

Міністерство освіти і науки України
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»
Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

Кваліфікаційна робота
на тему:
**«Місцеве самоврядування в Україні та країнах ЄС: порівняльний
аналіз правових засад та принципів діяльності»**

Виконала:
студентка академічної групи 401ПУ
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»
_____Маковій Ю.С.

Науковий керівник:
завідувач кафедри публічного управління,
адміністрування та права, кандидат наук
з державного управління, доцент
_____Трегубенко Г.П.

Полтава – 2026 рік

Бібліографічний опис та анотація кваліфікаційної роботи

Бібліографічний опис: Маковій Юлія Сергіївна. Місцеве самоврядування в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз правових засад та принципів діяльності. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права Трегубенко Галина Петрівна. Полтава. 2026 рік.

Зміст роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, десяти підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

Анотація. У роботі досліджено теоретико-правові засади інституту місцевого самоврядування в Україні та країнах ЄС; з'ясовано поняття, сутність та зміст місцевого самоврядування; охарактеризовано правові засади його організації в Україні; проаналізовано основні моделі й правові основи місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу. Здійснено порівняльний аналіз правових засад і принципів діяльності місцевого самоврядування в Україні та країнах ЄС, визначено спільні та відмінні риси відповідних моделей, а також виявлено основні тренди розвитку місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції. Досліджено виклики реформ місцевого самоврядування в Україні, значення європейських стандартів для гармонізації засад його функціонування та перспективи удосконалення місцевого самоврядування в Україні у світлі євроінтеграції. За результатами дослідження надано рекомендації та встановлено шляхи вдосконалення правових засад.

Ключові слова: міське самоврядування, територіальна громада, децентралізація, правові засади, принципи діяльності, Європейський Союз, Європейська хартія місцевого самоврядування, євроінтеграція, фінансова автономія, муніципальна влада, воєнний стан.

ЗМІСТ

ВСТУП	2
РОЗДІЛ 1.....	4
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС	4
1.1. Основи місцевого самоврядування: поняття, сутність та моделі організації.....	4
1.2. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні.....	11
РОЗДІЛ 2.....	19
АНАЛІЗ НОРМАТИВНИХ ЗАСАД ТА СТРУКТУРНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ	19
2.1. Порівняльний аналіз принципів і повноважень місцевого самоврядування в Україні та Європейських держав.....	19
2.2. Порівняльний аналіз гарантій діяльності, матеріально-фінансової основи та кооперації місцевого самоврядування з державою в Україні та в країнах ЄС.....	31
РОЗДІЛ 3.....	38
ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ	38
3.1. Основні виклики реформи місцевого самоврядування в Україні та значення європейських стандартів для їх подолання	38
3.2. Пропозиції щодо вдосконалення основ місцевого самоврядування в Україні у світлі євроінтеграції.....	46
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	52
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	55
ДОДАТКИ.....	60
ДОДАТОК А.....	61

ВСТУП

Актуальність теми зумовлена тим що, інститут місцевого самоврядування сьогодні виступає одним із ключових факторів у демократичній державі, а ефективність його функціонування напряду впливає на якість публічного управління. В умовах євроінтеграції України, продовження реформи децентралізації та дії воєнного стану особливого значення набуває дослідження правових засад і принципів діяльності місцевого самоврядування крізь призму європейських стандартів. Актуальність теми посилена й тим, що українська нормативно-правова база щодо проблематики досить розгалужена, однак проблеми асиметрії повноважень, фінансової нестабільності громад, недостатньої інституційної спроможності та фрагментарності правового регулювання зберігаються. Порівняльний аналіз, проведений у контексті дослідження, дав змогу виявити не лише спільні риси української та європейської моделей, а й встановити шляхи вдосконалення національної системи з огляду на її особливості.

Метою дослідження є комплексний аналіз правових засад та принципів діяльності місцевого самоврядування в Україні та країнах ЄС, визначення особливостей їх нормативного закріплення і практичної реалізації, а також у виробленні пропозицій щодо вдосконалення основ місцевого самоврядування в Україні в контексті євроінтеграції.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено наступні завдання: з'ясувати поняття, сутність та зміст місцевого самоврядування в Україні та країнах ЄС; охарактеризувати правові засади організації місцевого самоврядування в Україні; дослідити основні моделі й правові основи місцевого самоврядування в країнах ЄС; здійснити порівняльний аналіз правових засад і принципів діяльності місцевого самоврядування в Україні та країнах ЄС; визначити основні виклики реформ місцевого самоврядування в Україні в умовах євроінтеграції та воєнного стану; проаналізувати значення європейських стандартів для гармонізації засад місцевого самоврядування в Україні;

сформулювати перспективи й шляхи вдосконалення основ місцевого самоврядування в Україні у світлі євроінтеграції.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні та країнах ЄС.

Предметом дослідження виступають правові засади, принципи діяльності, моделі організації та напрями вдосконалення місцевого самоврядування в Україні та країнах ЄС у контексті порівняльно-правового аналізу.

Методами дослідження виступають формально-юридичний метод для аналізу нормативно-правових актів України, Європейської хартії місцевого самоврядування та іншого міжнародного законодавства; порівняльно-правовий метод для зіставлення правових засад і принципів діяльності місцевого самоврядування в Україні та країнах ЄС; системно-структурний метод для розкриття принципів європейського місцевого самоврядування та метод узагальнення для систематизації всієї інформації та підготовки висновків і рекомендацій.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС

1.1. Основи місцевого самоврядування: поняття, сутність та моделі організації

Одним із основних елементів децентралізації і показником демократичної держави виступає місцеве самоврядування як окремий інститут. Воно забезпечує участь населення у прийнятті врядуних рішень управління державою через представницькі органи влади локального значення на основі встановлених державою механізмів. Аналіз поняття, сутності та змісту місцевого самоврядування як концепту дає змогу краще зрозуміти, на яких засадах ця система працює в Україні, в європейському вимірі, і порівняти ці стандарти в світлі євроінтеграції України.

Місцеве самоврядування насамперед є показником активізації громадянського суспільства та реформ, завдяки яким громадськість отримує не лише право голосу, а й право управління та впливу на державотворчі процеси. Законодавством України місцеве самоврядування виражається у праві територіальної громади, тобто жителів села чи об'єднання в сільську громаду жителів села, селища або міста, самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах нормативно-правових актів України. Регіональні документи міжнародного характеру аналогічно фіксують право на реалізацію децентралізованого управління як спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону регулювати і здійснювати управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність [1, с. 55].

Можна констатувати, що законодавчі акти України вже акцентують увагу на конкретних суб'єктах, територіальних громадах, які можуть реалізовувати свої

управлінські функції. Натомість міжнародні документи більше зосереджуються на інституційній спроможності органів діяти децентралізовано.

Місцеве самоврядування володіє набором специфічних ознак, які визначають це явище: законність, прозорість, суспільна функція, реалізація через відповідні органи влади, безперервність, окремість апарату місцевого самоврядування від населення і готовність вирішувати державні проблеми на локальному рівні [1, с. 56]. Через ці функції також можна констатувати, що правова сутність місцевого самоврядування в національному законодавстві зосереджена на вирішенні питань локального значення, тоді коли європейське місцеве самоврядування діє через модель публічних справ і лівової частки публічних справ у відданні місцевих органів влади.

Місцеве самоврядування є інструментом децентралізації, чого вимагає від України євроінтеграція і на чому побудоване управління й урядування в Європі. Можна стверджувати, що місцеве самоврядування є не тільки декларативною формою організації державного управління, а й практичним інструментом підвищення публічного управління.

Більш детально варто розглянути й природу місцевого управління або муніципальної влади як такої. Муніципальна влада є особливим видом управління, вона не є продовженням державної влади на місцевому рівні, але має ті ж риси, що притаманні її структурі. Муніципальна влада є явищем публічного права і об'єднана з державною владою тим, що, як і остання забезпечує підпорядкування суб'єктів муніципальних правовідносин [2, с. 230].

Водночас муніципальна влада відрізняється від державної влади тим, що має свою специфіку: особлива сфера суспільних відносин та особливий пул обов'язків і прав суб'єктів, так само як і особливий суб'єктний склад.

У контексті сучасної кризи традиційних владних відносин та різних деформацій, притаманних державним інститутам демократії, що відбуваються у світі, у багатьох випадках саме з муніципальними структурами, заснованими на «живій» самоорганізації людей, пов'язані надії як на створення ефективних протидій бюрократизації державного управління, так і на підвищення його

ефективності шляхом досягнення більшого ступеня гнучкості, відкритості та контролю над суспільством. Крім того, в доктрині існують ключові принципи ефективного законодавства, що регулює місцеве самоврядування, які відповідають Європейській хартії: 1) придатність до цілі; 2) демократія та представництво; 3) місцеве розширення прав і можливостей; 4) справедливість; 5) нагляд та підтримка; 6) потенціал та стійкість; 7) ефективність, результативність та рівність; 8) залучення громади; 9) міждержавна співпраця; 10) ясність та послідовність [2, с. 230-231].

Варто підсвітити, що місцеве самоврядування жодним чином не заміняє собою центральні органи влади і в управлінській ієрархії завжди підпорядковується їм. Однак, як свідчить дослідження, у багатьох випадках саме місцеве самоврядування є більш ефективним для вирішення кризових ситуацій, які центральні державні органи або не здатні оперативно вирішити, або не надають їм пріоритетного порядку рішення. І завдяки наближеності до потреб населення муніципальна влада може якісно реагувати на ці виклики, чого часто не може забезпечити центральна влада.

Державна влада здійснюється на національному та регіональному рівнях, тоді як муніципальна влада здійснюється в міських та сільських поселеннях та інших територіях муніципалітетів. Незалежність місцевого самоврядування проявляється насамперед у його організаційно-інституційній структурі: органи місцевого самоврядування відокремлені від державної влади та підпорядковуються їй лише в межах закону [2, с. 231].

Таким чином, місцеве самоврядування можна характеризувати, по-перше, у суб'єктивно-особистісному аспекті – як інститут правового статусу фізичної особи; по-друге, у соціальному аспекті – як спосіб самоорганізації суспільства, досягнення певної автономії суспільства у відносинах з державою, що дозволяє визначити місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства; по-третє, у публічно-владному аспекті – як особливу форму здійснення публічної влади населенням за місцем проживання.

В контексті європейської інтеграції сутність місцевого самоврядування та зміст його в європейській оптиці для України стає актуальним, оскільки гармонізація нормативних положень у цій сфері є основним завданням держави. Так, після Другої світової війни процеси європейської інтеграції призвели до розробки спільних стандартів у сфері місцевого самоврядування. У 1970 році Консультативна Асамблея Ради Європи (з 1974 року – Парламентська Асамблея Ради Європи) розробила Рекомендацію 615, яка сформулювала перші загальні принципи місцевого самоврядування для країн-членів Ради Європи. Ці принципи включають зобов'язання закріпити принцип місцевої автономії в конституції, право місцевих громад управляти своїми фінансами та право місцевих громад задовольняти спільні інтереси зокрема [3, с. 204].

