

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

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА  
на тему

«ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ  
ВІТЧИЗНЯНОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ»

Студент 2 курсу магістратури заочної форми  
навчання спеціальності 281 «Публічне  
управління та адміністрування» освітньо-  
професійної програми «Парламентаризм та  
парламентська діяльність»

**Кривобок Павло Вікторович**

Науковий керівник

**к.філософ.н. Григорович Лілія Степанівна**

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

Студент \_\_\_\_\_

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри  
парламентаризму від «04» 12 2023р., протокол № 14

Завідувач кафедри парламентаризму,  
доктор політичних наук, професор  
**Гошовська Валентина Андріївна**

Київ – 2023

## АНОТАЦІЯ

*Кривобок П. В.* Організаційно-правові механізми взаємодії вітчизняного парламенту та органів місцевого самоврядування. – 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, 2023.

Кваліфікаційна магістерська робота вміщує історичний аналіз становлення місцевого самоврядування, а також визначає місце територіальної громади в публічній владі.

Здійснюється оцінка реформи децентралізації. Проаналізовано нормативно-правову базу діяльності органів місцевого самоврядування.

Автор пропонує власний підхід до класифікації етапів законотворення щодо процесу децентралізації. Розробка законодавчих змін щодо функціонування та вимог до органів місцевого самоврядування може бути основою для наступних наукових досліджень в сфері взаємодії місцевого самоврядування та українського парламенту.

Запропоновані в магістерській кваліфікаційній роботі ідеї є можливими для втілення на рівні місцевого самоврядування з метою оптимізації роботи та сприяння розвитку громади. Окрім того, твердження запропоновані в роботі, можуть бути взяті за основу під час розробки та деталізації законодавчих ініціатив, розробка законопроектів на основі яких буде покликана законодавчо визначити умови та межі реалізації змін, які покликані покращити діяльність органів місцевого самоврядування.

*Ключові слова:* органи місцевого самоврядування, законотворча діяльність, територіальні громади, муніципальний корпоратизм, вітчизняний парламент

## ANNOTATION

P. V. Kryvobok. Organizational and legal mechanisms of interaction between the national parliament and local government. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 “Public Management and Administration”, specialty: 281 “Public Management and Administration”. – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

Qualifying scientific work contains a historical analysis of the formation of local self-government, and also determines the place of the territorial community in public power.

An evaluation of the decentralization reform is being carried out. The regulatory and legal basis of the activities of local self-government bodies has been analyzed.

The author offers his own approach to classifying the stages of law-making in relation to the decentralization process. The development of legislative changes regarding the functioning and requirements for local self-government bodies can be the basis for further scientific research in the field of interaction between local self-government and the Ukrainian parliament.

The ideas proposed in the master's thesis are possible to implement at the level of local self-government in order to optimize work and promote the development of the community. In addition, the statements proposed in the work can be taken as a basis during the development and detailing of legislative initiatives, the development of draft laws on the basis of which will be called to legislatively determine the conditions and limits of the implementation of changes, which are called to improve the activities of local self-government bodies.

*Keywords:* local self-government bodies, legislative activity, territorial communities, municipal corporatism, national parliament

## ЗМІСТ

Вступ.....	5
Розділ 1. Теоретичні засади місцевого самоврядування.....	8
1.1. Історичний аспект виникнення та розвитку явища місцевого самоврядування.....	8
1.2. Теорії організації місцевої влади.....	14
1.3. Територіальна громада в системі публічної влади в Україні.....	17
Висновки до розділу 1.....	20
Розділ 2. Аналіз взаємодії державної та місцевої влади.....	22
2.1. Оцінка впливу процесу децентралізації та розвиток системи місцевого самоврядування.....	22
2.2. Парламентська діяльність в створенні нормативно-правової бази функціонування органів місцевого самоврядування.....	28
Висновки до розділу 2.....	38
Розділ 3. Шляхи підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.....	39
3.1. Рекомендації щодо зростання спроможності територіальних громад.....	39
3.2. Пропозиції законодавчих ініціатив щодо покращення роботи органів місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад.....	49
Висновки до розділу 3.....	53
Висновки.....	54
Список використаної літератури.....	57

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Розвиток громадянського суспільства та європейський вибір щодо організації суспільного життя і державотворення сприяв трансформаціям в сфері публічної влади на всіх рівнях, а також змінам у взаємодії вітчизняного парламенту та органів місцевого самоврядування. Верховною Радою було ухвалено велику кількість законів, які складають базу децентралізаційних процесів. Реформа децентралізації триває. На даному етапі проведено зміни щодо адміністративно-територіального устрою, які, зокрема, відобразилися на укрупненні громад та районів. Прийнято закони та інші нормативно-правові акти, які визначили юридичні передумови діяльності органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень громад з метою покращення їхньої фінансової спроможності та отримання ними можливостей більше впливати на життєдіяльність населених пунктів. Однак низка питань функціонування місцевих органів влади залишається відкритою.

Одне з важливих питань стосується зміцнення спроможності та створення реальних передумов розвитку на місцях, що включає оптимізацію управління, економічний розвиток та залучення населення до прийняття рішень, які стосуються життєдіяльності громади.

Попри набуття самостійності громад у вирішенні багатьох місцевих питань, основа реального та перспективного розвитку населених пунктів залежить від законодавчо закріплених механізмів взаємодії українського парламенту та органів місцевого самоврядування.

До питання розвитку територіальних громад та місця органів місцевого самоврядування в публічній владі звертається низка іноземних та українських дослідників та науковців: О. Мороз, М. Баймуратов, О. Батанов, М. Орзіх, В. Цветков, К. Іващенко, О. Копиленко, А. Токвіль та інші.

*Мета кваліфікаційної магістерської роботи.* Запропонувати найбільш прийнятний для місцевого розвитку механізм взаємодії всіх рівнів публічної влади.

Відповідно до мети, запропоновано *завдання*, які варто вирішити:

- вивчити теоретичні засади функціонування місцевого самоврядування;
- дослідити місце територіальної громади в системі публічного управління;
- оцінити вплив процесу децентралізації на розвиток системи місцевого самоврядування;
- проаналізувати нормативно-правову базу функціонування місцевого самоврядування;
- розробити рекомендації щодо зростання територіальних громад;
- запропонувати законодавчі зміни, які визначатимуть ефективні шляхи розвитку громад.

*Об'єктом* дослідження є органи місцевого самоврядування.

*Предметом* дослідження є організаційно-правові відносини, які виникають між органами місцевого самоврядування та українським парламентом.

*Наукова новизна отриманих результатів.* Автор пропонує власний підхід до класифікації етапів законотворення щодо процесу децентралізації. Розробка законодавчих змін щодо функціонування та вимог до органів місцевого самоврядування може бути основою для наступних наукових досліджень в сфері взаємодії місцевого самоврядування та українського парламенту.

*Практичне значення отриманих результатів.* Запропоновані в магістерській кваліфікаційній роботі ідеї є можливими для втілення на рівні місцевого самоврядування з метою оптимізації роботи та сприяння розвитку громади. Окрім того, твердження запропоновані в роботі, можуть бути взяті за основу під час розробки та деталізації законодавчих ініціатив, розробка законопроектів на основі яких буде покликана законодавчо визначити умови та межі реалізації змін, які покликані покращити діяльність органів місцевого самоврядування.

Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Розділи складаються з семи питань.

Для написання роботи використано 66 джерел. Загальний обсяг кваліфікаційної магістерської роботи 65 сторінок.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 1.1. Історичний аспект виникнення та розвитку явища місцевого самоврядування

Досліджуючи питання взаємодії вітчизняного парламенту та органів місцевого самоврядування, варто розглянути еволюцію становлення місцевих органів влади, їх прав та повноважень. На основі аналізу наукової літератури можна зробити висновок, що весь період історії українського суспільства можна розділити на низку етапів розвитку місцевого самоврядування, які в певній мірі відповідають епохам історії держави. Це є логічно, адже кожен етап має відмінності за рівнем самостійності, формою державного устрою та розвитком самосвідомості суспільства. При цьому варто окремо виділити етап дії Магдебурзького права, який був поширений в українських містах та містечках протягом кількох історичних періодів.

##### *Період князівської доби.*

Цивілізаційний підхід, який простежується протягом всього етапу становлення української державності, сприяє тому, що перші відомі форми самоорганізації місцевого населення утворюються за часів Київської Русі [1]. Однак, зважаючи на археологічні та літописні дослідження, можна припустити, що дослов'янські народи, які проживали на території нинішньої України, теж мали високий рівень розвитку первинних форм місцевого самоврядування.

Наочним доказом розвитку інституту місцевого самоврядування часів Київської Русі є поява такого явища, як верв, яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю корпоративної власності, представляла своїх громадян у відносинах з іншими громадами, феодалами, державною владою [2].

Варто зауважити, що спочатку верв виникла як родова община, яка з часом трансформувалася в територіальну та наділялася правом місцевого самоврядування і судовими функціями.

На думку Панчишина Р.І., «Верви не тільки здійснювали самоврядування та судочинство на певній території, але й забезпечували чинність існуючих правових звичаїв, а також формували нові. Відтак у Київській Русі утворилася окрема підсистема звичаєвого права, яку називають «вервним правом», яке стало ядром звичаєвого права Київської Русі» [1].

Окрім того, в містах суб'єктом самоврядування виступали громади, які мали певну самостійність в питаннях управління, судочинства та господарської діяльності. Питання, які мали особливий інтерес, вирішувалися на міських вічах. При цьому поточні справи доручалися війтам та іншим посадовим особам, яких обирали жителі.

#### *Період Великого князівства Литовського.*

За цього періоду спостерігається значне розмежування влади між державною та місцевою. Місцева у містах представлялася в адміністративно-територіальних утвореннях намісниками князя (пізніше мали титул воєвод) та їхніми помічниками, а також старостами та підстаростами в сільській місцевості. Адміністрація в сільській громаді була в руках старця-отамана, який з «добрими людьми» розподіляв податки та провадив суд [3]. Міста мали окремі органи управління, право на які підтверджувалося спеціальними грамотами.

Варто зауважити, що попри те, що спочатку литовці активно підтримували до себе симпатію населення, використовуючи принцип «старовини не зачіпаємо, а новини не вводимо», пізніше спостерігається поступове скорочення прав місцевих громад. Це проявлялося в тому, що по суті самоуправління проявлялося лише в господарських відносинах, місцевому судустрої та релігії, а через певний час литовським князем було усунуто місцевих князів та призначено своїх намісників.

#### *Козацька доба.*

Козацький етап історії вважають праобразом нинішньої української демократії. Однак варто зауважити, що за часів Великого князівства Литовського та Речі Посполитої егалітарний устрій, притаманний козацькій громаді, не можна ототожнювати з класичною демократією, бо остання передбачає передачу владних функцій окремим особа чи органам. При цьому ж козацтво чинило супротив всім формам концентрації влади в руках окремих особистостей, намагаючись вирішувати повсякденні питання виходячи з рівності, яка поширювалася й на очільників [4].

Більш сучасного для нас вигляду місцеве самоврядування набирає за часів національно-визвольних змагань на чолі з Б.Хмельницьким. Держава Гетьманщина була поділена на 16 полків (періодично кількість змінювалася), які в свою чергу ділилися на сотні. Нижчою одиницею такого адміністративно-територіального устрою були окремі містечка та села, де влада належала отаману.

Попри певні недоліки щодо козацького самоврядування, така форма мала низку проявів децентралізації влади та самостійності на місцях, серед яких [5]:

- вплив членів громади на життя громади;
- фінансова самостійність (наявність скарбниці, кошти з якої спрямовувалися на місцеві потреби);
- наявність козацької ради як інструмента партисипативності тощо.

*Магдебурзьке право.*

Цей період включає попередні три етапи в історії України, однак має певні особливості. Не зважаючи на те, що вплив його не був таким сильним в Україні, як в інших країнах Європи, але заклав передумови формуванню традиції місцевого самоврядування в державі, підкреслюючи волелюбність нашого народу. Магдебурзьке право дало можливість певною мірою «європеїзувати» міське життя, ввести його у чіткі правові норми. Воно встановлювало виборну систему органів міського самоврядування та суду, визначало їх функції, регламентувало діяльність купецьких об'єднань та цехів, регулювало питання торгівлі, опіки, спадкування, визначало покарання за злочин тощо. Поширення

магдебурзького права на території України сприяло формуванню нових рис ментальності місцевого населення. Йому стали притаманні демократизм, менша орієнтація на центральну владу, бажання будувати суспільне життя на основі правових норм тощо. Отже, магдебурзьке право сприяло формуванню в Україні засад громадянського суспільства [6].

