійною основою для повоєнного відновлення та подальшого демократичного розвитку держави.

Висновки до розділу 3

У цьому розділі досліджено та систематизовано ключові шляхи імплементації універсальних європейських конституційних гарантій, необхідних для забезпечення інституційної стійкості, фінансової захищеності та функціональної ефективності системи місцевого самоврядування в Україні. Доведено, що успіх децентралізації залежить від трансформації конституційно-правового каркасу: від моделі, що фокусується на оперативній ефективності, до моделі, захищеної від політичного тиску та рецентралізації.

Основні висновки, отримані в результаті дослідження, полягають у наступному:

1. Двоїста оцінка чинної моделі та ідентифікація системних ризиків. Було встановлено, що чинна модель, незважаючи на високу оперативну ефективність (спроможні громади, фіскальна децентралізація, швидкість прийняття рішень), залишається конституційно крихкою. Системні ризики походять від відсутності ключових правових запобіжників: принципу *Konnexität*, чіткого механізму державного нагляду та завершеного конституційного оформлення АТУ.

2. Конституційне закріплення фінансових гарантій (*Konnexität*) є інституційною основою. Визначено, що інтеграція принципу *Konnexität* (відповідність фінансів повноваженням) є критично важливою для усунення практики «нефінансованих мандатів». Запропоновано надати органам місцевого самоврядування право оскаржувати до Конституційного Суду України закони, які порушують цей принцип, вимагаючи призупинення виконання нефінансованих зобов'язань.

3. Критично важливим є вдосконалення державного нагляду через впровадження судового пріоритету. Для забезпечення єдності правового простору без нівелювання автономії, обґрунтовано запровадження інституту Префекта, чий повноваження мають бути суворо обмежені контролем виключно законності рішень ОМС та обов'язковим зверненням до адміністративного суду для їхнього скасування. Це також вимагає конституційного розмежування контролю доцільності (лише для делегованих функцій) та законності (для власних повноважень).

4. Міжрівневе розмежування повноважень та територіальна стійкість визначені стратегічними механізмами. Необхідним є конституційне закріплення нового трирівневого АТУ (*Gebietsgarantie*), надання базовому рівню презумпції компетенції та чітке визначення ролі субрегіонального рівня (районні ради — координація великомасштабних проєктів, обласні ради — суб'єкти регіональної політики та євроінтеграції). Це забезпечить легітимність та функціональність системи за принципом субсидіарності.

5. Управління системою потребує врівноваження через посилення підзвітності та інституційної стійкості. Для компенсації влади «сильного мера»

необхідно конституційно гарантувати дієвість інструментів прямої демократії (місцевий референдум, право відкликання). Крім того, ключовим є закріплення механізмів безперервності управління (continuity of government) в умовах кризи та створення правових рамок для захисту професійного статусу муніципальних службовців від політизації.

Таким чином, удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні вимагає комплексного підходу, що поєднує високі стандарти конституційної захищеності (Konnexität, судовий захист автономії) із чіткими інструментами територіальної та інституційної організації. Впровадження запропонованого «Конституційного Пакету» є критично важливим для перетворення української моделі на інституційно стійку та захищену європейську систему.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження, спрямоване на теоретичне обґрунтування та розробку практичних рекомендацій щодо удосконалення конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні на основі комплексного порівняльного аналізу досвіду держав-учасниць ЄС, дозволило сформулювати низку ґрунтовних висновків, кожен з яких відповідає поставленим завданням:

1. Щодо систематизації теоретичних та порівняльно-правових засад місцевого самоврядування. У результаті дослідження було з'ясовано та детально обґрунтовано, що місцеве самоврядування є інститутом публічної влади, що має подвійну природу (публічно-владна та народовладдя), чиє функціонування ґрунтується на принципі субсидіарності. Систематизація організаційних моделей (англосаксонська, континентальна, німецька та польська) показала, що, незважаючи на значну організаційну варіативність, всі успішні європейські системи керуються універсальними конституційними імперативами, які є ключем до стабільності: конституційною гарантією автономії, фінансовою самодостатністю та обмеженням державного контролю виключно критерієм законності. Доведено, що українська система після реформи децентралізації є гібридною, яка запозичила елементи польської моделі (фіскальна децентралізація) та німецької моделі (посилення спроможності, функціональне розмежування), але її теоретична основа вимагає чіткого конституційного оформлення.