Наведена теза доводить два питання дослідження. По-перше, те, що місцеве самоврядування є конституційно закріпленою гарантією більшості демократичних держав і об'єктом гармонізації на регіональному та міжнародному рівнях. По-друге, сутність місцевого самоврядування в Україні все більше залежна від його сприйняття в Європі і через призму європейських стандартів, бо саме вони визначають розвиток цієї сфери в Україні.

Серед функцій місцевого самоврядування дослідники виокремлюють його соціальне призначення. Представницькі органи місцевої влади відображають основні напрями діяльності муніципального управління, через які реалізуються завдання, закріплені у стратегічних і програмних державних документах. Важливо враховувати, що функції місцевого самоврядування охоплюють подвійний адміністративно-правовий статус: з одного боку, як самоврядного органу, з іншого – як органу, що здійснює делеговані повноваження [4, с. 945].

Аналізуючи моделі організації місцевого самоврядування, дослідники розмежовують підходи через призму децентралізації та публічного врядування. Різні держави Європейського Союзу по-різному підходять до регулювання інституту місцевого самоврядування, хоча він діє на спільних загальних засадах верховенства права та законності. Децентралізація як явище характерна для більшості країн Європейського Союзу на різних історичних етапах. Для України

як країни, яка чітко визначила вектор розвитку європейської інтеграції, розуміння як правової, так і теоретичної основи процесів децентралізації в європейських країнах є важливою передумовою для подальших реформ.

Такі країни, як Бельгія, Італія, Франція, Литва, Польща, Україна та Велика Британія, демонструють різні підходи до централізованих та децентралізованих форм реалізації державного управління. Франція все ще вважається досить централізованою європейською країною, незважаючи на курс на децентралізацію, проголошений у статті 1 Конституції (18). Тим часом Бельгія, Велика Британія та Італія переважно вважаються децентралізованими. Литва та Україна – це країни колишнього радянського простору, де розвиток місцевого самоврядування характеризується різними тенденціями. Литва та Україна залишаються відносно централізованими, хоча Україна з 2014 року до повномасштабного вторгнення Росії у 2022 році проводила реформу децентралізації в кілька етапів [3, с. 202].

Порівнюючи рецентралізацію та централізацію, вчені визначають перший термін як посилення (відновлення) ролі центральних органів влади на різних рівнях управління окремими сферами державних завдань. Централізація, у свою чергу, пов'язана з принципом деконцентрації, коли місцеві та регіональні органи влади виконують адміністративну діяльність, але управляються центральним урядом [3, с. 203]. Це дозволяє констатувати, що європейські держави не мають стабільної уніфікованої моделі місцевого самоврядування в ЄС, зберігаючи сильні централізовані характеристики. Розвиток місцевого самоврядування в рамках об'єднання відображає не тільки тенденцію до децентралізації, а й тренд рецентралізації – нова модель перерозподілу влади поряд із деконцентрацією, деволюцією або навіть повною централізацією влади.

Отож, вище було розглянуто основні характеристики місцевого самоврядування різних європейських держав, яке відтепер доцільно звести за його особливостями до тої чи іншої запропонованої моделі. Так, Бельгія послуговується децентралізованою моделлю організації місцевого самоврядування із явними проблемами в питанні консультацій та координації

функцій муніципальної та державної влади. Франція виступає децентралізованою державою в деклараціях, однак на практиці вона демонструє змішану модель з елементами рецентралізації. Відповідно до проведеного аналізу, місцеве самоврядування у Франції має централізовано-децентралізовані риси, що тяжіють до централізованих [3, с. 206]. Італія – децентралізована модель із низьким рівнем адміністративного забезпечення. Характеристика італійського місцевого самоврядування дає підстави віднести державу до децентралізованого устрою муніципальної влади, однак зі значними проблемами у сфері технічного забезпечення та кадровим голодом. Польща відображає децентралізовану модель і загалом характеризується як держава із достатньою автономією місцевої влади. Відповідно до дослідження, зафіксовані певні недоліки в комунікації між центральною і місцевою владою та асиметрія у фінансуванні [3, с. 207]. Остання проблема є поширеною у європейських державах навіть з високим рівнем децентралізації. Попри те, що Велика Британія не належить до Європейського Союзу, її модель місцевого самоврядування варто розглядати, оскільки вона відображає деволюційну модель з фінансовою залежністю. Місцеве самоврядування не закріплене національним законодавством Великої Британії, а сама місцева влада, хоч і не оформлена в традиційний інститут, має велику фінансову залежність від центральної.

Ще один спосіб аналізувати моделі місцевого самоврядування – це класифікація не через традиційну територіальну організацію влади, а через моделі публічного врядування. Тут виокремлюють три основні моделі: 1) традиційна публічна адміністрація або ж верберівська і неоверберівська модель; 2) менеджерська модель; 3) гібридна модель. Верберівська чи неоверберівська модель ґрунтується на законності і ієрархії політичній нейтральності. Ця модель централізована і відображає традиційну централізовану модель місцевого самоврядування, оскільки її принцип є управління – «згори-вниз». Верберівська та неоверберівська моделі демонструють сильний вплив центральної влади на місцеве самоврядування і збереження залежності місцевого самоврядування саме від неї [16, с. 7].

Менеджерська модель або модель New Public Management орієнтована на результат та ефективність і модернізацію управлінських процедур. На місцевому рівні ця модель характеризується тим, що місцеве самоврядування відкрите до управління та інновацій. З'являється таке поняття, як «муніципальний менеджмент», коли муніципальна влада відображає власні механізми і власну інституційну основу діяльності [16, с. 7-8].

Гібридна модель є поєднанням всіх сучасних акцентів підзвітності, партнерського підходу, міжнародної кооперації, цифровізації, тобто вона відображає симбіоз декількох моделей водночас. Для країн ЄС, як вже було констатовано, характерна не універсальна стандартна модель, а поєднання; саме тому гібридна модель набирає все більшої популярності для муніципальної влади, оскільки місцеве самоврядування може поєднувати як елемент ієрархії менеджерського підходу, так і партнерської кооперації та діджиталізації [16, с. 8].

Таблиця 1.1.

Моделі місцевого самоврядування

Модель	Характеристика	Країни
Децентралізована	Широка автономія місцевого самоврядування; органи місцевого управління діють незалежно від центральної влади в межах	Бельгія, Польща, Данія, Нідерланди
Централізована / напівцентралізована	Висока ієрархічна залежність місцевих органів від центру; місцева влада обмежена у повноваженнях	Литва (частково), ряд постсоціалістичних держав
Змішана (з елементами рецентралізації)	Поєднання двох підходів; декларативна децентралізація при збереженні сильного централізованого контролю	Франція, Литва

Модель	Характеристика	Країни
Деволюційна	Відсутність конституційно закріпленої конституції; повноваження можуть бути вищчені та передаються центральною	Велика Британія
Менеджерська (New Public Management)	Орієнтація на ефективність та результативність; розвиток «муніципального менеджменту» як окремого інструменту	Швеція, Норвегія, Данія
Гібридна	Поєднання ієрархічних, менеджерських та партнерських елементів; відображає тренди цифровізації та міжмуниципального	Більшість сучасних держав ЄС
Перехідна	Рух від централізації до децентралізації; реформи відповідно до євроінтеграційних	Україна (з 2014 р.)

Місцеве самоврядування є демократичним механізмом реалізації народовладдя, що дозволяє територіальним громадам самостійно вирішувати питання місцевого значення. У національному законодавстві воно закріплене як право громади на власні управлінські рішення; в європейському – підкреслює інституційну спроможність органів діяти автономно в рамках закону. Жодна з моделей організації не існує у чистому вигляді – кожна містить елементи інших, що зумовлене демографічними, економічними та територіальними чинниками.

1.2. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування України становить комплексний інститут, який регулюється нормативно-правовою базою національного характеру насамперед. Вона визначає порядок формування місцевих органів влади, межі їх повноважень, їх співпрацю з центральною владою і обсяг автономності, яким вони володіють.

Місцеве самоврядування в Україні має конституційну природу і насамперед законодавчо закріплене саме в Основному законі. Стаття 5 Конституції України визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Останній здійснює владу через органи місцевого самоврядування. Стаття 7 гарантує місцеве самоврядування безпосередньо. Це одна з фундаментальних норм, оскільки вона присвячена місцевому самоврядуванню як явищу і зобов'язана створити всі гарантії для його забезпечення. Стаття 19 визначає правовий порядок в Україні і засади його функціонування. Нею визначено, що органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти в рамках закону; для муніципальної влади це означає, що автономія села, селища чи міста не є абсолютною і повинна чітко узгоджуватися із законодавством. Стаття 38 пов'язує активне і пасивне виборче право з місцевим самоврядуванням, оскільки гарантує кожному громадянину України право бути обраним і право обирати місцеве самоврядування.

Розділ XI Конституції України гарантує безпосереднє функціонування і механізми місцевого самоврядування, оскільки у статті 140 визначена дефініція та особливості, а також склад органів місцевого самоврядування (стаття 141), матеріальне та фінансове підґрунтя (стаття 142), майнові права територіальних громад (стаття 143), нормативно-правові акти, що видаються місцевим самоврядуванням, і їх юридична сила (стаття 144) та інші питання місцевого самоврядування (статті 145-146) [5].

Таким чином, Конституція України визначає офіційне місце самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, суб'єктів, форми здійснення, систему органів місцевого самоврядування, матеріально-

правову базу його діяльності, компетенцію та межі втручання держави поряд із судовими гарантіями.

Європейська хартія місцевого самоврядування також потребує віднесення її до правової нормативної бази, оскільки вона діє на основі Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [6]. Вона є частиною національного законодавства, а отож, її положення чинні для функціонування системи місцевого самоврядування України.

Стаття 4 регіонального акту визначає сферу компетенції місцевого самоврядування. Вона полягає у наступних принципах: принцип повноважень органів місцевої влади, які витікають із законодавства або конституції (частина 1), принцип вільного вирішення питань в межах компетенції муніципальної влади (частина 2), принцип здійснення повноважень найближчим до громадян органом (частина 5) і принцип консультацій (частина 6). Таким чином, європейська модель субсидіарності, компетенції і консультації відображена у запропонованому акті. Ці норми передбачають, що діяльність місцевих представників має бути належно забезпечена як у матеріальному, так і в правовому аспекті. Стаття 7 передбачає, що умови діяльності органів місцевого самоврядування мають бути забезпечені у фінансовому та юридичному аспектах. Такі положення спрямовані на збереження автономності муніципальної влади та запобігання необґрунтованому втручання державних органів у її діяльність(7).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» виступає спеціальним нормативно-правовим актом, який спрямований виключно на врегулювання цього інституту [8]. Якщо конституційні засади та договори міжнародного характеру встановлюють загальні мінімальні стандарти, то даний Закон встановлює безпосередні і чіткі положення щодо місцевого самоврядування саме в українській національній моделі.