*Україна у складі Російської та Австро-Угорської імперій.*

Після ліквідації Гетьманщини російська імператриця Катерина II запроваджує нові установи міського самоврядування, при якому міське управління поділялося на загальноміське та станове. Загальноміськими органами стали: міський голова; загальна міська дума; розпорядча або шестигласна міська дума (виконавчий орган). Поступово запроваджується станове самоврядування для селян, при якому основними суб'єктами сільського самоврядування стали сходи (сільська і волосна), а також волосне правління та волосний суд [7].

Згодом в результаті Земської реформи 1864 року запроваджуються земства як форма місцевого самоврядування. Формування земських установ здійснювалося відповідно до принципів виборності, куріальності, майнового цензу, формальної рівності виборців, змінюваності гласних. До сфери компетенції земства та його управи входили всі питання місцевого значення, які були схожими до нинішніх повноважень місцевих рад (утримання доріг, соціальних установ та ін.).

На західних землях, які опинилися під окупацією Австро-Угорської імперії, було скасовано Магдебурзьке право, однак при цьому запроваджується система місцевого самоврядування схожа на попередню, але з більшим контролем з боку держави. Наприклад, бургомістр та радники отримували заробітну платню від держави і складали присягу на вірність імператору. В другій половині XIX століття селам, містечкам та містам надається право на самоврядування. Примітними є віковий ценз та ценз осілості щодо права голосу на виборах. Право обирати депутатів міської ради мали піддані імператора, яким до дня виборів виповнилося 24 роки і які проживали на території відповідної самоврядної територіальної одиниці не менш як один рік.

### *Період Української революції 1917-1921 років.*

Центральна Рада своїм першим Універсалом фактично проголошувала автономію України і закликала земства «мати найтісніші організаційні зносини з Центральною радою» [8]. При цьому земства визнавалися повноправними органами місцевого самоврядування. Третій Універсал визнавав діяльність в УНР органів місцевого самоврядування і зобов'язав Генеральний секретаріат внутрішніх справ вжити заходів щодо розширення його повноважень — надання адміністративної влади на місцях.

З березня 1918 року з метою посилення контролю за діяльністю земств при Міністерстві Внутрішніх Справ УНР було створено Департамент місцевого самоврядування [9]. Це спричинило посилення централізації влади та відібрало в самоврядування деякі важливі йому функції, передаючи їх своїм чиновникам.

Варто зауважити, що в Конституції УНР, яка була прийнята 29 квітня 1918 року, місцевому самоврядуванню передбачалося право на виборні ради і управи громад, волостей, земель. Забезпечувалася вся повнота влади на місцях, а уряду УНР належало лише контролювати та координувати роботу місцевих рад [10].

Після приходу до влади П. Скоропадського скасовується адміністративно-територіальний устрій, прийнятий УНР, а повертається той, що був за імперії. При МВС було утворено департамент місцевого самоврядування, який мав функції спостереження за установами місцевого самоврядування, координація їх діяльності та представництво інтересів земств і міст перед гетьманською владою. Після виникнення низки конфліктів на місцях, пов'язаних з розформування старостами (аналог російських губернаторів) земств, з метою повернути самоврядування до вирішення місцевих господарських і культурницьких справ уряд П. Скоропадського вирішив поставити діяльність земств і міських самоуправлінь під контроль виконавчої влади, вивести із складу органів самоврядування осіб, які займались більше політикою, ніж місцевими господарськими справами [11]. Після цих реформ було підготовлено низку актів щодо виборів на місцях та діяльності самоврядування, якими вводилися суттєві цензові обмеження: майнові – до виборів земських гласних допускалися особи,

які володіли майном, обкладеним земським збором; осілості – не менше 1 року; вікові – 25 років; статеві – лише жінки-власниці майна; соціально-професійні – позбавлялися права участі у виборах військові, студенти, ченці та інші.

Директорія повернула всі попередні закони УНР. При цьому нова влада намагалася поєднати на місцях державну владу з органами місцевого самоврядування, розвиваючи при цьому «трудоий принцип», який виник на основі проведеного Трудового Конгресу. Однак спроба запровадити трудові ради як органи місцевої влади і самоврядування виявилася невдалою в силу її неефективності за тодішніх умов розвитку національної державності. Тому в основу вертикалі виконавчої влади Директорія поклала схему територіально-адміністративних одиниць, що були створені при Гетьмані П. Скоропадському. Різниця полягала в тому, що губернській повітові староства були реорганізовані відповідно у губернські повітові комісаріати [12]. Фактично розвиток місцевого самоврядування за часів Директорії був суперечливим, що спричинено погіршенням військово-політичної ситуації в Україні та поширенням проросійських настроїв в суспільстві.

#### *Період радянської влади.*

Практична реалізація більшовицької теорії розбудови системи місцевої влади була розпочата закликком II з'їзду Рад (1917 р.) щодо переходу усієї повноти влади на місцях до «Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок» [13]. З часом формується адміністративно-територіальний устрій, який з незначними змінами зберігся до сьогоднішнього дня. Фактично, попри проголошення про владу на місцях, управління здійснювалося комуністична партія. В селах більше влади належало колгоспам та радгоспам, ніж депутатам та голові.

#### *Після отримання незалежності.*

Після здобуття незалежності ліквідовуються обкоми, райкоми, міськкоми партій, що представляли комуністичну партію. Декларація про державний суверенітет України, укладена 16 липня 1990 року, проголосила, що влада в

Україні має будуватися за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову.

Ще одною суттєвою зміною стало призначення представників Президента на місцях – голів обласних та районних адміністрацій.

В Україні починають діяти міжнародні акти щодо місцевого самоврядування: Європейська Хартія місцевого самоврядування, Всесвітня декларація місцевого самоврядування, Європейська Хартія міст та ін.

Місцеве самоврядування мало низку інструментів впливу на життя громади, але все ж залишалося досить залежним від місцевих адміністрацій (зокрема, в сфері наповнення бюджету, регулювання земельних відносин, вирішення питань щодо комунальної власності та ін).

Все активніше починають вестися розмови щодо децентралізації влади. Серйозні кроки в цьому напрямі почали робити в 2014 році, запроваджують реформу децентралізації, головний етап якої завершився місцевими виборами 2020 року [14].

## 1.2. Теорії організації місцевої влади

В процесі становлення громад як важливої частини суспільного життя та організаційно-територіального устрою, що визначають також вектор розвитку держави та внутрішні взаємозв'язки, сформувалося декілька теорій місцевого самоврядування, які по-різному підходять до визначення і ролі цього інституту.

Виокремлюють наступні теорії місцевого самоврядування [15]:

1. Вільної громади. Першим науковцем, який сформулював концепцію цієї теорії був А. Токвіль, який вважав, що основою суспільства є громадяни та їхня взаємодія, яка сприяє вирішенню питань в процесі їх спільного життя [16]. При цьому втручання держави є доцільним лише в критичних випадках, коли необхідно задіювати адміністративно-командний механізм або ж вдаватися до

залучення більшого обсягу різного ресурсу. В усіх інших випадках держава лише заважає розвитку громадянського суспільства. При цьому співставляючи вільне суспільство з місцевим самоврядуванням, А. Токвіль формує принципи існування ефективного місцевого самоврядування:

-розмежування повноважень органу місцевого самоврядування на локальні та такі, що впливають від делегованих державних функцій;

-виборність органу місцевого самоврядування членами відповідної громади;

-автономність та спроможність органів місцевого самоврядування виконувати свої повноваження;

-самостійність громад у прийнятті локальних рішень за існування нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку держави

2. Господарська (громадсько-господарська). Тут акцентується увага на комунальній власності та пропонується таке твердження, що громади повинні самостійно вирішувати неполітичні питання, тобто в тій сфері, що лежать в площині розвитку громади та вирішенні внутрішніх господарських питань [17].

3. Громадівська теорія виходить з тієї позиції, що джерелом публічної влади є саме територіальні громади [18]. Відповідно до цього, справи муніципального характеру повинні вирішуватися в межах громади, а державою. Такий підхід, як можна зробити з висновків дослідників цього питання, сприяє самовиявленню інтересів окремих громадян, які в процесі їх задоволення сприяють їх об'єднанню, що в результаті впливає на становлення громадянського суспільства.

4. Державницька (державна) теорія розглядає місцеве самоврядування як особливу форму державної влади, яка на основі виборності формується на місцях. При цьому вся компетенція місцевого самоврядування формується державою, яка визначає практично виключний перелік повноважень та інструментарію виконання делегованих повноважень [19].

5. Муніципального дуалізму. В її основу закладено гармонійне поєднання громадівської та державницької теорій, за якої місцеве самоврядування вільно

реалізованою своєю владою повноваження лише в сфері локального характеру (власні). Однак органи місцевого самоврядування наділено також повноваженнями, які їм делегувала держава. За своєю сутністю вони досить політичними та регламентованими законодавством. Виконання таких повноважень тягне за собою безпосередній контроль з боку держави [20].

Теорії та сукупність теорій у поєднанні з досвідом та традиціями, які склалися в процесі історичного розвитку суспільства, формують моделі організації та функціонування місцевого самоврядування. Науковці виділяють п'ять основних моделей [21].

1. Англосаксонська модель. При ній місцеве самоврядування, зважаючи на особливості права, не мають конституційної визначеності, а регламентуються визначеними парламентом нормативними актами. Це, в свою чергу, дає громадам більше самостійності, обмеження якої здебільшого полягає у слідкуванні державою за тим, щоб органи місцевого самоврядування не приймали рішення, які виходять за межі визначених компетенцій, та порушували чинне законодавство [22].

2. Континентальна модель побудована на державницькій теорії, що визначає місцеве самоврядування як продовження державної влади на місцях. По суті, місцеве управління, що здійснюється державою або за участі держави. Вирішення загальнодержавних та місцевих питань розглядається як єдина ціль – забезпечення добробуту населення [23].

3. Змішана модель вбирає в себе характерні риси вище згаданих обидвох. Ця модель, зокрема, може проявлятися розмежуванні функцій, які виконуються на місцях, на ті, що виконуються обраними громадою представниками, та ті, які здійснюють уповноважені, яких призначено державою [24].

4. Іберійська модель. Характерною рисою є те, що обрані населення уповноважені на управління громадою, повинні бути затверджені державою [25].

5. Радянська модель. Характерними рисами цієї моделі є те, що місцеве самоврядування за своєю сутністю є нижчою ланкою державної влади, що, в

свою чергу, спричиняє жорстку централізацію влади та відсутність власної компетенції [26].

### 1.3. Територіальна громада в системі публічної влади в Україні

Аналіз еволюції місцевого самоврядування в Україні, розглянутий в першому питанні, доказує той факт, що практично всю свою історію українське суспільство прагнуло до самостійності в прийнятті рішень. Волелюбність, закладена в нашому національному генетичному коді, дозволяла весь час зберігати прагнення до самостійності попри періодичні перебування народу під владою чужих імперій. При цьому за останні десятиріччя наше самоврядування мало характеристики різних моделей, які будувалися на основі скасування радянської моделі та «примірювання» теорій громадівської та державницької. Таким чином, децентралізацію можна вважати одним з важливих принципів державотворення, який є прийнятним для населення держави, та є уособленням переходу до громадівського підходу організації місцевого самоврядування та його розвитку.

За своєю сутністю територіальна громада, на думку автора, є сукупністю населення, більша чисельність якого проживає постійно на певній території, і за тривалий час свого співіснування набули та розвинули свої традиції, норми поведінки та на основі потреб і досвіду сформували свої цінності, пріоритети спільної діяльності та цілі поточного та стратегічного розвитку. З метою координації дій та підтримки життєдіяльності спільного простору є потреба в формуванні органів самоврядування, як невеликої кількості людей, наділених відповідними компетентностями та мотивацією, які, оперуючи планами роботи, розробленими на основі досліджень та аналізу інформацією, здійснюють свою професійну діяльність в суспільних інтересах.