2. Щодо аналізу чинного конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та його порівняння з гарантіями ЄС. Проведено системний аналіз Розділу XI Конституції України, який показав, що інституційне оформлення місцевого самоврядування в Україні є незавершеним. Встановлено, що ключові здобутки реформи децентралізації – створення спроможних територіальних громад та укрупнення районів – не мають конституційного закріплення, що ставить АТУ у стан правової невизначеності. Порівняльний аналіз із конституційними системами Франції, Німеччини та Польщі підтвердив,

що українській моделі бракує універсальних європейських конституційних гарантій, що забезпечують захист автономії від неправомірного втручання центру.

3. Щодо оцінки ефективності української моделі та визначення її системних ризиків. Ефективність чинної моделі місцевого самоврядування визначено як двоїсту: високу на оперативному рівні (зростання власних доходів громад, оперативність «сильного мера», кризова стійкість у воєнний час) та низьку на стратегічному та конституційному рівнях. Ідентифіковано, що низька стійкість обумовлена системними конституційними прогалинами: відсутністю принципу *Konnexität* (що спричиняє «нефінансовані мандати»), невизначеністю механізму державного нагляду (що призводить до втручання центру під виглядом контролю доцільності) та недостатністю інструментів прямої демократії для забезпечення підзвітності місцевих еліт.

4. Щодо обґрунтування та розробки концепції «Конституційного Пакету» (Фінансові, Територіальні та Контрольні гарантії). Обґрунтовано необхідність інтеграції комплексного «Конституційного Пакету» гарантій, спрямованого на забезпечення конституційної стійкості. В рамках цього пакету запропоновано: Конституційне закріплення *Konnexität* як імперативу з обов'язковим механізмом судового контролю через КСУ; Запровадження інституту Префекта з повноваженнями, суворо обмеженими виключно контролем законності та обов'язковим зверненням до адміністративного суду для скасування актів (судовий пріоритет, за прикладом Франції/Польщі); а також Конституційне закріплення *Gebietsgarantie* для нового АТУ та функціональне розмежування повноважень між рівнями.

5. Щодо формулювання практичних рекомендацій з інституційного вдосконалення (Підзвітність, Стійкість та Професіоналізм). Розроблено конкретні пропозиції, спрямовані на інституційне зміцнення та забезпечення балансу влади. Рекомендовано конституційно гарантувати дієвість інструментів прямої демократії (місцевий референдум, право відкликання) як необхідну компенсацію для моделі «сильного мера». Обґрунтовано необхідність

конституційного закріплення механізмів кризової стійкості (continuity of government) для запобігання автоматичній централізації під час воєнного стану, а також створення правових рамок для захисту професійного статусу муніципальних службовців (на прикладі Beamte) від політизації, що є ключовим для забезпечення безперервності та якості управління.

6. Щодо посилення судового захисту та інтеграційних механізмів. Набула подальшого розвитку концепція посилення судового захисту автономії ОМС шляхом надання їм права на конституційну скаргу до КСУ (за прикладом Німеччини). Також обґрунтовано необхідність конституційного визнання статусу обласних рад як ключових суб'єктів регіональної політики та євроінтеграції, а також закріплення права асоціацій місцевого самоврядування на консультації (Anhörungsrecht) у законодавчому процесі.