Стаття 2 Закону визначає поняття «місцевого самоврядування», воно дублює конституційне положення. Стаття 4 закріплює принципи місцевого самоврядування, і це одна із центральних норм Закону, оскільки вона тезово виражає всю ідею інституту місцевого самоврядування саме для України через

засади народовладдя, законності, гласності, виборності тощо. Її зміст виходить із Хартії, оскільки концепція місцевого самоврядування за цим договором відповідає закріпленим принципам.

Суб'єктний склад місцевого самоврядування визначено у статті 5 Закону. У ній закріплено систему місцевого самоврядування, до якої входять територіальна громада; сільська, селищна, міська рада, сільський; селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, а також органи самоорганізації населення. Таким чином, Закон встановлює перелік суб'єктів місцевого самоврядування, а стаття 6, 10, 11, 12 більш детально розкриває особливості кожного.

Важливою частиною Закону є закріплення форм участі жителів у плануванні та управлінні справами, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Визначені форми участі охоплюють види від місцевого референдуму до консультацій і громадських слухань. Також стаття 17-18 визначають відносини органів місцевого самоврядування із іншими інституціями, юридичними особами, підприємствами, судовою системою тощо. Матеріальне і фінансове забезпечення місцевого самоврядування є окремим питанням, що розглядається у статті 16, оскільки органи місцевого самоврядування є юридичними особами за законодавством України, і їм можуть надаватися певні майнові, бюджетні, екологічні права (частина 1, 3).

Доцільно відмітити статтю 26, яка стосується виключної компетенції сільських, селищних та міських рад. Цей орган місцевого самоврядування володіє широким повноваженнями у вирішенні певних питань, які зазначенні агенції вирішують на пленарних засіданнях. Особливістю цієї норми є її доповнення у зв'язку з дією воєнного стану, де ради тимчасово не здійснюють свої повноваження чи прийняття рішення про евакуацію населення: вказано, що такі функції переходять до військових адміністрацій або військово-цивільних адміністрацій (частина 5). Це свідчить про те, що місцеве самоврядування в кризові моменти не перестає діяти, а делегує свої повноваження спеціально утвореним органам. Стаття 71 закону закріплює гарантію того, що інститут

здійснює свої повноваження самостійно в рамках закону і автономія місцевого самоврядування є ключовим принципом, який виводиться як із Європейської хартії про місцеве самоврядування, так і з національного законодавства.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [9] та Закон України «Про органи самоорганізації населення» [10] уточнюють статті 5 та 14 відповідно попередньо розглянутого акту. Місцеві державні адміністрації є виконавчими органами влади, і в межах інституту місцевого самоврядування вони відповідають за виконання законодавства України, яка стосується діяльності цього інституту: забезпечення законності соціально-економічного процвітання бюджету, управління майном тощо (стаття 1, 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Закон визначає, що цей орган має повноваження в галузі соціально-економічного розвитку, бюджету, управління майном, містобудування, охорони земель і земельного права, освіти, науки, соціально-трудових відносин, у галузі забезпечення законності, міжнародних відносин, сфері оборони, що особливо важливо для контексту воєнного стану (статті 17-29 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Законом України «Про органи самоорганізації населення» деталізує одну із форм участі громадськості у питаннях місцевого самоврядування. Ним передбачені принципи організації такої діяльності населення (стаття 5), порядок створення органів самоорганізації (стаття 8-13), їх пул повноважень (стаття 14-15) та фінансове забезпечення (стаття 16-17).

Існування такої уточнюючої нормативно-правової бази доводить, що інститут місцевого самоврядування в Україні має широке правове регулювання через діяльність місцевих державних адміністрацій, як органів виконавчої влади, через органи самоорганізації населення, які мають свій статус, ресурсну базу та юридичні гарантії.

До переліку уточнювального законодавства входить й Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Стаття 1 закріплює статус таких об'єднань як добровільні і неприбуткові установи, створені органами місцевого самоврядування для більш ефективного здійснення своїх прав. Асоціації можуть

набувати статусу всеукраїнських, якщо вони охоплюють більше половини органів місцевого самоврядування на відповідних територіальних громадах. Мета таких асоціацій – об'єднати зусилля органів місцевого самоврядування для вирішення спільних для територіальних громад проблем, а також більш широко й ефективно виконувати покладені на них повноваження (стаття 14) [11].

З аналогічною метою в Україні діє Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [12] та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [13]. Першим актом передбачено співробітництво територіальних громад у межах договору. Воно може здійснюватися у формі делегування (стаття 10), виконання окремих завдань (стаття 11), реалізації спільних проєктів (стаття 12), спільного фінансування (стаття 13), створення спільних комунальних установ чи спільного органу управління між територіальними громадами (стаття 14). Цей Закон закріплює можливість територіальних громад консолідувати зусилля для реалізації масштабних ідей. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає принципи, суб'єктів, умови та порядок добровільного об'єднання територіальних громад в єдину спроможну громаду (статті 2, 3, 4, 5-8).

Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» має важливе окреме значення для місцевого самоврядування України оскільки відображає його особливу форму, яка пов'язана зі статусом міста Київ [14]. Він демонструє, що правові засади місцевого самоврядування є не повністю уніфікованими з огляду на порядок організації влади і столичні функції міста. Стаття 4 вказує, що Київ володіє столичними функціями міста, з огляду на які органи місцевого самоврядування мають здійснювати та забезпечувати належні умови для діяльності законодавчих органів влади, виконавчих органів влади, для виконання масштабних комунальних, інженерних, соціально-культурних функцій, для взаємодії із Президентом України, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України тощо.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» становить важливе доповнення до системи місцевого самоврядування України в сучасних умовах.

Стаття 9 Закону визначає, що органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану не припиняють свою діяльність. Водночас воєнний стан як режим зумовлює суттєве посилення ролі військових адміністрацій. Це визначено у статті 4, де пропонується статус військових адміністрацій, межі їх діяльності та обов'язки. Особливо важливо, що в окремих випадках повноваження відповідних рад можуть фактично здійснювати військові адміністрації.

Підсумовуючи, правові засади організації місцевого самоврядування мають комплексну ієрархічну побудову.

Таблиця 1.2.

Ієрархія правового регулювання місцевого самоврядування в Україні

Рівень	Нормативно-правовий акт	Ключовий зміст
I. Конституційний	Конституція України [5]	Статті 5, 7, 19, 38, 140–146: гарантії МС, склад органів, фінансова база, компетенція, межі державного втручання
II. Міжнародно-регіональний	Закон «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [6, 7]	Принципи субсидіарності, компетенції, консультацій; фінансові та юридичні гарантії автономії (ст. 4, 7, 9, 11 Хартії)
III. Спеціальний	ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]	Поняття, принципи, система органів, форми участі громадян, матеріально-фінансова основа, гарантії (ст. 2, 4–6, 16, 26, 71)
IV. Уточнювальний	ЗУ «Про місцеві держадміністрації» [9]; ЗУ «Про органи самоорганізації населення» [10]; ЗУ «Про асоціації органів МСВ» [11]; ЗУ «Про співробітництво ТГ» [12]; ЗУ «Про добровільне об'єднання ТГ» [13]; ЗУ	Деталізація окремих аспектів: виконавча вертикаль, самоорганізація населення, об'єднання громад, особливий статус Києва, функціонування МС в умовах воєнного стану

Рівень	Нормативно-правовий акт	Ключовий зміст
	«Про столицю України – м. Київ» [14]; ЗУ «Про правовий режим воєнного стану»	

Така нормативна правова база є теоретично наповненою, оскільки вона структурована і охоплює як загальні засади, так і конкретизацією їх в спеціальних документах. Однак варто констатувати й певну фрагментарність цієї правової конструкції, оскільки практичний аналіз доводить, що, попри цілісне регулювання інституту місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування все ще мають проблеми з автономією, фінансуванням, консультаціями з державними органами влади та асиметрією повноважень.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ НОРМАТИВНИХ ЗАСАД ТА СТРУКТУРНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ

2.1. Порівняльний аналіз принципів і повноважень місцевого самоврядування в Україні та Європейських держав

Основні принципи місцевого самоврядування – це базові основи, на яких інститут самоврядування побудований в Україні і як правове явище в цілому. Принципи місцевого самоврядування містяться в статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також для цілей дослідження варто звертатися до Європейської хартії місцевого самоврядування і аналізувати, чи узгоджується, і якою мірою цей принцип узгоджується із чинним для України регіональним договором.

За статтею 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» першим принципом місцевого самоврядування виступає народовладдя. Це норма, яка фіксує засаду здійснення самоврядування безпосередньо територіальною громадою або обраними нею представниками. Принцип конкретизовано у статті 7 зазначеного Закону про місцевий референдум як форму вирішення громадою питань місцевого самоврядування шляхом прямого волевиявлення. Стаття 6 Закону фіксує, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування і носієм його функцій. Варто зазначити, що спеціального закону про місцевий референдум в нормативно-правовій базі України поки немає, хоча і Конституція України фіксує право громадян на участь в місцевих референдумах (стаття 38).

У Європейській хартії місцевого самоврядування принцип народовладдя найбільш повно відображається у Преамбулі, де зазначено право громадян на участь у публічному управлінні. У статті 3 частині 2 вказано, що це право

здійснюється радами як органами місцевого самоврядування, члени яких обираються таємним голосуванням на основі прямого рівного загального виборчого права.

Принцип законності місцевого самоврядування полягає в тому, що місцеве самоврядування функціонує на засадах законів та Конституції України. Більш конкретно цей принцип виражено у статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де органи місцевого самоврядування приймають акти, які мають відповідати Конституції чи законам України. У Європейській хартії місцевого самоврядування у статті 3 частині 1 місцеве самоврядування визначається як спроможність органів муніципальної влади діяти в межах закону під власну відповідальність.

Принцип гласності як фундаментальна засада функціонування місцевого самоврядування у національному законодавстві зафіксований насамперед у статті 13 Закону, відповідно до якої жителі територіальних громад мають право проводити громадські слухання, консультуватися і обговорювати з депутатами рад і посадовими особами місцевого самоврядування ключові питання. Також важливим для розкриття принципу гласності є стаття 46 частина 17, що регламентує порядок сесії ради, де передбачено, що такі заходи проводяться гласно.

У Європейській хартії місцевого самоврядування принцип гласності не сформульований прямо, однак стаття 3 частина 2, передбачає здійснення функцій місцевого самоврядування через ради і не виключає використання інших форм зборів, як референдуми чи будь-яка інша форма прямої участі громадян. Це свідчить про гласність як засаду такого волевиявлення.

Принцип колегіальності найкраще відображений у статті 10 Закону, де сільські, селищні та міські ради названі органами місцевого самоврядування, які здійснюють повноваження від їх імені. Тобто колегіальність реалізується через спільне ухвалення рішень і представницький характер органів місцевої влади. Аналогічні положення закріплені в статті 46 Закону про сесійний порядок роботи ради, де колегіальність також є особливістю цієї форми кооперації. В

Європейській хартії місцевого самоврядування цей принцип можна виокремити зі статті третьої частини другої, де право місцевого самоврядування здійснюється через ради – колегіальний орган місцевої влади.