Питання розвитку територіальної громади та місцевого самоврядування є актуальним в працях багатьох українських та іноземних науковців та практиків. Низка дослідників минулих десятиріч відстоювали твердження, що для ефективного функціонування держави та розвитку суспільства важливим є децентралізація влади. Зокрема, це виходить з висновку, зробленого колективом авторів монографії «Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи» за загальною редакцією В.В. Цветкова, які говорили, що тривалий час після здобуття незалежності важко було говорити про реальну систему місцевого самоврядування, адже навіть попри прийняття в 1997 році Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» це було більше схоже на систему управління на місцевому рівні [27].

Розглянемо детальніше напрацювання інших авторів щодо питання територіальної громади та місцевого самоврядування, а також співставимо їх з тезами, запропонованими вище автором.

В перші роки здобуття незалежності України М.Орзіх сформував визначення територіальної громади наступного змісту: «первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який має власні інтереси, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають, або працюють на даній території, або володіють нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори [28].

Під впливом суспільно-політичних трансформацій в державі простежується суттєва зміна в підходах науковців до визначення. Так О. Батанов, який був очевидцем Помаранчевої революції, яка стала екзаменом суспільства на зрілість, вважає, що територіальна громада – це складна кумулятивна форму суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднаних різноплановими ознаками системного характеру. За такого підходу, на його думку, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [29].

Відповідно до вище викладено, очевидним є те, що територіальна громада повинна відповідати певним ознакам.

О.Мороз виділяє наступні ознаки територіальної громади [30]:  
спільна територія (проживання, робота, приватна власність на нерухоме майно);  
спільні інтереси щодо питання життєдіяльності громади;  
взаємодія жителів під час реалізації цих інтересів;  
відчуття кожного членом громади;  
спільна комунальна власність;  
сплачування місцевих податків та зборів.

М. Баймуратов пропонує подібний склад ознак, але при цьому об'єднуючи другу і третю ознаку в одну та розкриваючи ширше її зміст: «основою конституювання територіальної громади є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектру системних індивідуально-територіальних зв'язків, що виникають між ними. Цю ознаку він називає інтелектуальною [31].

Таким чином, очевидним стає той факт, що в умовах самоврядування та розвитку громадянського суспільства важливим є участь людей в житті громади, їхня свідомо та цілеспрямована синергетична взаємодія з метою досягнення спільних цілей при умові відсутності перешкод на шляху до реалізації спільних інтересів. Тому недаремно, аналізуючи міжнародне та українське законодавство, помітним є те, що на відміну, наприклад, від Європейської хартії місцевого самоврядування, Конституція України на перше місце ставить не органи місцевого самоврядування, а територіальну громаду. Це говорить про те, що децентралізаційний принцип побудови влади закладений в Основний Закон, сприяючи розвитку демократії в Україні. [31]

Тому відхід від ототожнення управління та врядування через проведення масштабної реформи було навіть не так продиктоване європейськими цінностями, як конституційними принципами. Це сприяло поступовому парадигмальному зсуву у системі управління, центральне місце у якому після реформи децентралізації перейшло від держави до суспільства [32].

Відображення цієї думки ми також знаходимо в працях футуролога О. Тоффлера, який вважає перехід до децентралізації глобальним зсувом влади, що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори [33].

Однак варто зафіксувати той факт, що місцевому самоврядуванню властивий певний дуалізм, який проявляється в тому, що з одного боку це форма публічної влади, яка реалізується місцевими жителями самостійно або через створені органи; а з іншого боку – місцеве самоврядування виконує певні функції держави, хоча фактично і юридично не є державним органом, що результатом виконання делегованих повноважень, регламентованих Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами [34].

Разом з цим розвиток принципів функціонування місцевого самоврядування відбувається зважаючи на ту особливість, що демократії притаманно і важливо наявність зворотного зв'язку між владою і людиною і відповідно до цього реалізація цієї вимоги на місцевому рівні, де представники громадськості та влади живуть поруч, є набагато простішою та ефективнішою [33].

#### Висновки до розділу 1.

Питання місцевого самоврядування є актуальним протягом всієї історії України. За весь період форма управління на місцях багаторазово змінюється, залежно від державної політики та розвитку громадянської свідомості. Найбільш притаманним для організації місцевого самоврядування є поєднання громадівського та державницького підходів, що простежується в наданні громадам свободи у вирішенні локальних питань з додатковим делегуванням повноважень на виконання частини загальнодержавних функцій. Це формує своєрідний дуалізм, який притаманний місцевому самоврядуванню. При цьому розвиток децентралізації ще більше закріплює це твердження, коли місцеве самоврядування отримує все більше самостійності, однак й посилюється його

роль на виконання державних функцій (здебільшого, які стосуються взаємовідносинам з населенням різного характеру).

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТА МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

#### 2.1. Оцінка впливу процесу децентралізації на розвиток системи місцевого самоврядування

В 2015 році в Україні було розпочато реформу децентралізації, яка ставила за ціль укрупнення територіальних громад та районів, а також розширення повноважень і можливостей громад щодо забезпечення своєї життєдіяльності та розвитку. Попри те, що ще в 1991 році ми отримали незалежність, що означувало ліквідацію централізованого контролю комуністичної партії над життям всього суспільства, місцеве самоврядування важко було назвати власне самоврядуванням. Керуючись тезою, вказаною в попередньому розділі, це було більше схоже на місцеве управління чи управління на місцях. Адже переважна більшість питань щодо діяльності сіл та селищ вирішувалася на рівні району, що було спричинено особливостями організаційно-бюрократичної системи та бюджетно-фінансовими відносинами. Однак необхідність реформи децентралізації диктувалася не тільки розвитком громадянського суспільства та потребою розширення прав на місцях, але й вимогами Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованого Верховною Радою України.

Зокрема, концепція місцевого самоврядування, зафіксована в третій статті документу, говорить наступне [35]: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення». Важливими тут є фрази щодо суттєвої частки публічних справ та інтересів місцевого населення, адже, передаючи більше повноважень на місця, зростає ймовірність того, що за умови можливості впливати на суспільне життя, залучаючи громадський сектор,

задоволення потреб та інтересів жителів є набагато якіснішим. На це також впливає те, що представники місцевого самоврядування краще розуміють ситуацію на місцях та можуть швидше віднайти оптимальне рішення щодо вирішення певного питання.

Однією з прогнозованих цілей реалізації реформи було утворення спроможних громад. Спроможних, зокрема, в фінансовому плані. Адже до реформи лише незначна частка населених пунктів мали достатні фінансові ресурси для існування та розвитку.

В 9 статті Європейської хартії місцевого самоврядування [35] зазначається про те, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень; обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом, та принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

Таким чином, реформа децентралізації передбачала реалізацію цієї статті в повному обсязі.

Загалом Європейська хартія місцевого самоврядування за своєю суттю стала орієнтиром в проведенні реформи децентралізації. Недаремно в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні схваленої Кабінетом Міністрів України від 1 квітня 2021 року акцентується увага на юридичному підґрунті потреби в реформі децентралізації [36].

Разом з тим в преамбулі Концепції зазначається, що попри законодавчі норми та вимоги розвиток місцевого самоврядування здійснювався лише на рівні більш крупних територіальних одиниць, що спричинено наявністю великої кількості надмірно малих за територією, чисельністю населення та фінансовою спроможністю населених пунктів (громад). Відповідно до цього Концепцією передбачалося вирішення низки проблем [36]:

-погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

-зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

-складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

-неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

-нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

-зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

-корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

-надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

-відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Ці проблеми передбачалося вирішити наступним чином:

-укрупнення населених пунктів шляхом об'єднання таким чином, щоб це було доцільно, враховуючи ресурсний потенціал та оптимальність і ефективність в наданні послуг населенню;

-забезпечення можливостей громади бути спроможними фінансово та матеріально;

-перегляд вертикалі влади з метою розмежування повноважень на кожному рівні;

-розвиток громадянського суспільства та максимальне залучення населення до прийняття рішень, що стосуються життєдіяльності громади;

-створення ефективного механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та ін.

На основі цієї Концепції 4 вересня 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». В свою чергу Національний інститут стратегічних досліджень розробив дорожню карту реалізації реформи, яка складалася з п'яти складових [37]:

-визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади;

-створення трирівневої системи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади;

-розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів з метою передачі найбільш важливих повноважень на рівень влади, який є найближчим до людей;

-розмежувавши повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, залишити останній лише право контролю;

-формування бюджету, який забезпечить існування спроможної громади.

В результаті реалізації реформи децентралізації в 2020 році на всій території України (крім тимчасово окупованих територій) відбулися вибори на новій територіальній основі, коли замість більш як 11000 дрібних територіальних громад було створено 1469 територіальних громад і замість 490 районів утворено 136 нових районів [38].

Реформування дозволило зменшити витрати на здійснення виконавчої влади на близько два мільярди гривень, а доходи місцевих бюджетів зросли на 304 мільярди гривень (в 2021 році порівняно з 2020 роком). Останнє стало реальним, зокрема, завдяки тому, що з початком 2021 року громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини та стали рівними за статусом. За цих умов важливим стало саме ефективність розпорядження фінансовими ресурсами, які отримали громади.

Варто зауважити, що на сьогоднішній день реформа децентралізації не є завершеною. За словами прем'єр-міністра Дениса Шмигала реалізовано лише перші два етапи. Тепер важливим залишається завдання третього етапу – адміністрування податків органами місцевого самоврядування, що дозволить збільшити фінансову спроможність місцевих бюджетів [39]. Питання стосується розширення повноважень місцевих рад щодо податків, особливо майнових (плати за землю, податку на нерухоме майно). Це дозволить не тільки зменшити навантаження на податкові органи, які на даний час не можуть повноцінно здійснювати роботу щодо збору податків, але й збільшить податкові надходження до місцевих бюджетів за рахунок отримання повноважень щодо виконання функцій адміністрування місцевих податків, включаючи функції обліку, нарахування, контролю та здійснення позовно-претензійної роботи.

Відкритим також залишається питання внесення змін до вертикалі влади, а саме діяльності місцевих адміністрацій. Раніше прем'єр-міністр України Денис Шмигаль наголошував на необхідності внесення змін до концепції діяльності місцевих адміністрацій, які повинні набути вигляду префектного типу. На них будуть покладені лише функції державного управління, а не самоврядного. Принцип їх роботи полягатиме в налагодженні та розвитку партнерських стосунків з територіальними громадами, а не здійсненні контролю та створенні директив [38].

Обговорюючи це питання, часто для порівняння беруть досвід Франції. Однак, на відміну від французів, в Україні передбачається здійснення префектом більшого адміністративного впливу, що, зокрема, буде проявлятися в наданні

йому повноважень щодо самостійного призупинення актів органів місцевого самоврядування [38].

З метою більш об'єктивної оцінки впливу реформи децентралізації на організацію влади на місцях варто проаналізувати динаміку позитивних змін протягом певного часу. Для цього скористаємося дослідженнями Міністерства розвитку громад та територій України «Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади» та проаналізуємо досягнення децентралізації станом на 1 липня 2023 року порівняно минулим роком [40].

Після проведення місцевих виборів 2020 року було створено 1470 громад (без врахування тимчасово окупованих територій та анексованого Криму). Реформа децентралізації розширила можливості громад щодо залучення додаткового фінансування та пошуку нових партнерів. Так, наприклад, цьогоріч ще 29 громад доєдналися до співробітництва між собою, що вже становить 476 громад, які загалом за три роки вже уклали 315 договорів муніципального співробітництва. Найбільшу активність проявляє Рівненська область, де укладено 47 договорів серед 54 громад регіону. Найпопулярніше партнерство в сфері освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення.

Показовим є те, що 356 громади (+22 порівняно з минулим періодом) уклали 1464 договори міжнародного партнерства (+59) з 62 країнами світу (+3). Тут лідером є Закарпатська область, де було укладено 257 міжнародних договорів з 16 державами.