Таким чином, удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні вимагає системної конституційної трансформації, що поєднує високі стандарти захищеності із чіткими інструментами територіальної та інституційної організації. Впровадження запропонованого «Конституційного Пакету» є критично важливим для перетворення української моделі на інституційно стійку та захищену європейську систему, яка стане міцним фундаментом для демократичного розвитку та повоєнного відновлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанов О. В. Децентралізація як міжнародний стандарт у конституційному праві. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 3. С. 64–69. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/95535abf-476c-482c-bbca-125819d54464/content>.
2. Батанов О. В., Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб у 2 ч. / [За заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка]. Київ: Знання України, 2006. Ч. 1. 148 с. URL: <https://kup.edu.ua/doc/batanov-o.v.-kampo-v.m.-municipalne-pravo-zarubignih-krajin-navch.-posib.pdf>.
3. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. № 4, 2014. URL: <http://yurvisnyk.in.ua>.
4. Білоус Н.О. Магдебурзьке право. Енциклопедія історії України: Т. 6: Ла-Мі / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во «Наукова думка», 2009. 790 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Magdeburzke_pravo.
5. Величко В. О. Європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*, Серія «ПРАВО». Випуск 20, 2015. URL: [Velichko_59-64.pdf](#).
6. Державний контроль місцевого самоврядування в Україні: про блеми правового регулювання та правозастосування : монографія : електрон. наук. вид. / [С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, О. Ю. Лялюк та ін.] ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2023. 146 с. URL: [Derzavnij-kontrol-miscevogo-samovraduvanna-v-ukraini-problemi-pravovogo-reguluvanna-ta-pravozastovuvanna.pdf](#). **Не знаходить!**
7. Долженков О. О. Політико-правове забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Науковий журнал «Політикус»*. *Політичні науки та процеси*. С. 25–29. URL: [Dolzhenkov.pdf](#). **Не переводить до статті з такою назвою!**

8. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 (ратифіковано Україною 15.07.1997). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

9. Європейське врядування. Біла книга. КОМІСІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СПІВТОВАРИСТВ. Брюссель, 25.7.2001 COM(2001) 428 остаточна редакція URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf>.

10. Європейський союз: Лейпцизька хартія сталого європейського міста. Лейпциг, 24-25 травня 2007 р. Інформація щодо просторового розвитку. Вип. 4. 2010. С. 315-319 URL: http://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/DL_LeipzigCharta.pdf. **Не відкривається!**

11. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади. Монографія. М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. За заг. ред. П. В. Ворони. Харків. Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2009. 280с. URL: http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1703/3/upravlinnya_book_fin.pdf.

12. Кавилін О. А. Демократичні основи місцевого самоврядування в Україні. *Право та державне управління*. № 3, 2024. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2024/19.pdf.

13. Калиновський Б. В., Кулик Т. О. Методологія дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої демократії в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2018. № 1–2. С. 45–55. URL: <https://elar.navs.edu.ua/items/a10422d9-230b-4893-be53-1aa76c43629c>.

14. Калиновський Б., Радомська Д. Історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4. С. 50–60. URL: <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/11062>.

15. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в Австрії. *Концептуальні питання теорії права*. URL: <https://openarchive.nure.ua/entities/publication/67bbf40e-8896-46d1-9859-e486f89c72df>. **Не відкривається!**

16. Кирилова М.О. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: теоретичне обґрунтування та практика реалізації в Україні. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/4bb27605-98e6-4197-b4b6-98d8aa30f193/content>.

17. Ключковський Ю. Б. Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Право України*. 2024. № 6. С. 61-76. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001503975>.

18. Колодій О. М. Процес децентралізації: німецький досвід в українських реаліях. Державне управління. *Інвестиції: практика та досвід*. № 17/2018. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/17_2018/25.pdf.

19. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

20. Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації та державної влади у державах-учасниках. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 88-91. URL: http://lsej.org.ua/12_2022/16.pdf.

21. Кравцова З.С. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні : монограф. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. 428 с. URL: https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2020/12/mon_Kravtsova.pdf.