Цікавим є принцип поєднання державних місцевих інтересів, який закріплений у національному законодавстві. У статті 16 частині 2 Закону, зокрема, зазначено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися повноваження органів виконавчої влади, і органи місцевого самоврядування при цьому залишаються підконтрольними останнім. Статтею 17 визначено, що органи місцевого самоврядування мають кооперуватися з юридичними особами – підприємствами, установами, організаціями чи установами виконавчої влади. Це свідчить про те, що сама система і природа місцевого самоврядування передбачає поєднання публічного державного інтересу із місцевим, який реалізується через співпрацю і узгодження їх дій.

У Хартії про місцеве самоврядування місцева муніципальна влада визначена як така, що в межах закону може управляти суттєвою часткою публічних справ. Частина 1 статті 3 прямо демонструє те, що публічні повноваження реалізуються найближчою інституційною ланкою до громадян. Також важливою є стаття 4 і частина 5, яка прямо передбачає делеговані повноваження органам місцевого самоврядування від центральних органів влади.

Принцип виборності свідчить про те, що органи місцевого самоврядування і інститут місцевого самоврядування є виборним, а не призначеним центральними органами влади, в національному законодавстві це конкретизовано у 10 статті. В Європейській хартії місцевого самоврядування принцип виборності чітко виражений в статті 3 частині 2, де вказано, що в концепції місцевого самоврядування лежить таємне голосування на основі прямого, рівного і загального виборчого права.

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень органів місцевого самоврядування насамперед на національному рівні уточнюється статтею 16 зазначеного Закону, де визначені

матеріально-фінансова і організаційно-правова складові місцевого самоврядування. У Європейській хартії місцевого самоврядування цьому принципу найбільше відповідають статті 3, 4 та 9. Оскільки статті 3 та 4 вже неодноразово аналізувалися в межах дослідження, доцільно розглянути статтю 9, яка регламентує фінансові ресурси органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до даної норми, у межах національної економічної політики органи місцевого самоврядування фінансуються і отримують матеріальні дотації (частина 1). Це право органів місцевого самоврядування реалізовувати власну фінансову автономію та розпоряджатися отриманими ресурсами.

Принцип підзвітності діяльності органів місцевого самоврядування доцільно розглянути детальніше в умовах збройного конфлікту в Україні і того, як цей принцип реалізується при дії режиму воєнного стану. Насамперед у статті 75 зазначеного закону відповідальність органів місцевого самоврядування перед громадою полягає в інформуванні населення про виконання їх програм, витрат бюджету і інших важливих питань (частина 1). Національне законодавство фіксує, що органи місцевого самоврядування є підзвітними та підконтрольними перед територіальними громадами і громадянським суспільством.

Підзвітність як принцип у контексті повномасштабного вторгнення на територію України відображає не тільки універсальну засаду функціонування місцевого самоврядування, а й має узгоджуватися із національними інтересами. Це зобов'язання посадових осіб муніципальної влади відкрито демонструвати результати своєї роботи громадськості і водночас не шкодити державній безпеці та публічному інтересу. Проблеми забезпечення принципу підзвітності мають системний характер, який поглиблюється кризовим режимом.

Саме тому це зумовлює потребу детальніше регламентувати цей принцип на законодавчому рівні. Зокрема виписати способи інформування громадськості про дії муніципалітетів, процедуру і зміст публічного звітування про результати роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування, ввести чіткі механізми участі членів громади в обговоренні та оцінці таких звітів, а також запровадити дієві форми контролю громади, що забезпечують притягнення

органів і посадових осіб місцевого самоврядування до відповідальності [17, с. 77].

Підсумовуючи, можна констатувати, що на національному рівні принципи подані у формі переліку, а на регіональному рівні вони не закріплені взагалі і впливають із суті положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Здійснивши аналіз національних принципів місцевого самоврядування, європейських моделей місцевого самоврядування із конкретними їх проявами у різних державах і теоретичних засад місцевого самоврядування, доцільно перейти до принципів, які актуальні для європейських держав з огляду на їх демографічні, політичні та економічні особливості функціонування місцевого самоврядування. Пропонується почати із аналізу французької моделі та французьких принципів функціонування муніципальної влади, оскільки це найбільш традиційна та децентралізована модель, яка містить відмінні принципи.

Насамперед Конституція Франції у статті 1 фіксує, що устрій держави є децентралізованим. Це впливає на роботу всіх органів влади, оскільки це положення фіксує інститут муніципального управління як окрему одиницю. У статті 71-1 і 72-3 Конституції Французької Республіки зафіксовано, що її територія ділиться на територіальні колективи, які можуть ухвалювати спільні рішення в межах своєї компетенції. Вони є самоврядними, діють через виборні ради, мають гарантії і захист. Це свідчить про принцип децентралізованої організації держави та високу місцеву автономію, оскільки, як зазначено в статті 72-3 французької Конституції, Республіка визнає частиною французького народу заморські території [18]. Управління заморськими територіями потребує високого рівня самоврядності муніципальної влади, оскільки і децентралізація, і принцип децентралізації тут виступає об'єктивною вимогою місцевого самоврядування і загального державного управління.

Стаття 3 Конституції Франції закріплює, що національний суверенітет належить народові, який здійснює його через своїх представників, а стаття 72-1 закріплює, що територіальні колективи мають такі форми самоврядності, як

петиція, місцевий референдум та консультації. Можна констатувати принцип участі населення у місцевих справах та принцип демократичного представництва як основну засаду функціонування муніципальної влади у Франції.

Також стаття 72-2 Конституції Франції закріплює, що територіальні колективи володіють автономією доходів, які вони можуть розподіляти відповідно до потреб таких колективів та задля виконання зазначених повноважень. Принцип фінансового забезпечення міжнародного самоврядування є основною засадою цього рівня влади у Франції. Стаття 73 визначає, що в заморських департаментах і регіонах на загальних підставах застосовуються закони та регламенти. З урахуванням особливостей цих регіонів вони можуть бути адаптовані до них. Ордонанси й інші форми наказів видає Рада міністрів після розгляду їх зборами, і зазвичай ці нормативно-правові акти стосуються діяльності заморських територій чи територіальних колективів. Це відображає принцип законності у діяльності місцевого самоврядування Франції.

Для здійснення порівняльного аналізу системи органів і повноважень місцевого самоврядування в Україні та європейських державах було обрано Польщу, яка зараз знаходиться в Європейському Союзі, і на яку поширюються всі положення про місцеве самоврядування Європейського Союзу; відповідно, такий аналіз доцільний у контексті порівняння суміжних правових систем, але з чіткими нормативними та організаційними різницями.

Таблиця 2.1.

Порівняльний аналіз структури органів місцевого самоврядування
України та Польщі

Критерій	Україна	Польща
Основний суб'єкт МС	Територіальна громада (жителі, що об'єдналися добровільно) — ст. 5.	Гміна (базова одиниця). 2478 гмін після реформ 1990 р.

Критерій	Україна	Польща
Структура рівнів	3 рівні: місцевий (рада), районний, обласний рівень.	3 рівні: гміна → повіт (379) → воєводство (16).
Представницький орган	Сільська / селищна / міська рада (ст. 10).	Рада гміни; повітова рада; сеймик воєводства.
Виконавчий орган	Виконавчі органи рад (ст. 11); сільський/міський голова (ст. 12).	Гміна: війт / бурмістр / президент. Повіт: повітове управління. Воєводство: маршалок.
Призначення/вибори	Усі голови обираються прямо або опосередковано радою.	Гміна, повіт: виборні. Воєвода: призначається Радою міністрів.
Делеговані повноваження	Ст. 16 ч. 2: виконавча влада може делегувати повноваження радам.	Гміна та повіт: власні + делеговані функції держадміністрації.
Самоорганізація	Ст. 14: органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні комітети).	Подібних норм у польській системі не передбачено.
Вплив воєнного стану	Військові адміністрації отримали широкі повноваження МС в умовах воєнного стану.	Не застосовується.

Поточна система територіального управління в Польщі була створена після двох хвиль реформ; перша у 1990 році, друга у 1999 році. Перший комплекс реформ призвів до створення 2478 органів місцевого самоврядування (гмін). Другий був запроваджений в очікуванні вступу Польщі до ЄС і, значною мірою,

зумовлений необхідністю для Польщі адаптуватися до вимоги Політики згуртування ЄС. Цей другий комплекс реформ запровадив виборне самоврядування на рівні повітів (379 повітів) та регіональному/субнаціональному рівнях (16 воєводств), замінивши 49 регіональних органів влади попереднього режиму, які представляли центральний уряд. Існування цих структур самоврядування гарантовано Конституцією Польщі [21, с. 157].

В Польщі місцеве самоврядування функціонує не ізольовано, а в контексті взаємодії між центральними, регіональними і місцевими органами влади. Попри те, що перехід від централізованої системи управління є ще незавершеним, модель польського місцевого самоврядування нині відображає ефективне багаторівневе управління, і це становить один із ключових принципів місцевого самоврядування – перехід до менеджерської моделі [21, с. 3-4]. Процес реформ і формування місцевого самоврядування в Польщі продовжується і знаходиться на ранній стадії. Правова база для територіального устрою ще не до кінця сформована, і з огляду на це, є потреба публічних консультацій щодо всієї нормативно-правової бази Польщі. Це відображає весь принцип формування муніципальної влади держави, принцип консультацій, оскільки Польща неодноразово запитувала консультації в ОЕСР щодо цього.

Правова база місцевого самоврядування Польщі включає міжнародний, регіональний і національний рівень, оскільки для муніципальної влади основною є конституційна база, яка закріплює принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та міжнародні договори, які є чинними для Польщі. Відповідно до конституційних положень базовим суб'єктом місцевого самоврядування в республіці виступає гміна. Ця адміністративно-територіальна одиниця здійснює функції місцевого самоврядування за винятком тих, які відносяться до адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня – повіту і воєводства.

Як і в українському законодавстві, положення про функціонування гміни регулює спеціальний Закон про самоврядування гміни, відповідно до якого гміна має правосуб'єктність і її самоврядування підлягає судовому захисту. Гміна є

незалежною від центрального уряду в межах, визначеної законом компетенції. Повноваження гміни полягають у її власних завданнях у інтересах громадськості, в охороні довкілля, наданні соціальних послуг, культурних та інших соціальних завдань; делегованих функціях, що увірені їй державною адміністрацією. На чолі гміни перебуває вїйт, бурмістр або президент міста, залежно від розміру територіальної громади – самої гміни [23, с. 95-96].

Повіт є наступним суб'єктом після гміни у системі місцевого самоврядування Польщі. До повіту може входити декілька гмін. Особливими адміністративно-територіальними одиницями є міста на правах повіту. Це аналог до статусу міста-столиці в українському законодавстві, оскільки органи влади такого міста поєднують як функції муніципального, так і повітового рівня, що складають окремі повноваження.

Повіт моніторить і уточнює роботу гмін у сфері освіти, науки, охорони здоров'я, соціальної політики, інфраструктури та громадської безпеки. Управління в повіті базується на повітовій раді та повітовому управлінні [23, с. 96-97].