Спостерігається розширення мережі центрів надання адміністративних послуг, кількість яких за рік зросла на 157 об'єктів і станом на 01.04.2023 року становить 3509. З них на даний час працює 3116. Найбільша кількість працюючих ЦНАП, терпідрозділів ЦНАП, віддалених робочих місць ЦНАП, мобільних ЦНАП знаходиться в Івано-Франківській області – 284.

Майже в усіх регіонах спостерігається зростання доходів до місцевих бюджетів. Виключенням є лише області, частина з яких є окупованою. Найкращу динаміку демонструє Чернігівська область, де дохід на 1 жителя зріс з 3157,1 грн

до 4798,1 грн за період січень-травень 2023 року відносно аналогічного періоду 2022 року (152,0%).

За структурою надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів найбільшу частку займає податок на доходи фізичних осіб, які станом на січень-травень 2023 року становлять 65,9% серед всіх громад України. Також суттєвий вплив на формування дохідної частини бюджету мають єдиний податок (14,0%) та плата за землю (9,3%).

За три роки спостерігається зростання обсягів доходів до загального фонду місцевих бюджетів громад. За січень-травень 2023 року порівняно з аналогічним періодом 2021 року зростання становить 40,8%: 2021 рік – 90,6 млрд грн, 2022 рік – 99,7 млрд грн, 2023 рік – 127,6 млрд грн.

Також прослідковується зростання видатків з місцевого бюджету на 1 жителя. В середньому по Україні показник становить 121,4%.

Найбільший обсяг в структурі видатків становлять видатки на освіту: 89,8 млрд грн в 2022 році і 89,9 млрд грн в 2023 році (за період січень-травень). При цьому простежується скорочення обсягів другої найбільшої статті видатків місцевого бюджету – видатки на загальнодержавні функції. Так, в за вказаний період 2022 року вони становили 38,3 млрд грн, а в 2023 році скоротилися до 22,3 млрд грн.

## 2.2. Парламентська діяльність в створенні нормативно-правової бази функціонування органів місцевого самоврядування

Реформа децентралізації та розмежування владних повноважень між державними органами влади, місцевими адміністраціями та органами місцевого самоврядування передбачала прийняття низки законодавчих актів. Про деякі з них ми згадували в попередньому питанні. Однак, логічно, що в процесі

реалізації реформи виникала необхідність у внесенні змін до чинних законів та ухвалення низки уточнень.

Проаналізуємо актуальні питання щодо законодавчої діяльності за останні три роки. Умовна їх можна поділити наступним чином:

1. Вимоги до зміни законодавства у зв'язку з початком функціонування реформи децентралізації на всій території України.

2. Вимоги до зміни законодавства у зв'язку з російським повномасштабним вторгненням.

3. Зміни до законодавства, які важливі зараз.

Першому запропонованому етапу передувало прийняття низку законів, які визначали вектор розвитку реформи децентралізації та формували законодавчу базу для цього. Варто зауважити, що у зв'язку з реалізацією реформи децентралізації, щонайменше двічі підіймалося питання щодо внесення змін до Конституції України. Однак жодного разу ці ініціативи не отримали одностайного схвалення більшістю ні парламентарів, ні суспільства. Зокрема, зміни стосувалися дев'яти статей Основного Закону, які [41]:

- мали визнати громаду як нову адміністративно-територіальну одиницю;
- передбачали створення префектур, які прийдуть на заміну місцевих державних адміністрацій;

- змінюють назв адміністративно-територіальних одиницю (наприклад, райони на повіти) тощо.

Попри неприйняття змін до Конституції України, з метою втілення в життя реформи було ухвалено низку інших законів. Серед них можна виділити такі [42]:

- внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів України. Завдяки цій законодавчій ініціативі вдалося реалізувати принцип децентралізації в частині фінансової спроможності громад, адже завдяки розмежуванню бюджетних надходжень між районним та місцевим рівнями вдалося суттєво збільшити дохідну частину бюджетів громад (наприклад, лише в 2019 році порівняно з 2014 роком цей показник зріс на 200 млрд грн);

-прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». За своєю сутністю цей нормативно-правовий акт є базовим в реалізації реформи, адже визначає принципи укрупнення громад як початкової ланки реалізації реформи децентралізації та наступне формування її спроможності та організаційно-управлінської ієрархії органів місцевого самоврядування;

-прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Цей закон сформував підвалини ефективної синергетичної взаємодії громад у вирішенні спільних проблем та досягненні єдиного позитивного ефекти;

-прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики». Сприяє визнанню громади як важливої складової всієї держави, всього регіону та пояснює нероздільний взаємозв'язок важливості розвитку громади та регіону (держави). Формує єдину систему цілей та вимірювання їх досягнення для всіх громад.

Перший етап, виокремлений автором щодо періодизації важливих законодавчих ініціатив, які стосуються територіальних громад, характеризується рефлексією у відповідь на початкові досягнення та недоліки реформи. Не всі законодавчі ініціативи, запропоновані на цьому етапі, отримали вигляду закону. Деякі з них було призупинено, а робота над деякими триває досі.

Наприклад, Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою, а також Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою 7 лютого 2023 року було знято з розгляду. Цими законопроектами пропонувалися зміни до окремих законів щодо розмежування владних повноважень різних рівнів влади, що спричинено зміною адміністративно-територіального устрою України, а також врахування змін

бюджетного законодавства та формування достатньої фінансової спроможності для забезпечення населення якісними адміністративними послугами.

Однак на думку Головного науково-експертного управління «не повною мірою узгоджуються із правовою природою та правовим статусом органів місцевого самоврядування і потребують доопрацювання» [43].

Важливим також було внесення змін до «Про службу в органах місцевого самоврядування». Однак після тривалого призупинення роботи над цим проєктом було вирішено розробити новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», про що поговоримо далі.

Успішною видалася ініціатива, сформована в законопроект №5323, який вніс зміни до Закону України «Про засади державної регіональної політики». Цей закон передбачає формування взаємозв'язку стратегічного планування на всіх рівнях. Важливою вимогою, яку передбачає цей Закон є обов'язкова розробка документу Стратегії розвитку громад. На думку автора, ця ініціатива є правильною та необхідною, адже поточне «гасіння пожеж» в громадах не передбачає перспективного розвитку. Лише довгострокове бачення та формування в рамках його дорожніх карт досягнення визначених цілей може обіцяти реальне досягнення розвитку. Однак, варто зауважити, що в умовах війни та скорочення можливостей громад дуже складно сформувати дієвий стратегічний документ та етапи реалізації цілей.

Важливим законопроектом для громад є №4298 «Про внесення змін до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», який передбачає реформування територіальної організації виконавчої влади. Зокрема це стосується форматування районних державних адміністрацій, існування яких, на думку представників органів місцевого самоврядування, не є необхідними, адже більша частини їх роботи є дублюванням повноважень обласних адміністрацій. Також цей законопроект передбачає здійснення місцевими державними адміністраціями нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. На даний час законопроект отримавши низку зауважень та правок від різних профільних управлінь досі перебуває на розгляді.

Таким чином, оцінюючи законодавчі ініціативи умовного першого етапу доречним є висновок народного депутата Віталія Безгіна, назвав головну проблему законодавства у сфері місцевого самоврядування, яка й зараз є актуальною, який сказав, що у нас воно здебільшого реакційне, ніж стратегічне [44].

Ймовірно, що згодом парламентарі змогли б сформувати більш стратегічний план щодо законотворчої діяльності в сфері місцевого самоврядування і розробка законів набула б більш структурованого вигляду. Однак повномасштабне вторгнення внесло свої корективи на всі сфери життя в державі, які, зокрема, передбачали фокусування на відповідних законодавчих змінах.

На умовному другому етапі українські законотворці сконцентрувалися на прийнятті законів, які передбачали функціонування органів місцевого самоврядування в умовах війни.

Можна вважати, що українське законодавство станом на початок повномасштабного вторгнення мало певну базу для швидкого переходу державного та місцевого управління на військові рейки, так як певні кроки було зроблено ще на початку російсько-української війни в 2014 році. Але все ж існувала низка питань, яку потребували вирішення, що, зокрема, було спричинено проведення адміністративно-територіальної реформи. Тому парламент почав напрацьовувати необхідні зміни до законодавства [45].

12 травня 2023 року Верховна Рада України проголосувала за Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Пунктами цього Закону забезпечувалося належне та безперервне функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, що також полягало у наданні їм повноважень оперативно реагувати на потреби забезпечення життєдіяльності громад. Цього можна було досягнути збільшивши повноваження голів громад, де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація. Закон також врегулював питання діяльності військових адміністрацій населених пунктів.

9 липня 2023 року було прийнято два важливих закони щодо розвитку громад.

Законопроект №7426 «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень» (Закон №2390). Цей Закон передбачає наступне [46]:

- надається право передавати кошти зі спеціального фонду місцевого бюджету до загального фонду місцевого бюджету;

- дозволяється здійснювати видатки, які не віднесені до відповідних місцевих бюджетів і видатки на утримання бюджетних установ одночасно з різних бюджетів;

- надається можливість спрямувати бюджетні асигнування спеціального фонду на забезпечення першочергових потреб;

- посилюються можливості органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів;

- надається право здійснювати нові місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії, навіть якщо в процесі обслуговування кредити виникло прострочення.

Законопроект №5323 «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» (Закон №2389). В даному Законі суттєвий акцент зроблено на відновленні регіонів та територій [47]. Відповідно до цього, для відновлення та стимулювання розвитку регіонів було визначено чотири типи територій: території відновлення, полюси економічного зростання, території з особливими умовами для розвитку, території сталого розвитку.

Також Законом затверджується трирівнева система стратегічного планування, про яку згадували вище: державна стратегія – регіональна стратегія – стратегія громади.

Не обійшлося в цьому Законі й без вимог сучасного цифрового світу, що регламентується створенням єдиної геоінформаційної системи, на основі якої в онлайн-режимі здійснюватимуть моніторинг та оцінку відновлення та розвитку кожної громади й регіону.

16 січня 2023 року Верховна Рада України прийняла законопроект №5742 «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» (Закон №2867), який спростила процедури укладання договорів співробітництва між громадами.

Попри продовження війни, реформа децентралізації триває. На умовному третьому етапі досі актуальними залишається низка питань, що передбачає прийняття багатьох законодавчих актів. Виходячи із дій Міністерства розвитку громад та територій, таких законопроектів можна виділити вісім [48]. Розглянемо їх детальніше.

1. Законопроект №4298 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» [49]. Цей законопроект покликаний визначити чіткі повноваження місцевих державних адміністрацій, більшість з яких після здійснення адміністративно-територіальної реформи часто задвоюються, або взагалі не здійснюються. Також новизною є те, що керівників адміністрацій буде призначати Президент України за поданням Кабінету Міністрів з кадрового резерву або на основі проведеного конкурсу. Окрім того, вводиться чіткий механізм забезпечення законності для територіальних підрозділів центральних органів центральної влади та для органів місцевого самоврядування, що дозволить збалансувати ризики, які виникли на основі передачі повноважень.

2. Законопроект №6504 «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] вирішує низку питань, серед яких: розмежовує статус службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, закріплює принцип політичної неупередженості службовців місцевого самоврядування, визначає керівника служби в органах місцевого самоврядування та закріплює його повноваження, упорядковує питання проведення відкритих конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування, оновлює порядок формування складу конкурсної комісії,

запроваджує щорічне оцінювання результатів службової діяльності службовців в місцевому самоврядуванні, оновлює порядок професійного розвитку службовців місцевого самоврядування, визначає підстави та процедури переведення службовців місцевого самоврядування, запроваджує механізми кар'єрного просування службовців, оновлює спосіб формування кадрового резерву службовців, встановлює складові заробітної плати та схеми формування посадових окладів службовців і виборних посадових осіб, врегульовує питання відпусток, надбавок, преміювання, компенсацій та заохочень, визначає підстави змін істотних умов служби в органах місцевого самоврядування та порядок їх повідомлення, регламентує положення щодо службових відряджень, визначає порядок притягання службовців до дисциплінарної та матеріальної відповідальності, регламентує підстави та процедури припинення служби в органах місцевого самоврядування, регулює особливості проходження служби виборних посадових осіб, визначає особливості проходження патронатної служби.