22. Кравченко В. В., Бородин Є. І., Квітка С. А. Місцеве самоврядування в системі публічного управління : навч. посіб. у схемах / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 147 с. URL: <https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/04/Місцеве-самоврядування-в-умовах-децентралізації-1.pdf>. **За цим посиланням Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб.**

23. Краснопольська Т. М. Регіональна політика ЄС: можливості використання досвіду для України. *Політичне життя*, 2016, № 4. С. 81-86. URL: <https://scispace.com/pdf/regionalna-politika-ies-mozhливosti-vikoristannia-dosvidu2nd3sk8bil.pdf>. **Не відкривається!**

24. Кульчій І. О., Штепа А. А. Формування та розвиток системи місцевого самоврядування: досвід країн Європейського Союзу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 6. 2016. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=975>.

25. Куценко Т. Ф., Пінтелей І. В. Європейські стандарти муніципального управління в контексті реформи децентралізації. *Економіка та держава*. 2021. № 4. 2021. С. 122-127. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/4_2021/23.pdf.

26. Маслов Ю. К. Реформування місцевого самоврядування в системі публічної влади країн Європейського Союзу S.P.A.C.E. 2016. № 1. С. 22-26. URL: https://www.academia.edu/34935427/Стаття_Реформування_місцевого_самоврядування_в_системі_публічної_влади_країн_Європейського_Союзу.

27. Мельник Я.В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/3_2020/29.pdf.

28. Місцеве самоврядування : підручник / [О. В. Берданова та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2019. 671 с.

29. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : колект. монографія / [Артеменко А. Г. та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Руслана Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 805 с. URL: <https://kntu.net.ua/ukr/content/view/full/33230>.

30. Науменко Р. А., Рильська В. В. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 9, 2015. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902>.

31. Павліха Н. В. , Войчук М. В. Концептуальні засади управління сталим розвитком міста в умовах європейської інтеграції та реалізації реформи децентралізації. *Регіональна економіка*. 2018. № 3. С. 29-35. URL: https://re.gov.ua/re201803/re201803_029_PavlikhaNV,VoychukMV.pdf.

32. Петришин О. В., Петришин О. О. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1 (84). С. 84-91. URL: http://visnyk.kh.ua/web/uploads/pdf/ilovepdf_com-84-91.pdf.

33. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

34. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

35. Радомська Д. І. Конституційно-правова регламентація організації та діяльності органів публічної влади в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2021. № 3. С. 71–76. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/4d611e60-a110-4f14-a2a0-5913bbc1c7f6/content>.

36. Радомська Д. Способи формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу. *Law. State. Technology*, 2022. №1. С. 17–24. URL: https://www.researchgate.net/publication/366133543_SPOSOBI_FORMUVANNA_ORGANIV_PUBLICNOI_VLADI_MIST_V_UKRAINI_TA_KRAINAH_EVROPEJSKOGO_SOUZU.

37. Реформа децентралізації. Урядовий портал. Єдиний веб-портал виконавчої влади в Україні <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vgyaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.

38. Стецюк Н.В. Доктрина місцевого самоврядування Юрія Панейка і сучасні проблеми конституційної реформи в Україні. Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід : Матеріали учасників другої науково-практичної конференції (Львів, 28 квітня 2016 року). Львів : ННШПП НУ «Львівська політехніка», 2016. С.205-209. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/2542/1/%D0%A1%D1%82%D0%B5%D1%86%D1%8E%D0%BA%203.pdf>.

39. Стечишин А.В. Формування правової доктрини місцевого самоврядування в період незалежності України: історико-правовий аналіз. *Український політико-правовий дискурс*, (12). URL: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15770799>.

40. Стрілець Ю. Зарубіжний досвід забезпечення відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування крізь призму місцевих виборів. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01\(8\)/11syppmv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/11syppmv.pdf)

41. Тищенко К.М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2009. №1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2009_1_21.