Воєводство є третьою ланкою місцевого самоврядування Польщі. На території воєводства діють як органи місцевого самоврядування, так і органи центральної влади, і це є характерна риса цього органу, що демонструє його подвійну природу. Воєвода як керівник воєводства призначається головою Ради міністрів. Тобто тут принцип виборності шляхом прямого голосування не діє. Таке призначення воєводи зумовлено характером його повноважень, оскільки він відповідає за реалізацію політики центрального уряду щодо місцевого самоврядування.

Органи самоврядування воєводства базуються на принципі субсидіарності та кооперації з центральним урядом. Тут важливо зазначити, що воєводство як адміністративно-територіальна одиниця в системі самоврядності Польщі досить тісно пов'язана з центральною владою, оскільки вона реалізує завдання регіонального планування, економічного розвитку, загального управління

інфраструктурою, вищою освітою та наукою, культурою, охороною здоров'я [23, с. 97].

Аналіз ланок органів місцевого самоврядування Польщі дає підстави констатувати деякі принципи їх роботи, а саме – принцип автономії, оскільки кожна адміністративно-територіальна одиниця (гміна, повіт, воєводство), хоч і знаходяться в певній ієрархії, однак працюють самоврядно. Кожен із них має власну конституційно гарантовану свободу фінансування і обсяг повноважень.

Другий принцип – це принцип нагляду, а не централізованого управління. Попри те, що ієрархія часто є показником централізації, гміна, повіт і воєводство взаємодіють через моніторинг, а не через конкретний нагляд. Тільки в питанні воєводства центральна влада має більше повноважень, оскільки воєводство є стратегічним органом місцевого самоврядування.

Третій принцип – це функціональна специфікація. Можна констатувати, що кожна із зазначених ланок має власну функцію, і повноваження місцевого самоврядування функціонально розподілені. Гміна вирішує питання територіального значення, повіт вирішує спільні питання для гмін більш ефективно, а воєводство встановлює стратегічні пріоритети [23, с. 97].

Викладена модель місцевого самоврядування в Польщі загалом відповідає європейським засадам субсидіарності, автономії та гарантованості правового захисту. Це особливо помітно через наявність власної компетенції у кожній ланки муніципальної влади і через взаємопов'язаність останньої ланки, найвищої у ієрархії, із центральними органами. Тут польська система демонструє позитивну динаміку, оскільки це узгоджується із логікою Європейської хартії місцевого самоврядування в положеннях щодо автономії та нагляду.

Сильною стороною такої системи є адміністративно-територіальний поділ, при якому є гміна, яка максимально наближена до питань громади, і воєводство, яке максимально наближене до центральної влади і отримує від неї консультації. Проте в класичному розумінні місцевого самоврядування польську модель складно назвати самоврядною.

Через те, що певні посадові особи, як воєводи, наприклад, призначаються урядом, це може посилити тренд на централізацію. Важливо зазначити, що в європейській моделі ключовим акцентом є моніторинг законності і прозорості функціонування місцевого самоврядування, однак в польському випадку, попри те, що вся модель будується на нагляді центрального уряду, це може свідчити про глибоку адміністративну залученість центру в місцеве самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Головним суб'єктом місцевого самоврядування виступає територіальна громада – жителі села, селища чи міста, які добровільно об'єдналися для вирішення питання місцевого значення. Місцеве самоврядування складається з територіальної громади, сільської, селищної, міської ради, сільського, селищного, міського голови і виконавчих органів відповідних рад, районних та обласних рад і органів самоорганізації населення (стаття 5).

Український законодавець вибудовує всю систему муніципального управління навколо первинного суб'єкту територіальної громади, тобто від територіальної громади вже йде набудова суб'єктного складу. Це відрізняється від польської моделі.

Як і в польській моделі, місцеве самоврядування в Україні є питанням спеціалізованого законодавства, де визначені його поняття, принципи і структура. Представницькими органами місцевого самоврядування є сільські, селищні і міські ради, а на чолі громади перебуває відповідно сільський, селищний або міський голова (стаття 10, 12). Це узгоджується із положеннями польського законодавства, які передбачають очільника гміни, повіту і воєводства.

Районні та обласні ради відповідно до національного законодавства є наступним рівнем місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст (стаття 10). Ці органи, які виконують представницьку функцію. Отже, тут варто зазначити, що в українській моделі місцеве самоврядування і його суб'єкти діляться за функціональним складом,

коли в польській моделі гміна, повіт і воєводство радше класифікуються за обсягом їх повноважень у однакових сферах.

Структура національного спеціального Закону про місцеве самоврядування дозволяє констатувати, що, як і в польській моделі, український законодавець передбачає поділ повноважень місцевого самоврядування на власні та делеговані. До власних повноважень належать питання, де органи місцевого самоврядування мають компетенцію вирішити їх самостійно на рівні територіальної громади; до делегованих повноважень належать ті повноваження, які увірені органам місцевого самоврядування виконавчою владою і виконанням окремих функцій виконавчої влади в межах закону. Тому тут польське і українське законодавство демонструє тотожність.

Стаття 11 національного Закону демонструє наявність виконавчих органів рад, що є важливою відзнакою українського місцевого самоврядування. На місцевому рівні саме вони забезпечують виконання рішень центральних органів влади. В польській моделі на регіональному рівні діє воєвода, який є прямим представником місцевого самоврядування перед центральними органами влади.

Це дає підстави констатувати, що в українському законодавстві місцеве самоврядування формально більше автономне, оскільки воно відмежоване від виконавчої влади окремими виконавчими органами в системі місцевого самоврядування, хоча на практиці взаємозалежність залишається значною. Національний законодавець робить чітке розрізнення між виконавчими органами місцевого самоврядування і виконавчими органами центральної влади.

Важливо, що українським законодавцем до спеціального акту внесено статтю 14 про органи самоорганізації населення. Тобто в межах місцевого самоврядування може бути дозволено за ініціативою жителів створення асоціації (будинкової, вуличної, квартальної тощо), яка буде відображати орган самоорганізації з власною компетенцією. Це досить показове положення, оскільки українська модель місцевого самоврядування свідчить про досить глибокий вимір місцевої автономності і представництво в таких ланках, як квартал чи вулиця.

Так само важливо зафіксувати, що в умовах воєнного стану місцеве самоврядування в Україні модифікується. Це не завжди позитивні модифікації, однак це завжди демонстрація того, як інститут місцевого самоврядування змушений адаптувати окремі повноваження рад до кризового становища. Наділення військових адміністрацій широкими повноваженнями в контексті режиму воєнного стану свідчить про динамічність української системи місцевого самоврядування.

Тож, порівняльний аналіз продемонстрував, що обидві системи місцевого самоврядування будують власну архітектуру на базових європейських засадах, однак вони різняться за ступенем інституційної завершеності і автономії місцевого самоврядування.

2.2. Порівняльний аналіз гарантій діяльності,матеріально-фінансової основи та кооперації місцевого самоврядування з державою в Україні та в країнах ЄС

Доцільно дослідити місцеву автономію в правовому, фінансовому, організаційному вимірі у фокусі доступу, сфери політики, політичної дискреції та невтручання. Це дозволить продемонструвати, що гарантії місцевого самоврядування охоплюють не тільки традиційні сфери, а й невтручання, матеріально-фінансовий захист і доступ, як елемент співпраці місцевого самоврядування із державою.

Правова автономія описує становище, надане місцевим органам влади в межах держави; доступ вимірює ступінь, до якої місцеві органи влади можуть впливати на політичні рішення на вищих рівнях; сфера політики представляє собою спектр функцій або завдань, де місцеві органи влади ефективно залучені до надання послуг через власні фінансові ресурси та/або через власний персонал; політична дискреція описує спектр завдань, щодо яких місцеві органи влади ефективно мають право голосу, і чи мають вони загальну компетенцію; фінансова автономія поєднує змінні, пов'язані з фінансовими ресурсами

місцевого органу влади, що дає їм можливість впливати на власний бюджет; організаційна автономія вимірює ступінь, до якої місцеві органи влади можуть вирішувати аспекти своєї політичної системи та власного адміністрування; невтручання описує ступінь, до якої місцеві органи влади контролюються вищими рівнями держави [24, с. 168].

В межах цього дослідження правова автономія розглядається як категорія, що відображає правовий статус місцевих органів влади, інституційну роль місцевого самоврядування і закріплює її в законодавстві. Правова автономія є базовою гарантією місцевого самоврядування, оскільки вона визначає всі його подальші організаційні засади. Важливим для контексту правової автономії є фінансова складова і в межах дослідження доцільним є аналіз саме фінансових гарантій автономії місцевого самоврядування, оскільки юридичні, організаційні та інституційні гарантії – це першочергові засади, які регулюються нормативно-правовими актами, а фінансові гарантії часто регулюються або побіжно, або не розкрито.

Важливість фінансових аспектів місцевого самоврядування не була недооцінена відповідальними органами Ради Європи. Невдовзі після прийняття Хартії Постійна конференція запропонувала захистити фінансові інтереси місцевих органів влади за допомогою іншої юридично обов'язкової міжнародної конвенції, спеціально розробленої для цієї мети. Результатом цих зусиль стала Європейська хартія місцевих та регіональних фінансів, яка мала на меті доповнити фінансові гарантії місцевих органів влади в Європейській хартії місцевого самоврядування більш детальними положеннями. Цей проєкт виявився невдалим: Конвенцію так і не було відкрито для підписання та було повністю скасовано після набрання чинності Європейською хартією місцевого самоврядування в 1988 році [25, с. 203].

Через те, що гарантії фінансової автономії місцевих органів влади не були розширені шляхом спеціального договору, положення Хартії залишалися єдиними юридично обов'язковими міжнародними правилами з цього питання, хоча можна констатувати їх явне звуження. Стаття 9 Хартії стосується виключно

питань, що стосуються фінансового стану муніципалітетів, і її доцільно розглянути окремо.

З 8-ма пунктами це найобсяжніша серед усіх основних статей Хартії. Вона також була найбільш суперечливою та проблематичною статтею під час прийняття документа: пункти статті 9 були предметом найтриваліших дебатів під час процесу розробки, оскільки держави неохоче санкціонували будь-які правові гарантії щодо фінансової автономії місцевих органів влади.

Частина 1 статті 9 Хартії практично нав'язує державам-учасницям визнання принципів фіскальної децентралізації і має наступну мету: положення спрямоване на забезпечення того, щоб місцеві органи влади не були позбавлені свободи визначати пріоритети витрат. Тут виникає питання: що слід розуміти під терміном «власні адекватні фінансові ресурси»? Достатність ресурсів, згідно зі статтею 9 частиною 1, повинна тлумачитися «в рамках національної економічної політики». Відповідно до цього, Комітет Міністрів заявив, що в часи економічних труднощів обсяг або співвідношення ресурсів, що знаходяться в розпорядженні місцевих органів влади, може бути скорочено за умови, що це не перешкоджає самій сутності принципу місцевого самоврядування, а критерії таких обмежень залишаються «чіткими, об'єктивними та кількісно вимірюваними» [25, с. 206-207].