Важливо зауважити, що даний Закон вже підписаний. Однак він набере чинності лише після завершення воєнного стану. Тобто низка важливих питань, які він покликаний вирішити, досі є невирішеними.

3. Законопроект №4664 «Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» [51] визначає, зокрема, порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж, підходи до перейменування та найменування населених пунктів, території адміністративних центрів тощо. За своєю сутністю, цей законопроект унормовує питання, які до цього часу є відкритими, а їх вирішення має значний суспільний інтерес в сфері адміністративно-територіального устрою.

4. Законопроект №8263 «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» [52]. В більшій мірі полягає в осучасненні правового регулювання окремих питань адміністративного-

територіального устрою, які раніше регулювалися радянськими нормативно-правовими актами.

5. Законопроект №6319 «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» [53]. Відповідно до нього: спрощуються процедури створення органів самоорганізації населення, деталізуються процедури ініціювання створення органу самоорганізації населення, прийняття рішення про надання дозволу на створення та його легалізація (державна реєстрація), уточнюються повноваження органів самоорганізації населення з урахуванням сучасного стану місцевого самоврядування, визначаються території діяльності органу самоорганізації населення з урахуванням нового адміністративно-територіального устрою тощо.

Законопроект в більшій мірі сприяє розвитку громадянського суспільства та, як результат, більшої самостійності та демократичності в громадах та окремих населених пунктах.

6. Законопроект №7283 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [54]. Очікується, що цей законопроект сприятиме розвитку громадянського суспільства та участі жителів в прийнятті рішень на місцевому рівні, а також підвищить прозорість та відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, а це в свою чергу сприятиме ефективному витрачанням ресурсів громади. На думку автора, на даний час є достатньо законодавчих умов розвитку громадянського суспільства, враховуючи прийняття вище згаданого законопроекту. Однак, враховуючи власний досвід, не залежно від кількості джерел висвітлення інформації про діяльність, серед деяких активістів все одно не буде зменшуватися кількість запитів, більшість з яких є нелогічними з точки зору суспільної корисності. Це, в свою чергу, нашо́вхує на думку, що кількість запитів через збільшення висвітлення інформації на сайті не зменшиться. Виходячи з юридичної практики, відповідь на запит на кшталт «дана інформація розміщена на сайті» є незадовільною. Таким чином, є припущення що такі ці зміни можуть спричинити блокування

роботи органів місцевого самоврядування в результаті діяльності недобросовісних громадян. Тому даний проєкт, на думку автора, потребує детальному перегляду та врахуванню всіх ризиків.

7.Законопроект №6479 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо комунальної власності» [55] покликаний врегулювати питання, що стосуються спільної власності територіальних громад.

8.Законопроект №6472 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо усунення дискримінаційних обмежень у здійсненні місцевих запозичень та наданні місцевих гарантій сільськими і селищними територіальними громадами» [56]. Цей законопроект сприятиме отриманню громадами додаткових фінансових ресурсів для розвитку та реалізації важливих соціальних проєктів.

Також народний депутат Віталій Безгін виокремлює ще кілька законопроектів, які запропоновані для розгляду на найближчих сесіях Верховної Ради України. Зокрема, це проєкт №9450 [57] щодо питання міжтериторіального та транскордонного співробітництва, а також №9518 щодо удосконалення інституту старости [44].

Таким чином, більшість законопроектів покликані унормувати правила поведінки та різні процеси і явища, які виникають у діяльності органів місцевого самоврядування. Однак досить слабкий акцент робиться на посилення спроможності органів місцевого самоврядування виконувати свої функції та спроможності громад розвиватися. Також відкритим є питання осучаснення методів управління та взаємодії в органах місцевого самоврядування, зокрема, заважаючи на популяризацію цифрової трансформації. Прослідковуються окремі дії з боку центральних органів виконавчої влади щодо поширення діджитал-інструментарію, однак це робиться несистематично, досить в'яло та, зважаючи на слабкість кадрів на місцях, неефективно.

## Висновки до розділу 2.

Реформа децентралізація є результатом не тільки вимог суспільства щодо збільшення самостійності громад, але й вимог, які закладені в основу Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України. Тобто внесення змін до адміністративно-територіального устрою та організації влади є підтвердженням європейського вектору розвитку нашої держави. Низка законодавчих реформ дозволили посилити фінансову і управлінську спроможність громад, що в розрізі аналітичних даних показує позитивні результати. Варто зауважити, що при цьому змін до Конституції України в сфері адміністративно-територіального устрою досі не внесено. Однак продовжується уточнення та вдосконалення чинного законодавства, яке на даному етапі спрямоване зростання рівня професіоналізму органів місцевого самоврядування, збільшення фінансового потенціалу громад, розвиток міжтериторіальних зв'язків, розвиток громадянського суспільства, а також унормовування великої кількості відносин та понять.

Однак, на думку автора, низка питань щодо ефективного здійснення діяльності органів місцевого самоврядування та розвитку громад досі є відкрити. Серед них є: формування зрозумілих та ефективних законодавчих передумов формування сталої економічної бази розвитку громади (зокрема, бізнес-структур селоутворюючого типу, ефективного залучення фінансування за рахунок грантових коштів), всебічна та дієва цифровізація публічної влади, оптимізація управління органів місцевого самоврядування тощо.

### РОЗДІЛ 3

## ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 3.1. Рекомендації щодо зростання спроможності територіальних громад

Аналіз процесів законотворення в сфері місцевого самоврядування говорить про те, що зараз основний акцент робиться на розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, а також на врегулювання питань адміністративно-територіального устрою. Примітно, що за результатами опитування, проведеного ГО «ДЕСПРО», представники місцевого самоврядування як запоруку ефективної роботи місцевого самоврядування і продовження реформи децентралізації вважають вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану, розподіл повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою, а також вирішення питань адміністративно-територіального устрою України [68]. Безсумнівно, що це важливі питання, адже формують фундаментальні основи функціонування місцевого самоврядування. Однак, на думку автора, цього недостатньо для сприяння розвитку громад.

Досвід показує, що успішна громада складається з трьох основних складових, рівень взаємодії між якими визначає рівень розвитку громади. Це: керівництво громади (тобто орган місцевого самоврядування), бізнес (економічно-інвестиційне середовище) та жителі (споживачі послуг та джерело місцевої влади).

Нинішні законодавчі процеси покликані розвивати рівень професіоналізму службовців та посадових осіб, які працюють в органах місцевого

самоврядування. Принаймні це закладено в новому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який набере чинність лише після завершення воєнного стану. Однак парадигма самого функціонування місцевого самоврядування при цьому практично не змінюється, що загалом впливає на всю систему розвитку громади.

На думку автора, пропагування ідей корпоратизму в місцевому самоврядуванні є запорукою становлення сильних спроможних громад, де забезпечується задоволення інтересів всіх членів суспільства. Ідеї корпоратизму полягають у формуванні такої форми організації місцевого самоврядування, як муніципальна корпорація. Сутність цього явища полягає у співставленні місцевого самоврядування з корпорацією, що має низку схожих ознак. Так, ціллю корпорації є отримання прибутку. В той же час наповнення місцевого бюджету є важливою складовою діяльності органу місцевого самоврядування, адже це визначає його спроможність задовільняти суспільні інтереси. Комунальна власність – це майно, яким може розпоряджатися орган місцевого самоврядування з метою отримання суспільної вигоди. Навіть виборні посади на місцевому рівні співставні з корпораціями, адже з позиції корпорації є правлінням. Окрім того, діяльність органу місцевого самоврядування повинна забезпечувати життєдіяльність громади та умови проживання жителів можна співставити з акціонерами корпорації [59].

Важливість популяризації та розвитку ідеї муніципального корпоратизму в органах місцевого самоврядування складається щонайменше з трьох причин.

Перша причина є фінансова. Нинішня фінансова діяльність органів місцевого самоврядування заснована на бюджеті, який складається з двох частин – доходи та видатки. За своєю сутністю вони повинні бути рівними. Здебільшого видатки здійснюються відповідно до наявного обсягу доходів. Керівництво громади при цьому в першу чергу спрямовує свою діяльність на те, щоб забезпечити виконання захищених статей, тобто соціально важливих. Тому на фінансування розвитку у місцевої влади не завжди вистачає бажання, сил та компетенцій. На противагу цьому комерційний підхід корпорацій вимагає

максимізації прибутку, диверсифікації джерел надходжень та стабільного фінансового стану.

Причина друга стосується управління. Демократичний принцип формування органів місцевого самоврядування передбачає обрання керівника, секретаря та депутатського складу як представників місцевого населення. В основному на цю невелику групу людей покладено основні задачі щодо прийняття питань життєзабезпечення громади. В більшості випадків цих людей обирають не за їхні професійні компетенції чи досвід, а опираючись на проникність передвиборчих агітацій, суб'єктивне ставлення до кандидатів, а також під впливом порівняння з агітаційною кампанією опонентів. Даний принцип відмінити не можна і не потрібно, адже він демонструє участь громадян та виховує відповідальність кожного жителя за розвиток громади. Однак, виходячи з позиції корпоратизму, органи місцевого самоврядування потребують підвищення рівня знань та вмінь з менеджменту, бізнес-планування, а також бути гнучкими до змін зовнішнього середовища. Стратегічне бачення та робота на позитивний результат повинні бути пріоритетними в діяльності. Однак тут відкритим є питання власної винагороди, адже такого роду професійна робота вимагає значних затрат часу та сил, що повинно гідно компенсуватися. Але оплата праці працівників органу місцевого самоврядування є законодавчо обмеженою, а робота місцевих депутатів та членів виконавчого комітету є взагалі безоплатною. Ймовірно, що в цьому є причина зловживання повноваженнями та прояви корупції з боку посадовців та службовців.

Причина третя проявляється в корпоративній культурі. Корпоративізм – це системне явище, наявність і прояв якого підвищує і супроводжує процеси розвитку громади за рахунок повної реалізації функцій цілепокладання, самоідентифікації, прогностики, згуртування і мобілізації самоврядної діяльності на досягнення корпоративних цілей розвитку [60]. Населення повинно усвідомлювати, що розвиток їхньої громади залежить від всіх жителів. Тобто кожен повинен сприяти успішному виконанню завдань органом місцевого самоврядування, а не постійно критикувати та створювати бар'єри для

діяльності. Це повинно формуватися на основі відповідальності та взаємоповазі. Ймовірно, що це найскладніша задача, адже кожна людина індивідуальна та має свої особливості поведінки та світогляд. Але, виходячи з позиції корпоратизму, потенційну проблему можна попередити та перетворити на можливість, продемонструвавши населенню вигоди від реалізації запропонованих керівництвом громади проєктів та стратегічного плану. Звичайно ж, це повинно супроводжуватися відкритістю та прозорістю діяльності органу місцевого самоврядування, що сприятиме розвитку довіри з боку населення. Жителі повинні бути впевнені, що їхня підтримка та допомога є запорукою ними щонайменше якісних соціальних та адміністративних послуг. На основі цього повинні формуватися суспільні цінності та внутрішньо-громадівські норми поведінки жителів.

Враховуючи вище викладені міркування, рекомендується розглянути можливість вдосконалення явища місцевого самоврядування ідеями муніципального корпоратизму, доповнюючи його авторськими розробками.

Відповідно до цього, автор пропонує низку рекомендацій щодо покращення розвитку громад.

#### 1.Професіоналізація управління та оптимізація організації.

Вище наводився аналіз законопроекту про зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». На нашу думку, в документі вирішується багато важливих питань покращення професійних компетентностей. Однак, першу зауваження, яке відразу виникає стосується набрання чинності Закону. Попри те, що війн триває, місцеве самоврядування потребує якісних законодавчих ініціатив. Низка важливих новел, які наводяться в документі, повинні бути запровадженні вже зараз, а не після війни.

Окрім того, спираючись на запропоновані законодавчі ініціативи та аналіз діяльності органів місцевого самоврядування, автором пропонується низка пропозицій, які стосуються управління та організації місцевого самоврядування.