42. Толкачова І. А., Сокольвак В. Ю. Місцеве самоврядування в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аспект. Venice, Italy. 2020. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/79/1968/4281-1?inline=1>.

43. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та України: монографія. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.

44. Фросіняк Р.В. Зарубіжні моделі відповідальності представницьких органів влади, обраних на місцевих виборах. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. Том 33 (72) № 2, 2022. URL: https://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/2_2022/17.pdf.

45. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монограф.; за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. К.: Видавництво: Ліра-К, 2018. 380 с. URL: http://lib.puet.edu.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2721:2021-09-08-11-00-56&catid=16&Itemid=39.

46. Чернеженко О.М. Конституційне регулювання місцевого самоврядування в державах учасниках Європейського Союзу: монограф. Київ : Видавництво Ліра-К, 2020. 316 с. URL:

https://knushop.com.ua/image/catalog/lira20230617/pdf/12774.pdf?srsltid=AfmBOo_pGH_5D04vkKthOi2nkEq2NBG4TpQDh79ZdgGQtSOfTw69ju7N9.

47. Code général des collectivités territoriales [Загальний кодекс територіальних колективів Франції] : Version en vigueur au 01 mars 2024. *Légifrance: Le service public de la diffusion du droit.* URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/.

48. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [Договір про функціонування Європейського Союзу] : Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. *EUR-Lex.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FPRO%2F02>.

49. Constitución Española [Конституція Іспанії] : Documento consolidado BOE-A-1978-31229. *Boletín Oficial del Estado.* URL: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

50. Constitution de la République française [Конституція Французької Республіки] : Texte intégral du 4 octobre 1958. *Conseil constitutionnel.* URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

51. Costituzione della Repubblica Italiana [Конституція Італійської Республіки] : Aggiornata alla L. cost. 26 settembre 2023, n. 1. *Senato della Repubblica.* URL: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>.

52. European Charter of Local Self-Government [Європейська хартія місцевого самоврядування] : Strasbourg, 15.X.1985. *Council of Europe Treaty Series - No. 122.* URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.

53. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Основний закон Федеративної Республіки Німеччина] : Ausfertigungsdatum 23.05.1949. *Gesetze im Internet (Bundesministerium der Justiz).* URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

54. Kalynovskyi B., Khalota A., Horodnytskyi P., Radomska D. Use of electronic forms of direct democracy: international experience and perspective

ukrainians. CUESTIONES POLÍTICAS. 2022. Vol. 40 № 72. pp 222-244. (Web of Science). DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4072.12>.

55. Kommunallag (2017:725) [Закон про місцеве самоврядування Швеції]: utfärdad: 2017-06-22. *Sveriges Riksdag*. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725.

56. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Конституція Республіки Польща] : z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Internetowy System Aktów Prawnych*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>.

57. Lov om kommunernes styrelse [Закон про управління муніципалітетами Данії] : LBK nr 47 af 15/01/2024. *Retsinformation*. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/47>.

58. Pašvaldību likums [Закон про органи місцевого самоврядування Латвії] : Pieņemts 20.10.2022. *Likumi.lv*. URL: <https://likumi.lv/ta/id/336956-pasvaldibu-likums>.

59. Radomska D. Modern trends in the formation of public authorities of cities in the European Union and Ukraine. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*, 2023. № 1. pp. 56-60. DOI: <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2023-1-7>.

60. Ústava České republiky [Конституція Чеської Республіки] : ústavní zákon č. 1/1993 Sb. *Zákony pro lidi*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>.

61. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Закон від 5 червня 1998 р. про самоврядування повіту (Польща)]. *Internetowy System Aktów Prawnych*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910578>.

62. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Закон від 5 червня 1998 р. про самоврядування воєводства (Польща)]. *Internetowy System Aktów Prawnych*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910576>.

63. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Закон від 8 березня 1990 р. про самоврядування гміни (Польща)]. *Internetowy System Aktów Prawnych*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095>.