Друга частина статті 9 містить принцип субсидіарності та співмірності, який передбачає пропорційне співвідношення між завданнями, що виконуються місцевими органами влади, та фінансовими ресурсами. Основна мета цього положення полягає в тому, щоб запобігти перенаправленню країнами витрат на надання певних послуг з держави на місцеві органи влади. Прогресивний підхід до цього положення суворо передбачає, що будь-яке нове завдання, доручене місцевій владі, має супроводжуватися відповідною фінансовою компенсацією з боку держави. Таке тлумачення загалом підтримує Конгрес, що також видно з тексту Коментаря до цього положення, в якому зазначається, що «будь-яке нове завдання, доручене або передане місцевим органам влади, має супроводжуватися

відповідним фінансуванням або джерелом доходу для покриття додаткових витрат» [25, с. 208].

На перший погляд, третя частина статті 9 здається більш конкретним, ніж перші два абзаци, оскільки вона стосується лише місцевого оподаткування. Однак, щоб мати реальний вплив на такі доходи, місцевим органам влади недостатньо просто вирішувати питання запровадження місцевого податку: місцевими можуть вважатися лише ті податки, ставку яких вони можуть визначати. Причина цієї умови полягає в тому, що таким чином місцеві представники отримують інструмент для прийняття вирішальних політичних рішень; у цьому випадку встановлення місцевого податкового навантаження відкриває шлях для політичної відповідальності та створює можливість податкової конкуренції між різними органами місцевої влади та територіальними муніципалітетами.

Четверта частина статті 9 спрямована на запобігання надмірній залежності місцевих органів влади від одного або дуже малої кількості видів ресурсів, що обмежувало б їхню здатність реагувати на різні економічні виклики. Таким чином, ресурси, що реагують на інфляцію, відіграють важливу роль у системі місцевих доходів. Іншим ключовим терміном у частині 4 є гнучкість. Під цим Хартія має на увазі, що ресурси, доступні місцевим органам влади, повинні бути адаптовані до зростаючих витрат, що виникають в результаті виконання їхніх обов'язків.

П'ята частина статті 9 має на меті пом'якшити природну фінансову нерівність між різними місцевими органами влади. З різних причин деякі муніципалітети неминуче мають обмеженіші можливості для отримання доходів, ніж інші, а це може призвести до серйозних фінансових труднощів або неможливості належним чином виконувати певні завдання. У цей момент вищі органи влади повинні втрутитися та перерозподілити кошти для компенсації дисбалансів.

Згідно з частиною 6 статті 9 держави-учасниці завжди зобов'язані консультуватися з місцевими органами влади щоразу, коли вони вирішують

питання перерозподілу ресурсів між ними. Вимога щодо проведення консультацій «належним чином» означає, що місцеві органи влади повинні бути належним чином заздалегідь поінформовані щодо теми, що буде предметом консультацій, а держави-учасниці повинні забезпечити їм достатньо часу для висловлення своїх поглядів.

Передостання частина статті 9 передбачає перевагу нецільових дотацій над цільовими. Причиною цього положення є презумпція того, що цільові дотації дозволяють вищим органам влади впливати на рішення місцевих органів влади, оскільки вони обмежують їхню свободу дій, що суперечить основній ідеї Хартії.

Остання частина статті 9 стосується права місцевих органів влади вільно позичати кошти як додатковий інструмент для фінансування певних витрат. Згідно з цим положенням, органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до національного ринку капіталу для цієї мети. Держави можуть обмежувати доступ місцевих органів влади до ринків капіталу, щоб запобігти надмірній заборгованості.

Хоча Рада Європи зрештою відмовилася від проєкту прийняття міжнародного договору, спеціально присвяченого питанню фінансування місцевого самоврядування, його більш загальний аналог, Європейська хартія місцевого самоврядування, все ще містить досить широкі правила з цього питання. На основі проведеного аналізу доцільно порівняти організаційно-правові гарантії фінансування, що запропоновані українським законодавцем.

В порівняльному аспекті гарантії діяльності, що базуються на фінансовій складовій у країнах ЄС та в Україні, в цілому відображають спільні засади місцевого самоврядування, оскільки мають спільну логіку і спільне підґрунтя – Європейську хартію місцевого самоврядування. Однак на національному рівні українська нормативно-правова база закріплює певні особливості.

Положення про власні адекватні фінансові ресурси визначаються насамперед статтею 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де визначена організаційно-правова й матеріальна основа місцевої влади, а також статтею 61 частиною 1, яка передбачає самостійний бюджет органів місцевого

самоврядування. Відповідність фінансових ресурсів обсягу повноважень місцевої влади зафіксована у 66 статті частині 1 про збалансування місцевих бюджетів, де вказано, що місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання зобов'язань органів місцевої влади.

Стаття 69 частина 1 зазначеного Закону встановлює положення про місцеві податки і збори, які відповідно до Податкового кодексу України можуть бути покладені на місцеве самоврядування, і розмір яких визначає сама місцева влада в межах закону. Матеріальна і фінансова складова в статтях 61-64 чітко врегульовує питання розподілу фінансової системи, оскільки тут врегульовані місцеві бюджети, доходи і видатки місцевих бюджетів. Це свідчить про диверсифікацію фінансів в межах місцевого самоврядування.

Фінансове вирівнювання, яке стосується менш забезпечених територіальних громад, зафіксоване статтею 62 про участь держави у формуванні доходів та мінімальний їх розмір, а консультації при наданні дотацій місцевому самоврядуванню зафіксовані і передбачені статтею 13-2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не формулює широко два питання: про нецільовий характер дотацій і про доступ до ринку капіталу. Тут слід розглянути статтю 61 про самостійність місцевих бюджетів і статтю 71 про гарантію фінансування місцевого самоврядування. Але, оскільки ці гарантії не сформовані так, як це представлено в Європейській хартії місцевого самоврядування, доцільно вважати це головною відмінністю національного акту від регіонального.

Підсумовуючи, основні гарантії діяльності та гарантії співпраці місцевого самоврядування з державою в Україні та ЄС збігаються, оскільки вони зафіксовані на рівні спільного документу, Європейської хартії місцевого самоврядування, а також зовнішньополітичного курсу України на євроінтеграцію, який вимагає адаптації і гармонізації законодавства в сфері місцевого самоврядування. Певні гарантії у фінансовому плані відрізняються, оскільки Європейська хартія місцевого самоврядування досить широко регулює цей аспект.

Тут варто зазначити, що український законодавець також фіксує повні фінансові гарантії для місцевого самоврядування, однак у європейських державах під егідою Європейської хартії місцевого самоврядування діє дещо інша логіка – логіка грантів, фондів та логіка цільового використання фінансування.

Отже матеріальні, фінансові та правові гарантії діяльності місцевого самоврядування в Україні та в державах ЄС сумісні, оскільки вони опираються на спільні цінності, ідеологію та нормативно-правову базу. Однак внаслідок особливого характеру Європейського Союзу і потреб цього об'єднання гарантії, які сформовані в регіональних договорах, більш тяжіють до матеріально-фінансового розкриття тоді, коли українська модель відповідає цьому, однак, як вже було зазначено, потребує певних уточнень.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ

3.1. Основні виклики реформи місцевого самоврядування в Україні та значення європейських стандартів для їх подолання

В умовах поточних реформ публічної влади місцеве самоврядування в Україні постає як інститут, перед яким стоїть низка викликів. Ці виклики доцільно розглядати в контексті двох основних зовнішніх чинників: євроінтеграції та воєнного стану і повномасштабної війни. Попри суттєві результати децентралізації, які відбулися до 2022 року, на практиці все ще існує низка проблем, які поглиблюються кризовою внутрішньою ситуацією і потребою в більш глибокій гармонізації національного законодавства із європейськими нормами.

Так, в досить екстремальних умовах в Україні відбувається відразу два процеси: формування європейської системи місцевого самоврядування, як того вимагає інтеграція з ЄС, і модифікація вже наявної системи місцевого самоврядування до викликів війни. Для місцевого самоврядування повномасштабне вторгнення Росії стало випробуванням, оскільки в Україні у 2021 році сформувався базовий новий рівень адміністративно-територіального устрою, були створені нові територіальні громади, які тільки-но розпочали своє функціонування в нових засадах і суспільних відносинах [26, с. 50-51]. Попри цю новачію, залишилася проблема трансформації публічної адміністрації на регіональному рівні, що свідчить про незавершеність реформи децентралізації і створює ризики для налагодження надання публічних послуг як в мирний час, так і особливо в кризовий період.

Викликом для місцевого самоврядування України є те, що сьогодні воно діє насамперед на базі Закону України «Про правий режим воєнного стану», а отже, органи місцевого самоврядування виконують завдання з охорони і захисту безпеки населення і інтересів держави. Тобто Київська міська, обласні державні адміністрації утворюють ради оборони, сприяють військовим адміністраціям та військовому керівництву [26, с. 51].

Згідно з Законом України «Про правовий режим воєнного стану», стаття 4 регламентує створення тимчасових державних органів – військових адміністрацій на території територіальних громад. Вони утворюються в одному чи декількох населених пунктах і виконують покладені на них обов'язки з гарантії та захисту національної безпеки. Військове командування разом із військовими адміністраціями можуть запроваджувати в межах територіальних громад обмеження конституційних прав та свобод, яких того вимагає національна і державна безпека (стаття 8) [27].

У 2022 році був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». Нормативно-правовий акт був спрямований на подолання одного із викликів для місцевого самоврядування в період дії воєнного стану – розширити можливість місцевих громад оперативно приймати управлінські рішення і збільшити їх повноваження в умовах воєнного стану. Метою Закону було спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в органах місцевого самоврядування, розширення компетенції сільських, селищних, міських голів, зокрема призначення їх начальником військової адміністрації, хоча, як вже було проаналізовано, це виборна посада [28]. Даний Закон уможливив особливі повноваження органів місцевої влади в контексті звільнення земельних ділянок комунальної власності, обстеження споруд, що були пошкоджені внаслідок бойових дій, та їх демонтаж, передача коштів з місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України тощо.

Варто детальніше проаналізувати процес децентралізації, який відбувається і відбувався в контексті євроінтеграції України, і зазначити, які виклики постали у зв'язку з ним, і які можливі шляхи їх подолання.

Децентралізація призвела до того, що територіальні громади стали суб'єктами публічного адміністрування, коли раніше вони виступали об'єктами. Адміністративний та фінансовий потенціал територіальних громад як первинного суб'єкта місцевого самоврядування було значно посилено: надано додаткові повноваження у матеріальному забезпеченні для підтримки своїх місцевих громад. Фінансовий аспект децентралізації зацікавив органи місцевої влади у збільшенні фінансування своїх бюджетів, пошуку такого фінансування і, відповідно, це призвело до збільшення доходу загального фонду місцевих бюджетів: з 68.6 млрд. грн. у 2014 року до 441.9 млрд грн. у 2023 році, при цьому якщо у 2016 році частка власних доходів об'єднаних територіальних громад (загальний фонд) становила 2,2%, а на початок 2022 року – 24,4% [29, с. 146]. Викликом стала повномасштабна війна, через яку надходження знизилися до 17,3% станом на 2023 рік. Разом із податковими дотаціями місцеві територіальні громади в рамках реформи децентралізації отримали доступ до фондів сталого розвитку та грантів, субвенцій на соціально-економічний розвиток територій тощо.