Перша стосується професіоналізму керівництва громади. Відповідно до законодавства, голову, секретаря та депутатів обирають жителі громади. Ними

можуть стати майже будь-хто, незалежно від освіти та попереднього досвіду. Однак в багатьох випадках населення обирає своїх представників, керуючись внутрішніми мотивами, а не холодним розумом. І це часто призводить до того, що зовсім скоро стає зрозуміло, що кандидати не мають відповідних знань та вмінь для прийняття ефективних управлінських рішень. Посібники, тренінги чи методичні рекомендації, які громадськими організаціями та вищими органами влади «спускають» вниз для підвищення рівня компетентності обраних осіб, не завжди мають ефект. В першу чергу, тому що це рекомендаційно.

Відповідно до цього, пропонується законодавчо закріпити обов'язковість проходження відповідних тренінгів та навчання на підвищення професійних здібностей обранців. Обов'язковими напрямками підготовки мають бути: законодавство, бюджетні процеси, економічна теорія, політологія, соціологія, цифрові технології, психологія, а також факультативно інші дисципліни, серед яких можна виокремити: проєктний менеджмент, земельні відносини, комунікації з населенням, документознавство. Окрім того, це навчання повинно здійснювати протягом першого року діяльності вказаних осіб та мати обов'язковий кваліфікаційний іспит вкінці навчання. Результат іспиту впливатиме на подальшу діяльність осіб: рівень заробітної плати (для голови і секретаря), певні соціальні пільги. Також результат іспиту відобразиться на рейтинговій оцінці громади, яка впливатиме на імідж громади, рівень довіри з боку грантодавців, міжнародних донорів тощо.

Важливим доповненням до даної пропозиції є зміна підходу до управління та організації. Враховуючи досягнення цифровізації, можливості змінити підхід до розміру заробітної плати, доступність до навчання, парадигма управління та організації повинна втілювати в свою корпоратизм, який проявлятиметься на формуванні оптимальної структури організації. Чисельність та склад працівників апарату місцевої ради повинен бути оптимальний, обов'язки кожного повинні бути чіткими, а результат кожного повинен супроводжуватися досягненням впевненої ефективності. Кожна сфера життя та діяльності громади повинна мати відповідальну особу; при цьому не повинно бути перехрещення обов'язків та

створення диспропорцій в виконанні завдань окремими особами. В усіх працівників повинне бути сформований бізнес-підхід до роботи, тобто вони повинні бути впевнені, що від якості їх роботи точно залежить соціальний ефект, розвиток громади та їхня власна винагорода. Ймовірно, що варто керівництву також отримати додаткову освіту бізнес-адміністрування.

2.Здійснення централізованої цифровізації місцевого врядування та державного управління.

Розвиток цифрових технологій відкриває нам нові можливості, які роблять наше життя простішим та легшим. Однак в багатьох сферах ми досі зіштовхуємося з архаїчними підходами до виконання роботи. Найбільше ми їх зустрічаємо в державному секторі та в місцевому самоврядуванні, де, зокрема, через наявність притаманній для демократії бюрократії, ми зустрічаємося з великою кількістю довідок, паперових документів, погоджень та ін. Так, у нас існує Концепція розвитку електронного урядування [61], успішно працює Дія та деякі локальні інтернет-платформи (наприклад, Київ Цифровий), однак разом з тим ми не маємо єдиного зрозумілого та ефективного для всіх підходу, щоб зробити реально всю державу цифровою.

Інструменти від Міністерства цифрової трансформації на кшталт Цифрограми є цікавими і корисними, але для органів місцевого самоврядування вони носять більше рекомендаційний характер. Наповнення сайтів громад інформацією, передбаченою законодавством щодо публічної інформації, не робить ці сайти цікавими та ефективними для користувачів. В кожній громаді свій сайт, своя специфіка роботи та своя ієрархія. Запуск різних тренінгів та акселераційних програм для громад не відповідають очікуванням.

Відповідно до цього, очевидним є створення шаблонних Цифрових Громад, структура яких вміщуватиме всі законодавчо необхідні складові, мати оптимальну та зручну ієрархію, сучасний вигляд. Кожна громада повинна користуватися цією платформою, яка матиме вигляд як веб-сайту, так і додатку. Рівень заповнення платформи визначатиме рейтинг громади (на кшталт попередньої пропозиції). Попри автономності платформи у кожній громаді, дані

з неї будуть синхронізуватися до Єдиного державного веб-порталу відкритих даних. Окрім законодавчо визначеного змісту, платформа матиме низку вкладень, заповнення яких визначатиме цифровий розвиток громади (деякі дані відкриті, деякі лише для внутрішнього користування: ГІС-дані, інвестицій паспорти, отримання адміністративних послуг онлайн, сплата за паркування, сплата податків тощо.

Подібне нововведення матиме три рівні доступу:

- розширений – для органу місцевого самоврядування;
- авторизований – для зареєстрованих в громаді осіб;
- гостьовий – загальна інформація для будь-якого користувача.

Прогнозується, що такий підхід також сприятиме оптимізації штату працівників та покращить якість надання соціальних, адміністративних послуг, а також матиме вплив на покращення зв'язків з громадськістю.

3. Створення інноваційних парків. Розвиток громад важко уявити без здійснення на їх території підприємницької діяльності. За умови розумного планування території Генеральний план населеного пункту передбачає виділення промислової зони, землі якої пропонуються для продажу чи оренди інвесторам, які там починають будувати свій бізнес. В переважній більшості це абсолютно різні види підприємницької діяльності, які є незалежними від місцевого органу влади. Місцева влада практично не має впливу ні на вид бізнесу, ні взаємозв'язок його з рівнем зайнятості населення. Окрім отримання податкових платежів, місцеве самоврядування може отримати вигоду під час продажу земельної ділянки чи права оренди на неї на відкритих торгах. На цьому етапі також є певна можливість визначити вид підприємницької діяльності та вплинути на отримання потенційної вигоди в майбутньому (наприклад, чи це буде земельна ділянка під складські приміщення чи під виробництво металопластикових вікон). Загалом наявність розвиненої промислової зони це добре, адже є потенційним та реальним джерелом надходжень до бюджету, а також місцем роботи для місцевих жителів. Однак в більшій мірі це

екстенсивний підхід, тому що є обмеженість в отриманні потенційних вигод громадою.

На думку автора, інтенсивний спосіб розвитку економічної активності може бути забезпечений створенням та функціонуванням інноваційних парків.

Ідея інноваційних парків для України не є новою. Про неї говорили раніше науковці, політики, бізнесмени. В 2021 року навіть було розроблено законопроект «Про інноваційні парки», однак він досі не прийнятий. Цей документ є низку «білих» плям, але все ж він намагається показати можливий вигляд такого бізнес-середовища.

В українському законодавстві поняття «інноваційний парк» немає. Є технопарки, наукові та індустріальні парки. Останні визначають як території, в межах яких можуть працювати зокрема наукові та інформаційно-телекомунікаційні підприємства. На практиці, судячи з реєстру Мінекономіки, це переважно промислові локації. Технопарк — це юридична особа, що працює над наукомісткими розробками та впровадженням високих технологій. Їхній перелік закріплений у законі ще з 2000-х. Наукові парки — це переважно університетські середовища.

Відповідно до згаданого законопроекту, інноваційним парком є господарське об'єднання, що створюється з метою розвитку науково-технічної та/або інноваційної діяльності, використання наявного наукового та/або інноваційного потенціалу, матеріально-технічної бази, інноваційної та дослідницької інфраструктури для створення та комерціалізації результатів наукових досліджень, впровадження інновацій [62].

За своє сутністю інноваційний парк є середовищем, яке має: компетентне управління, перспективний план діяльності, визначені законодавством умови функціонування, підтримку від територіальної громади, достатню площу земельних ділянок для здійснення відповідних бізнес-активностей, складові, які забезпечують інноваційне, комерційне та ефективне здійснення створення та розвитку підприємницької діяльності.

До складових, відповідно законопроекту, входять: бізнес-акселератор, бізнес-інкубатор, інноваційний кластер, інноваційний хаб, центр трансферу технологій, центр експертизи та оцінки науково-технічних та інноваційних проєктів, консалтингові структури, лабораторно-виробничі комплекси, орієнтовані на впровадження нової техніки і технологій, центри колективного користування науковим обладнанням, дослідницькі структури унікального характеру та ін.

В розрізі цього питання корисним є досвід UNIT.City, яке створюється в місті Києві [63]. Попри відсутність законодавчої бази, вони активно займаються провадженням ідей інноваційного парку, який визначають як «спеціально облаштована територія, де команда управлінців реалізує стратегію зі зростання інноваційної активності в регіоні». Їхня діяльність здійснюється а межах чинного законодавства в сфері здійснення підприємницької та інвестиційної діяльності. Тобто додаткових гарантій, специфічної державної підтримки чи законодавчих норм, які б полегшували ведення такого виду інноваційної бізнес-активності, в їхньому розпорядженні нема. Разом з тим, вони створюють нову якість, яка може стати фундаментальною для ухвалення в майбутньому відповідного закону. Розглянемо основні особливості інноваційного парку, які впроваджує UNIT.City.

Планується, що інноваційний парк матиме: 600 000 кв. м офісів та 340 000 кв. м житла на 25 га, понад 300 резидентів та орієнтовно 30 000 робочих місць. Загальна сума інвестицій складає 500 млн доларів, які прогнозується окупити протягом 6-7 років. В першій черзі UNIT.City були ІТ-академія, бізнес-кампус В8, івент-простір, кафе та спортхаб. На 22,2 га землі розміщується: п'ять бізнес-кампусів, де розміщені понад 100 компаній, чотири дослідницькі лабораторії (незабаром відкриють ще одну — 5G), три акселератори (зокрема виробничий), два інвестиційних фонди, бізнес-школу, простір для стартапів NEST, студію створення контенту, коворкінг, три івент-простори, кафе, майданчики, парковки, каршеринг тощо.

Таким чином, за наявності достатньої площі землі, бажання керівництва громади та відповідного законодавства створення інноваційного парку в громаді

буде не тільки джерелом постійних надходжень до бюджету громади у вигляді податків, але й сприятиме інтелектуальному, фінансовому та соціальному розвитку його жителів. Важливим також вважаю визначити обов'язкову частку дивідендів, які отримуватиме місцевий бюджет від діяльності інноваційного парку в результаті створення такого органом місцевого самоврядування. Тому, ймовірно, слід розглядати щонайменше дві форми, в яких може створюватися інноваційне підприємство: як приватне об'єднання та як комунальне. В умовах другого варіанту можливим є використання норми Податкового кодексу України щодо частки чистого прибутку, який відраховується комунальними унітарними підприємствами до місцевого бюджету громади [64]. Також важливим є законодавче закріплення процесу створення інноваційного парку у вигляді комунального підприємства.

4.Перегляд взаємовідносин ОМС та громадян. Аналіз роботи органів місцевого самоврядування показує, що під час звернень громадян відбувається зловживання правом на звернення. Принаймні існують характерні повторювані риси такого процесу. Це прослідковується в постійному надсиланні звернень до органу місцевого самоврядування з вимогу надати доступ до публічної інформації, яка за своєю сутністю не несе ніякого змісту (наприклад, скільки комп'ютерів і з якою операційною системою є в апараті сільської ради, а через деяких час запит на кількість моніторів з відповідним розширенням). Закон не вимагає деталізувати такого роду інформацію у відкритих базах даних, однак він вимагає надавати інформацію на запит у відповідні терміни. Такі процес в певні періоди часу практично паралізують діяльність ради, яка окрім вище вказаних запитів має виконувати низку інших повноважень, в тому числі, й щодо надання інформації на запити, які несуть більш важливий характер.

На даний час не існує законодавчих інструментів попередження чи покарання за зловживання правом на звернення громадян. Також немає класифікації змісту звернень громадян за важливістю чи економіко-правовою значимістю.

Законодавство спрямоване не створення механізмів попередження корупції та зловживання повноваженнями в органах місцевого самоврядування, на обов'язковість виконання службових та посадових обов'язків. Однак, попри розвиток та політичну зрілість суспільства, не існує інструментарію захисту органу місцевого самоврядування від зловживання звернень громадян. На фоні не досить високого рівня заробітних плат, не можливості конкурувати з приватними компаніями та постійними тиском з боку громадськості за прийняття рішень, подібні зловживання знижують мотивацію працівників місцевих рад, блокують їх роботу та створюють соціальну напругу. Тому пропонується внести певні зміни до чинного законодавства в сфері звернень громадян.

3.2. Пропозиції законодавчих ініціатив щодо покращення роботи органів місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад

Відповідно до вище вказаних рекомендацій покращення розвитку громад, пропонуються наступні законодавчі зміни до наступних законів та законопроектів:

1. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№3077 від 02.05.2023 року) [65].

По-перше, на думку автора, варто переглянути початок набрання чинності. Такі зміни потрібні вже зараз.

По-друге, пропонується внесення змін до цього Закону.

Статтю 4 «Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування» доповнити:

-сприяння росту фінансово-економічної спроможності громади через ефективне використання в управлінні громадою бізнес-інструментів.

Статтю 9 «Основні права посадових осіб місцевого самоврядування» доповнити:

-на можливість отримання компенсації за страховими платежами в будь-якій страховій компанії, незалежно від форми власності, в межах щорічного ліміту, визначеного місцевим бюджетом;

-на отримання пропорційної грошової частки від відсотку чистого прибутку комунальних підприємств, які сплачуються до місцевого бюджету;

-на отримання додаткових виплат у розмірі до 50% від посадового окладу працівника, який відсутній, за заміщення цього працівника.

Статтю 10 «Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування» доповнити:

-постійна робота на розвиток громади та забезпечення її високого рівня життєдіяльності.

Додати статтю 40-1 «Формування рейтингу органу місцевого самоврядування» в наступній редакції:

-Національною агенцією державної служби формується рейтинг професійної компетентності органів місцевого самоврядування та проведення обов'язкових навчальних заходів в галузі бізнесу, управління, психології, права та специфічних дисциплін, які завершуються складанням іспиту;

-рейтинг впливає на можливість громад залучати додаткові субвенції з державного бюджету та кошти з державних фондів, а також отримувати інші привілеї та пільги.

Статтю 46 «Оплата праці службовців місцевого самоврядування» доповнити:

-частка прибутку комунального підприємства, яке спрямовується до місцевого бюджету.

Додати статтю 35-1 «Стажування в органах місцевого самоврядування» в наступній редакції:

-кожен громадянин України має право взяти участь в безоплатному або оплачуваному стажуванні в органі місцевого стажування, якщо він відповідає вимогам, сформованим службою управління персоналом;

-після проходження стажування громадян складає іспит та за результатами іспиту зараховується до кадрового резерву.

2.Закон України «Про звернення громадян» (№393/96 від 02.10.1996 року) [66]. Пропонується внесення змін до цього Закону.

Статтю 3 «Основні терміни, що вживаються в цьому Законі» доповнити терміном «зловживання правом на звернення громадян та доступу до публічної інформації» в такому значення: «свідома або несвідома діяльність громадян, які звертаються до органу місцевого самоврядування з питанням або питаннями, які надсилаються до органу місцевого самоврядування за короткий проміжок часу, а зміст таких звернень не несе чіткої користі адресанту та суспільству, при цьому виконання такого звернення несе ризик блокування діяльності органу місцевого самоврядування».

Статтю 26 «Відповідальність громадян за подання звернень протиправного характеру» доповнити:

-зловживання громадянами свого права на звернення громадян несе адміністративну відповідальність;

-критерії визначення зловживання визначаються методичними роз'ясненнями та складаються з періодичності надсилання звернень від одного адресанта, змісту звернення, суспільної та індивідуальної корисності розгляду такого звернення органом місцевого самоврядування.

3.Законопроект «Про інноваційні парки» [62] пропонується доопрацювати та прийняття за основу. При цьому автор пропонує доповнити цей документ наступними пунктами.

Статтю 1 «Визначення термінів» доповнити терміном «інноваційний парк комунальної форми власності» в такому значенні: «господарське об'єднання, яке утворюється за рішенням органу місцевого самоврядування на земельній ділянці комунальної форми власності, частини якої можуть бути надані в оренду або

продані приватним організаціям або іншим комунальним підприємствам цієї громади, з метою здійснення виробничої, науково-дослідницької та іншої діяльності, яка відповідає вимогам розвитку даного інноваційного парку, управління якого здійснюється керуючою компанією (Правлінням), що утворено з представників бізнесу, органу місцевого самоврядування, жителів громади, експертів та науковців».

Розділ 4 «Прикінцеві положення» вважати розділом 5. При цьому розділ 4 визначити як «Особливості створення та функціонування інноваційного парку комунальної форми власності». Розділ викласти в наступній редакції.

Стаття 12 «Створення інноваційного парку комунальної форми власності»:

-інноваційний парк комунальної форми власності створюється за рішенням місцевої ради;

-земельна ділянка, на якій розміщується інноваційний парк, повинна мати площу, яка відповідає очікуваним результатам від діяльності такого парку.;

-територія повинна мати відповідну інфраструктуру для здійснення підприємницької діяльності або розвиток відповідної інфраструктури передбачений в стратегії розвитку громади до початку здійснення підприємницької діяльності;

-створенню інноваційно парку передуює розробка плану розвитку інноваційного парку з визначенням перспективних галузей підприємницької діяльності, які передбачаються на цій території;

-до початку формування плану розвитку здійснюється формування структури інноваційного парку, а також визначається Правління.

Стаття 13 «Залучення населення»:

-першочерговий запуск бізнесу на території інноваційного парку пропонується ветеранам російсько-української війни, а також сім'я загиблих військових;

-першочергове розміщення вакансій на підприємства, які входять до інноваційного парку, відбувається на території громади з метою зростання

зайнятості населення та виховання в них відповідальності за розвиток інноваційного парку як запоруки розвитку громади;

-при закладах загальної середньої освіти, професійно-технічних училищах та вищих навчальних закладах комунальної форми власності, які розміщені на території громади, створюються науково-дослідницькі секції, досягнення яких реалізуються в інноваційному парку.

Стаття 14 «Додаткові вигоди від створення інноваційного парку»:

-підприємства, які планують працювати в інноваційному парку, можуть взяти земельну ділянку в оренду або придбати її на відкритих торгах;

-частка прибутку, отриманого інноваційним парком комунальної форми власності, перераховується до місцевого бюджету;

-залежно від розвитку інноваційного парку, він бере на себе соціальне навантаження у вигляді підтримки розвитку соціально-культурної сфери громади (туризм, спорт, дозвілля тощо).

Висновки до розділу 3.

В цьому розділі автор надає низку рекомендацій, які на його думку сприяють розвитку громади та зміцненню місцевого самоврядування. Серед цих пропозицій: професіоналізація управління та оптимізація організації, перегляд взаємовідносин ОМС та громадян, створення інноваційних парків, здійснення централізованої цифровізації місцевого врядування та державного управління.

Ці пропозиції виходять із ідеї муніципального корпоратизму, який розглядає з бізнесової точки зору.

Окрім того, на основі викладених рекомендацій, автор пропонує відповідні зміни до законів «Про службу в органах місцевого самоврядування (від 02.05.2023 р.), «Про звернення громадян», а також до законопроекту «Про інноваційні парки».

## ВИСНОВКИ

Кваліфікаційна магістерська робота містить теоретичний аналіз історії розвитку місцевого самоврядування, надається огляд теорій та моделей організації місцевої влади, а також визначається місце територіальної громади в публічній владі.

Автор виділяє наступні етапи розвитку місцевого самоврядування: період княжої доби, період Великого князівства Литовського, козацька доба, період України у складі Російської та Австро-Угорської імперій, період Української революції 1917-1921 років, період радянської влади, період отримання незалежності. Okремо виділяється період дії магдебурзького права, який зачіплює три перших історичних епохи, але при цьому має особливості, пов'язані з популяризацією європейських демократичних цінностей в Україні.

В процесі становлення громад як важливої частини суспільного життя та організаційно-територіального устрою, що визначають також вектор розвитку держави та внутрішні взаємозв'язки, сформувалося декілька теорій місцевого самоврядування, які по-різному підходять до визначення і ролі цього інституту. Виокремлюють такі теорії: вільної громади, господарська, громадівська, державницька. Теорії та сукупність теорій у поєднанні з досвідом та традиціями, які склалися в процесі історичного розвитку суспільства, формують моделі організації та функціонування місцевого самоврядування. Науковці виділяють п'ять основних моделей: англосаксонська, континентальна, змішана, іберійська, радянська.

Більшість науковців визначають наступні ознаки, які притаманні територіальним громадам: спільна територія (проживання, робота, приватна власність на нерухоме майно), спільні інтереси щодо питання життєдіяльності громади, взаємодія жителів під час реалізації цих інтересів, відчуття кожного членом громади, спільна комунальна власність, сплачування місцевих податків та зборів.

В роботі досліджується вплив процесу децентралізації на розвиток системи місцевого самоврядування. Реформа децентралізації диктувалася не тільки розвитком громадянського суспільства та потребою розширення прав на місцях, але й вимогами Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованого Верховною Радою України. Однією з прогнозованих цілей реалізації реформи було утворення спроможних громад. Початку процесу децентралізації передувало прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні схваленої Кабінетом Міністрів України від 1 квітня 2014 року та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 4 вересня 2015 року. Аналіз досягнень децентралізації показує, що в 2023 році порівняно з 2022 роком кількість громад, які долучилися до міжгромадівського співробітництва, зросла до 476 (+29 громад), які за три роки уклали 315 договорів муніципального співробітництва. При цьому 356 громад уклали 1464 договори міжнародного співробітництва з 62 країнами світу.

Аналізуючи законодавчу діяльність українського парламенту, автор виділяє три етапи законотворчої діяльності в сфері місцевого самоврядування від початку реформи децентралізації: вимоги до зміни законодавства у зв'язку з початком функціонування реформи децентралізації на всій території України; вимоги до зміни законодавства у зв'язку з російським повномасштабним вторгненням; зміни до законодавства, які важливі зараз. На даний час продовжується уточнення та вдосконалення чинного законодавства, яке на даному етапі спрямоване зростання рівня професіоналізму органів місцевого самоврядування, збільшення фінансового потенціалу громад, розвиток міжтериторіальних зв'язків, розвиток громадянського суспільства, а також унормовування великої кількості відносин та понять.

Автор надає рекомендації, які сприяють розвитку громади та зміцненню місцевого самоврядування: професіоналізація управління та оптимізація організації, перегляд взаємовідносин ОМС та громадян, створення інноваційних парків, здійснення централізованої цифровізації місцевого

врядування та державного управління. Ці пропозиції виходять із ідеї муніципального корпоратизму, який розглядає з бізнесової точки зору.

Відповідно до рекомендацій, автор пропонує зміни до законів «Про службу в органах місцевого самоврядування (від 02.05.2023 р.), «Про звернення громадян», а також до законопроекту «Про інноваційні парки».

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Панчишин Р. І. Становлення та розвиток об'єднаної територіальної громади: ретроспективний огляд конституційного законодавства. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Випуск 6, том 1. С. 36-40.
2. Звіздай О. В. Історичні передумови та періодизація організації місцевого самоврядування в Україні. Держава і регіони. Серія: Державне управління. 2017. 2 (58). С. 138-143.
3. Радько П. Г. Українські традиції місцевого самоврядування (на прикладі Великого князівства Литовського). Соціально-економічні, політичні та гуманітарні виміри національного та місцевого розвитку. URL: <http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/10594/1/2.pdf> (дата звернення: 27.11.2023).
4. Бутирін Є. О. Місцеве самоврядування періоду козацької доби (кін. XV ст. - пер. пол. XVII ст.). URL: <http://dspace.pdpu.edu.ua/bitstream/123456789/12803/1/Місцеве%20самоврядування%20періоду%20козацької%20доби%20%28кін.%20XV%20ст.%20-пер.пол.%20%20XVII%20ст.%29..pdf> (дата звернення: 27.11.2023).
5. Мануїлова К. В. Засади децентралізації в публічній владі запорізьких козаків. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. 29 (68). С. 205-209.
6. Береза О. І. Магдебурзьке право в Україні та його значення для розвитку місцевого самоврядування. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 40. С.91-98. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2014\\_40\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_40_13) (дата звернення: 27.11.2023).
7. Утенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посібник. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с.
8. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. С. 190.