Ще однією зміною децентралізації, яка продовжує відбуватися в умовах повномасштабного вторгнення, є секторальні реформи. Особливо вони помітні у сфері освіти, де заклади загальної середньої освіти були передані у власність територіальних громад; оптимізація шкільної мережі, впровадження реформи на освітній ниві; також у сфері охорони здоров'я було завершено реформування первинного рівня і впровадження модифікованих стандартів [29, с. 146-147]. Викликом цього рівня є те, що, оскільки тепер ці сфери знаходяться на віданні у місцевого самоврядування, все тепер залежить, їх розвиток залежить від розвитку місцевого самоврядування напряму. Інакше кажучи, якщо територіальна громада або її асоціація слабка, непроактивна і нерезультативна, то, відповідно, розвиток освіти чи іншої сфери буде аналогічним.

Попри те, що з початком повномасштабного вторгнення місцеве самоврядування співпрацює з державними органами і з військовим командуванням, існують певні прогалини у відносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Політична співпраця з державою-агресором може призводити до явища колаборації, і це було вже зафіксовано на всіх рівнях влади, зокрема, здача міста мером Куп'янська, державна зрада депутата місцевих рад на Харківщині тощо [32, с. 106].

Цей виклик варто сформулювати не як побоювання в контексті воєнного стану, а як проблематика взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади. Швидка розбудова системи місцевого самоврядування і її поспішна трансформація в контексті воєнного стану призвела до того, що діалог між органами державної влади і місцевим самоврядуванням просто не був налагоджений у мирний час.

Попри те, що місцеве самоврядування передбачає автономію територіальних громад, воєнний стан суттєво її обмежує, наприклад, в контексті поширення інформації з державних реєстрів та комунікаційних систем, заборона масових зібрань тощо [32, с. 106]. Це може впливати на взаємодію органів місцевої влади та населення, оскільки їх основний режим кооперації – це консультації та спілкування, моніторинг і нагляд жителів за роботою органів місцевого самоврядування. Тому тут постає питання пошуку балансу між потребою автономії громад і безпековими ризиками, які об'єктивно існують під час воєнного стану. Процедурні зміни та обмеження, які стосуються місцевого самоврядування, однозначно мінімізують взаємодію органів місцевої влади з населенням, а контексті євроінтеграції це становить ризик непрозорості та невідповідності муніципальної влади.

Якщо реформа децентралізації в інших європейських державах проходить насамперед в рамках законодавчої гармонізації національних положень із положеннями права ЄС, то Україна має не тільки адаптовувати власне законодавство до європейського права, а й напрацьовувати новий масив законодавства в контексті збройної агресії, в контексті нових повноважень

місцевого самоврядування і в контексті поєднання цих повноважень із традиційними функціями місцевого самоврядування без дублювання цих функцій з державними органами влади і без надання місцевим органам влади надзвичайно широких повноважень.

Відсутність достатніх адміністративних, технічних чи стратегічних можливостей є однією з найбільших проблем у сфері децентралізації. Розбудова потенціалу потребує часу та довгострокових зобов'язань з боку центрального та субнаціонального урядів. Національні уряди відіграють важливу роль у встановленні правових, регуляторних механізмів та стимулів для сприяння співпраці між органами місцевого самоврядування [33, с. 12-13].

Основну роль у встановленні міжнародних стандартів місцевого самоврядування на національному рівні відіграють міжнародні міжурядові організації, зокрема Рада Європи, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Комітет міністрів Ради Європи, Конференція європейських міністрів, відповідальних за місцевий та регіональний розвиток, Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) тощо. Запозичення чинних іноземних норм, принципів, стандартів та практик – це вид впровадження, що має свій власний механізм та унікальний процес, який визначається як сукупність фінансових, матеріальних та організаційних заходів, спрямованих на регулювання певного типу правовідносин та збагачення інституційної бази, механізмів удосконалення, зокрема, систем місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів [33, с. 282]. В цьому контексті Україна діє відповідно до взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань за Угодою про асоціацію з ЄС та вищезгаданими нормативно-правовими актами. Тому впровадження європейських принципів в національне законодавство – не тільки його покращення та зближення із міжнародними стандартами, а й юридичний обов'язок держави-кандидата в ЄС.

Впровадження в Україні рекомендацій європейських інституцій щодо децентралізації здійснюється за багатьма напрямками за допомогою міжнародних та вітчизняних інститутів, установ та організацій. Зокрема, з 2007

року за допомогою швейцарських експертів в Україні реалізується проєкт «Підтримка децентралізації в Україні», згідно з яким запозичується швейцарський досвід та ведеться пошук прийняттого формату децентралізації влади. З боку України цим процесом керує центральний орган, що формує політику у сфері місцевого самоврядування – Міністерство розвитку громад та територій України, а з боку швейцарських партнерів – Швейцарське агентство з розвитку та співробітництва [33, с. 283].

В Україні діє ще одна програма впровадження міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування, зокрема, програма розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою», яка спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами: Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією. В рамках цієї програми впровадження в кожному з регіонів України створено Центри розвитку місцевого самоврядування, які консультують та обслуговують органи місцевого самоврядування та суб'єкти місцевого самоврядування, такі як об'єднані територіальні громади, громадські організації та окремих громадян. Експерти консультують та навчають з питань ефективного стратегічного планування, регіонального розвитку, бюджетного процесу, управління проєктами, допомагають будувати комунікацію та впроваджувати освітні ініціативи з децентралізації, надають методичну та фінансову допомогу [34].

Ініціатива ЄС «Східне партнерство» була створена у 2009 році як інструмент ЄС для поглиблення європейської інтеграції шести країн Східної Європи, підтримки їхнього економічного та сталого розвитку, демократизації та реформ і сприяння інтеграції принципів місцевого самоврядування ЄС в український контекст. Ключові механізми підтримки реформи місцевого самоврядування в рамках ініціативи ЄС «Східне партнерство» полягають у підтримці наступних засад: 1) принцип демократії, належного управління та платформи стабільності; 2) принцип кооперації в рамках транскордонних проєктів та єврорегіонів; 3) принцип фінансової підтримки від Європейського

інвестиційного банку та Європейського банку реконструкції та розвитку; 4) створення платформ громадянського суспільства Східного партнерства [35, с. 6].

Аналіз динаміки Індексу Східного партнерства за субіндексом місцевого самоврядування показує, що між 2021 і 2025 роками Україна продемонструє значний прогрес у вдосконаленні реформ у сфері державного управління завдяки наданню країні статусу кандидата у 2022 році та прийняттю низки реформ і регуляторних актів для наближення їх до стандартів ЄС через реалізацію ключових принципів місцевого самоврядування, що зазначені вище [35, с. 6]. Імплементация принципів місцевого самоврядування та реформ, рівень наближення до стандартів ЄС, рівень підтримки українського вектора інституціями ЄС та рівень фінансових дотацій від інституцій ЄС для України були визначені високими, попри наступні виклики: російський фактор, відсутність гарантій безпеки, відсутність повної єдності в ЄС щодо важливості інтеграції України, різні погляди країн на важливість європейської інтеграції, російсько-українська війна, заморожені конфлікти, гібридні виклики для країн, політична нестабільність у світі.

Європейська хартія місцевого самоврядування є вирішальним інструментом у формуванні ландшафту управління в Європі, що підкреслює важливість децентралізованого прийняття рішень та місцевої автономії на основі Хартії. Одним з основних принципів документа є концепція місцевого самоврядування, яка наголошує на праві місцевих органів влади керувати своїми справами та здійснювати свої повноваження, що охоплює свободу створювати власні системи та процедури управління, а також автономію у контролі за своїми фінансовими справами та активами; Хартія також наголошує на принципі субсидіарності, який стверджує, що рішення повинні прийматися на максимально можливому місцевому рівні, найближче до громадян, яких стосуються ці рішення. Цей принцип має на меті забезпечити, щоб рішення приймалися якомога ближче до людей, а місцеві органи влади мали автономію реагувати на потреби та пріоритети своїх громад.

Ще одним важливим аспектом Хартії є принцип місцевої демократії, який підкреслює важливість демократичних процесів і процедур на регіональному рівні. Це включає право громадян брати участь у процесах прийняття рішень на місцевому рівні та важливість прозорості та підзвітності в місцевому самоврядуванні [36, с. 3002].

Реалізація цих принципів на рівні місцевого самоврядування важлива паралельним виконанням відразу декількох завдань. Насамперед – підпорядкування. Місцеве самоврядування, хоча й є еквівалентним рівнем публічної влади, є підпорядкованим та не має законодавчої спроможності до самореформування. Далі – незалежність муніципалітетів. Держава встановлює межі діяльності місцевого самоврядування. Хоча муніципалітети діють самостійно в рамках законодавчо врегульованих місцевих питань, вони співіснують з державною адміністрацією. Наступна засада – економічний фокус. Будучи переважно економічною владою, місцеве самоврядування прагне покращити умови життя на місцевому рівні шляхом управління муніципальною власністю та задоволення місцевих потреб, хоча й з політичним акцентом.

Вкрай важливо враховувати фундаментальний принцип, викладений у Європейській хартії місцевого самоврядування, який наголошує на тому, що органи місцевого самоврядування, в межах, встановлених законом, мають повну автономію ініціювати дії з будь-якого питання, що не виключено з їхньої юрисдикції та не входить до юрисдикції іншого органу влади. Цей принцип встановлює виключну компетенцію, надаючи місцевим органам влади окрему сферу незалежних повноважень [36, с. 3003-3004].

В контексті України реалізація принципів, що зазначені в Хартії, має першочергове значення, оскільки Україна визначила свій зовнішньополітичний вектор як євроінтеграційний, і функціонування єдиної стабільної системи місцевого самоврядування є його вимогою. Особливо важливим для системи місцевого самоврядування є закріплення її реальної автономії, оскільки в умовах воєнного стану система зазнає трансформацій, і чітке слідування принципу місцевої автономії дозволило б більш якісно врегулювати її функціонування.

Отже, місцеве самоврядування в Україні стикається з комплексом викликів. У критичному вимірі європейські стандарти для гармонізації засад місцевого самоврядування є необхідними, але не самодостатніми. Їх значення для України полягає в тому, що вони задають демократичний, правовий і інституційний орієнтир розвитку муніципальної влади, однак ефективність їх упровадження залежить від якості національного законодавства, спроможності територіальних громад, фінансових гарантій і здатності держави адаптувати ці стандарти до умов війни та повоєнної відбудови.

3.2. Пропозиції щодо вдосконалення основ місцевого самоврядування в Україні у світлі євроінтеграції

При наданні пропозицій вдосконалення основ місцевого самоврядування в Україні у світлі євроінтеграції варто зважати на політичні, демографічні, економічні та безпекові фактори, оскільки такі рекомендації мають бути реальними та практично втілюваними. Так, насамперед, в Україні система повноважень органів місцевого самоврядування формувалася в централізації; і сьогодні, попри активний процес децентралізації, вона все ще має істотні вади і проблеми для впровадження сучасних європейських підходів.