9. Копиленко О. Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми. Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. К., 1992. Вип. 2.

10. Козаченко А. І. Земське самоврядування за часів Центральної Ради (на матеріалах Полтавського земства). Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2007. Вип. 14. URL: [https://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2897/1/Kozachenko\\_77.pdf](https://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2897/1/Kozachenko_77.pdf) (дата звернення: 27.11.2023).

11. Мельник О. О. Реформування органів місцевого самоврядування за доби Гетьманату. Національна та історична пам'ять. URL: [https://shron1.chtyvo.org.ua/Melnyk\\_Oleksandr/Reformuvannia\\_orhaniv\\_mistsevoho\\_samovriaduvannia\\_za\\_doby\\_Hetmanatu\\_1918.pdf?PHPSESSID=3v9afrbjbfncfirtsu62u4jsq1](https://shron1.chtyvo.org.ua/Melnyk_Oleksandr/Reformuvannia_orhaniv_mistsevoho_samovriaduvannia_za_doby_Hetmanatu_1918.pdf?PHPSESSID=3v9afrbjbfncfirtsu62u4jsq1) (дата звернення: 27.11.2023).

12. Терлюк І. Я. Історія держави і права України: Практикум: навч. посіб. К., 1999. URL:

[https://pidru4niki.com/1638120445529/pravo/organizatsiya\\_mistsevoyi\\_vladi\\_samovryaduvannya](https://pidru4niki.com/1638120445529/pravo/organizatsiya_mistsevoyi_vladi_samovryaduvannya) (дата звернення: 27.11.2023).

13. Делія О. В. До питання про місцеву владу в СРСР. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. Вип. 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=720> (дата звернення: 27.11.2023).

14. Ліскович М. Місцеві вибори – 2020: підсумки, тенденції та що буде далі. Укрінформ. 24.11.2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3142240-miscevi-vibori2020-pidsumki-tendencii-ta-so-bude-dali.html> (дата звернення: 27.11.2023).

15. Звіздай О. В. Наукові теорії походження місцевого самоврядування та сформовані на їх основі моделі. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. Вип. 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1067> (дата звернення: 27.11.2023).

16. Дацій Н. В., Бойчук Л. В., Кравченко Ю. О. Основні концепції соціально-економічного розвитку територій в контексті розвитку місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції. Публічне управління та митне

адміністрування. 2022. Спецвипуск. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2022/spec/6.pdf> (дата звернення: 27.11.2023).

17. Вегеш М. М. Політологія: Підручник. Київ: Знання, 2008. 384 с.

18. Третяк А. В. Громадівська теорія місцевого самоврядування як ефективна модель здійснення екологічної політики України на місцях: за та проти. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2020. 31(70). URL: [https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2\\_2020/part\\_2/6.pdf](https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/part_2/6.pdf) (дата звернення: 27.11.2023).

19. Круш П. В. (Ред.) Національна економіка: Підручник. Київ: Каравела, 2008. 427 с.

20. Вакуленко В. М., Орлатий М. К. (Ред.) Загальні засади місцевого самоврядування в Україні. навч. посіб. К.: Вид-во НАДУ, 2010. 211 с.

21. Співак Д. П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування. Актуальні проблеми політики. 2012. С. 112-124. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1632/Spivak.pdf> (дата звернення: 27.11.2023).

22. Івер А. В. Британська (англосаксонська) модель місцевого самоврядування: характерні риси та особливості. Соціально-економічні, політичні та гуманітарні виміри національного та місцевого розвитку : зб. наук. ст. учасників регіон. наук.-практ. конф. Полтава: ПНПУ імені В. Г. Короленка, 2018. С. 107-110. URL: <http://dspace.pnpu.edu.ua/handle/123456789/10629> (дата звернення: 27.11.2023).

23. Наумкіна С., Бризгунова Т. Європейська система місцевого самоврядування та її креативне втілення в сучасній Україні. Український науковий журнал. 2013. Вип. 2. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/1040> (дата звернення: 27.11.2023).

24. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2017. 288 с.

25. Попко В. В. Іберійська модель місцевого самоврядування. Часопис Київського університету права. 2016. Вип. 3. С. 390-395. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2016\\_3\\_92](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2016_3_92) (дата звернення: 27.11.2023).
26. Шедько Ю. Н. (Ред.) Система державного і муніципального управління. 2013. URL: [https://stud.com.ua/8731/ekonomika/radyanska\\_model\\_mistseвого\\_samovryaduvannya](https://stud.com.ua/8731/ekonomika/radyanska_model_mistseвого_samovryaduvannya) (дата звернення: 27.11.2023).
27. Васильєва О. І. Функціонування публічної влади на територіальному рівні: проблеми і перспективи. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2009. Вип. 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=53> (дата звернення: 27.11.2023).
28. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місьцеве та регіональне самоврядування України. 1995. 12 (10-11). С. 67.
29. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник центральної виборчої комісії. 2008. 2(12). С. 46–52.
30. Іващенко К. В., Коцур І. В. (Ред.) Технології соціальної роботи за місцем проживання: навч. посібник, 2-ге вид., оновл. Умань: ФОП Жовтий О.О., 2016. 114 с.
31. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні» (6-8 верес. 2001, м.Бердянськ). К.: Логос, 2002. С. 368–371.
32. Гуральник В. М. Територіальна громада в системі публічної влади в Україні: теоретичний аспект. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2015. Вип. 1. С. 137-147. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/5e28a6ac-ab21-49e3-8691-4340c528bcb1/content> (дата звернення: 27.11.2023).

33. Семенченко Ф. Г. Органи місцевого самоврядування в системі публічної влади. Наукові праці. Політологія. 2010. Вип. 137 (Т.149). С. 95-99. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/5e28a6ac-ab21-49e3-8691-4340c528bcb1/content> (дата звернення: 27.11.2023).

34. Костицький В. Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади. Вісник АПСВТ. 2018. Вип. 1. URL: [https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk\\_1\\_2018-48-50.pdf](https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-48-50.pdf) (дата звернення: 27.11.2023).

35. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 27.11.2023).

36. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text> (дата звернення: 27.11.2023).

37. Колодій О. М. Вплив децентралізації на зміцнення ролі органів місцевого самоврядування в Україні. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Вип. 6. С. 42-46. URL: [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/6\\_2018/11.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/6_2018/11.pdf) (дата звернення: 27.11.2023).

38. Чернишов О. Успішні громади — успішна держава: навіщо Україні децентралізація? LB.ua. 19.07.2021. URL: [https://lb.ua/news/2021/07/19/489712\\_ustpishni\\_gromadi\\_ustpishna\\_derzhava.html](https://lb.ua/news/2021/07/19/489712_ustpishni_gromadi_ustpishna_derzhava.html) (дата звернення: 27.11.2023).

39. Пастушенко К. Чому після війни в Україні важливо продовжити децентралізацію. Економічна правда. 23.03.2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/03/23/698335/> (дата звернення: 27.11.2023).

40. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (дата звернення: 27.11.2023).

41. Проєкт змін до Конституції в частині децентралізації: що передбачає і які подальші кроки. 30.11.2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14307> (дата звернення: 27.11.2023).

42. Реформа місцевого самоврядування: які питання на порядку денному і чому вони значимі? Лабораторія законодавчих ініціатив. 22.12.2021. URL: <https://parlament.org.ua/2021/12/22/reforma-mistsevogo-samovryaduvannya-yaki-pitannya-na-poryadku-dennomu-i-chomu-voni-znachimi/> (дата звернення: 27.11.2023).

43. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою від 04.11.2021 р. № 6282. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73151](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73151) (дата звернення: 27.11.2023).

44. Михайлов Д. У вересні парламент розгляне два законопроєкти про місцеве самоврядування — нардеп. Суспільне новини. 22.08.2023. URL: <https://suspilne.media/556201-u-veresni-parlament-rozgliane-dva-zakonoproekti-pro-misceve-samovraduvanna-nardep/> (дата звернення: 27.11.2023).

45. Закони війни: які важливі для місцевого самоврядування рішення приймав Парламент під час війни. Децентралізація. 09.02.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16094> (дата звернення: 27.11.2023).

46. Держава розширила можливості органів місцевого самоврядування використовувати власні кошти. Децентралізація. 09.07.2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15203> (дата звернення: 27.11.2023).

47. Олексій Чернишов: Верховна Рада прийняла закон, який визначає основні засади відновлення та розвитку регіонів і громад. Децентралізація. 09.07.2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15200> (дата звернення: 27.11.2023).

48. 8 законопроектів, важливих для розвитку та відновлення громад (інфографіка). Децентралізація. 17.01.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16009> (дата звернення: 27.11.2023).

49. Повноваження ОДА та РДА: законопроект №4298 готовий до розгляду в другому читанні (+інфографіка). Децентралізація. 14.07.2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13769> (дата звернення: 27.11.2023).

50. Проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування – розпочалося експертне обговорення до другого читання. Децентралізація. 23.01.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16029> (дата звернення: 27.11.2023).

51. Порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою: законопроект йде на повторне перше читання. Децентралізація. 16.02.2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14574> (дата звернення: 27.11.2023).

52. Президент підписав закон про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою. Децентралізація. 24.10.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17355> (дата звернення: 27.11.2023).

53. Органи самоорганізації населення - Парламент у першому читанні прийняв зміни до Закону. Децентралізація. 03.05.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16517> (дата звернення: 27.11.2023).

54. Зміни до Закону про місцеве самоврядування: про що проект №7283. Земляк. 15.11.2022. URL: <https://zemliak.com/konsultacii/3693-zmini-do-zakonu-pro-misceve-samovryaduvannya-pro-shcho-proyekt-7283> (дата звернення: 27.11.2023).

55. Законопроект Мінрегіону про комунальну власність зареєстрований у Верховній Раді. Децентралізація. 30.12.2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14432> (дата звернення: 27.11.2023).

56. У «Слузі народу» назвали ТОП-5 законів, які цьогогоріч планує ухвалити Рада. Укрінформ. 08.01.2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3381851-u-sluzi-narodu-nazvali-top5-zakoniv-aki-cogoric-planue-uhvaliti-rada.html> (дата звернення: 27.11.2023).

57. Зареєстровано важливий законопроект щодо транскордонного співробітництва громад. Децентралізація. 04.07.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16838> (дата звернення: 27.11.2023).

58. Пріоритети законодавчого порядку денного щодо децентралізації у 2023 - результати опитування представників ОМС. Децентралізація. 07.02.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/16086> (дата звернення: 27.11.2023).

59. Голікова Т. В. Розвиток муніципального корпоратизму в Україні. Економіка і прогнозування. 2004. Вип. 3. С.70-81. URL: [http://eip.org.ua/docs/EP\\_02\\_3\\_70\\_uk.pdf](http://eip.org.ua/docs/EP_02_3_70_uk.pdf) (дата звернення: 27.11.2023).

60. Бобровська О. Ю. Корпоративність місцевого самоврядування як інтегральний чинник його розвитку. Аспекти публічного управління. 2016. 3(29). С. 74-85. URL: <https://aspects.org.ua/downloads/primer.pdf> (дата звернення: 27.11.2023).

61. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text> (дата звернення: 27.11.2023).

62. Законопроект «Про інноваційні парки» від 11.08.2022 №7658. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1436423> (дата звернення: 27.11.2023).

63. Трапезнікова Дар'я. Інновації на місці занепаду. Як в Україні освоюють закинуті промзони. 01.09.2021. URL: <https://vctr.media/ua/innovacziyi-promzoni-unit-city-promprylad-renovacziya-77495/> (дата звернення: 27.11.2023).

64. У якому розмірі комунальні унітарні підприємства та їх об'єднання здійснюють відрахування до місцевих бюджетів частини чистого прибутку (доходу)? Східне міжрегіональне управління ДПС по роботі з великими платниками податків. 13.09.2021. URL: <https://evp.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/501139.html> (дата звернення: 27.11.2023).

65. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 №3077. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення: 27.11.2023).

66. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 №393/96.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення:  
27.11.2023).