Необхідністю є комплексне оновлення правового регулювання. Воно почалося у 2014 році з Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і зі спрямуванням на децентралізацію, а особливо активно обрамилося у 2022 році тотальною модифікацією законодавства, створенням територіальних громад і наданням широких повноважень місцевому самоврядуванню. Однак принцип субсидіарності, виключності, повноти повноважень, розвитку асоціацій територіальних громад, міжнародного співробітництва потребують імплементації не тільки у правозастосування, а й у праворозуміння [37, с. 230-231]. У доповіді Європейської комісії за 2023 рік зроблено висновок, що стосовно багаторівневого управління Україна продовжила рухатися шляхом реформи системи децентралізації, а громад стали основою стійкості країни.

Для продовження вектору в Україні діє Концепція відновлення місцевого самоврядування в Україні, запропонована Асоціацією міст України. Вона базується на Європейській хартії місцевого самоврядування, включає питання реінтеграції і відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях і акцентує увагу на необхідності кадрової підготовки працівників місцевих органів влади до діяльності їх на деокупованих територіях і на територіях з особливим безпековим режимом. Тут важливим фактором є обмеження адміністративного нагляду межами делегованих повноважень і з урахуванням інтересів громад. Відтак, в контексті розвитку місцевого самоврядування державі варто знайти баланс між контролем та автономією, що особливо складно у зв'язку з воєнним станом [37, с. 231]. Подальший розвиток місцевого самоврядування потребує комплексного підходу, що включає вдосконалення законодавства, професійну підготовку кадрів, розширення фінансової спроможності територіальних громад та створення прозорих механізмів взаємодії між державними органами і громадами.

Далі більше уваги в контексті системи місцевого самоврядування та її потенційного оновлення набуває проблематика цифровізації цієї системи. Інтеграція цифрових технологій у адміністративну площину міжнародного самоврядування може створити нові можливості для підтвердження принципу автономії, делегування повноважень та електронної демократії. Насамперед, така система може забезпечити доступ громадян до управління, більш відкриту систему звітності і гласності. Окрім цього, цифровізація системи місцевого самоврядування може активізувати громадську думку і зробити її видимою [38, с. 359].

Децентралізація сприяє процесам цифровізації місцевого самоврядування, наприклад, шляхом створення в територіальних громадах чи цілих регіонах власних електронних комунікаційних мереж, де жителі могли б брати участь в суспільних обговореннях важливих для громади тем. Критичним аспектом такого шляху вдосконалення системи є потреба в попередньому моніторингу технічної бази, потреба у відповідності існування такої бази сучасним викликам воєнного

стану, оскільки певна інформація строго обмежена і принцип власності на рівні місцевого самоврядування сьогодні виконується неповною мірою, а також необхідність фінансування таких систем.

На європейському рівні вже існують стратегічні і задекларовані документи, які пришвидшують цифровізацію. Серед них – Принципи для цифрового переходу в європейських місцевих і регіональних органах влади, а також документ Digital Transformation for Regional and Local Public Administrations. Серед визначених пріоритетів – розвиток цифрових навичок, забезпечення надійних інфраструктур, цифровізація бізнесу та державних послуг [36, с. 360-361]. У цифровій площині Україна, незважаючи на всі зовнішні виклики, досягла значних успіхів і прогресу, що стало одним із елементів стійкості держави. Територіальні громади продовжують впроваджувати цифрові рішення і електронне врядування як частину власної системи.

Попри те, що корпус спеціального законодавства щодо цифрових послуг і електронного врядування в Україні розвивається (наприклад, Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг»), недосконалість вже існуючого законодавства залишається проблемою. Зокрема, в законі України про місцеве самоврядування в Україні положення про цифрове врядування досі відсутні.

Це призводить до того, що суб'єкти і органи місцевого самоврядування не можуть спиратися на конкретну нормативну основу при запровадженні такої системи. Рішенням цього могло б стати ухвалення стратегічного документу з обов'язковим урахуванням потреб окремої територіальної громади та потреб адаптації територіальних громад до умов воєнного стану в контексті цифрових викликів [38, с. 361-362].

В умовах воєнного стану первинні суб'єкти місцевого самоврядування, територіальні громади, особливо відчують брак кваліфікованих кадрів та фінансових ресурсів для розвитку електронних сервісів. Як вже було зазначено в дослідженні, матеріально-фінансові обмеження є окремим аспектом в системі місцевого самоврядування і в контексті розвитку нових галузей і нових ніш в

системі складно розподілити фінансування таким чином, аби воно якісно покривало цю послугу. Таким чином, держава на рівні центральних органів може передбачити гранти для цифровізації органів місцевого самоврядування і запровадити систему, яка б полягала в цифровій посаді для адміністративного персоналу в рамках місцевого самоврядування.

Пропозиції вдосконалення основ місцевого самоврядування в Україні в контексті євроінтеграційних процесів можна звести, на основі проведеного аналізу, до наступних ключових стадій: законодавче розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями та військовими адміністраціями. Проблема асиметрії повноважень і розгалуженості правового регулювання, особливо в контексті органів, які з'явилися під час дії воєнного стану, є ключовою в дослідженні. Отож, для виконання принципу автономності місцевого самоврядування та принципу розмежування компетенції засада чіткого поділу обов'язків є основною.

Наступним кроком є посилення фінансової автономії територіальних громад через стабільні джерела доходів. Ця проблема є спільною як для України, так і для європейських країн, оскільки фінансове забезпечення місцевого самоврядування є нелінійним, тому тут логічне вдосконалення полягає у модифікації самого бюджетного механізму на державному рівні та закріпленні більш стабільних джерел фінансування для органів місцевого самоврядування.

Черговим кроком, що сприятиме покращенню механізму місцевого самоврядування, є обов'язкові консультації державної влади з органами місцевого самоврядування при ухваленні рішень, що стосуються громад. Хоча консультації зафіксовані як частина волевиявлення та долучення громадськості до управлінських рішень, у законодавстві, йдеться саме про імператив їх проведення в питаннях територіального масштабу. Це відповідатиме європейському принципу участі й підсилить підзвітність державної політики.

Фінальною рекомендацією безпосередньо для українського контексту місцевого самоврядування виступає розробка окремої моделі функціонування місцевого самоврядування для умов воєнного стану та повоєнної відбудови.

Воєнний стан суттєво модифікує діяльність системи місцевого самоврядування, а тому в контексті реконструкції державного апарату після (й під час) війни доцільним є створення спеціального організаційного механізму для громад, які діють і діяли в зоні бойових дій. Логіка тут полягає в тому, що такі територіальні громади потребують позитивної дискримінації і більшої підтримки з огляду на руйнування та можливі фінансові та матеріальні втрати, яких вони зазнали. Тому в цьому контексті необхідне державне залучення і державна допомога таким громадам без порушення їх принципу автономії.

Підсумовуючи, шляхи і перспективи вдосконалення основ місцевого самоврядування в Україні в умовах інтеграції полягають в розмежуванні повноважень між особливими органами місцевого самоврядування і державними, а також в забезпеченні інституційної спроможності як всіх територіальних громад України, так і з особливим акцентом на тих, які перебувають в зоні бойових дій.

Не менш важливим є імперативне закріплення консультацій щодо питань, які становлять інтерес громади, із державною владою. Симбіоз цих модифікацій дозволить говорити про наближення української моделі до стандартів європейського місцевого самоврядування.

На основі проведеного аналізу перспектив вдосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні встановлено, що основними викликами реформ постають ті виклики, які зумовлені євроінтеграційним процесом, і виклики, які зумовлені дією воєнного стану. Найбільш гострими серед них є дисбаланс у повноваженнях, фінансове забезпечення, яке проявляє себе асиметрично, і неоднакова спроможність територіальних громад забезпечувати виконання покладених на них завдань. Це свідчить про те, що реформа децентралізації в Україні продовжується і не дійшла до завершеної стадії.

Перспективи вдосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні в контексті євроінтеграції полягають у поєднанні правової гармонізації з практичним зміцненням спроможності територіальних громад. Європейський вектор розвитку в цій сфері має реалізовуватися через адаптоване впровадження

стандартів, а не через їх формальне копіювання, оскільки український контекст визначається впливом війни, реконструкції та структурної трансформації публічної влади.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

На основі проведеного комплексного аналізу системи місцевого самоврядування в країнах ЄС та Україні вдалося констатувати наступні висновки. Встановлено, що місцеве самоврядування в Україні та в країнах ЄС має спільну демократичну та ідеологічну природу, однак нормативно відрізняється за акцентами його правового розуміння. Українська модель демонструє фокус на праві територіальної громади самоврядуватися, коли ж європейська модель зосереджена на інституційній спроможності органів місцевого самоврядування діяти автономно від меж закону.

Дослідження вказує на те, що європейська модель не є однорідною і уніфікованою, а підходи до місцевого самоврядування різняться в різних країнах ЄС, оскільки вони поєднують риси децентралізації, рецентралізації, деволюції і змішаних форм місцевого управління. Тому неможливо говорити про єдиний європейський стандарт, який можна імплементувати в систему місцевого самоврядування України.

Констатовано, що правові засади організації місцевого самоврядування в Україні мають багаторівневу структуру і складаються з конституційного, міжнародного і спеціального рівня. Ці основи формують достатню нормативну базу, однак на практиці демонструють прогалини в питаннях автономії, фінансування і розподілу повноважень між різними органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Порівняльний аналіз із країнами ЄС продемонстрував, що подібна проблема спостерігається навіть в розвинутих державах, де децентралізація знаходиться на фінальних стадіях. Порівняння із польською моделлю самоврядування продемонструвало, що для України критичним питанням залишається узгодженість між собою нормативного регулювання і його відповідність європейським актам. Тому головна проблема правових засад організації місцевого самоврядування в Україні полягає в недостатній

спроможності держави забезпечити повну систему місцевого самоврядування, побудовану на децентралізації.

Досліджено, що перспектива вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні безпосередньо пов'язана із адаптацією національної моделі до викликів війни і євроінтеграційного зовнішньополітичного курсу. Найбільш суттєвими викликами є асиметрія повноважень, фінансовий дисбаланс і рівнозначне функціонування всіх територіальних громад в системі міжнародного самоврядування України. Запропоновані напрями вдосконалення потребують чіткого розмежування компетенції, посилення фінансової спроможності місцевого самоврядування і розвитку адміністративного фактору.

Аналіз продемонстрував, що гармонізація національної системи з європейськими стандартами має асиметричний характер, оскільки часто європейські стандарти сприймаються як норми, коли ж вони мають сприйматися як модельні засади для побудови власної системи. Тому євроінтеграція в системі місцевого самоврядування повинна означати адаптоване впровадження європейських принципів в українську модель самоврядування зі збереженням національних правових традицій.

Загальний порівняльний аналіз правових засад та принципів діяльності місцевого самоврядування в Україні та країнах ЄС дає змогу констатувати, що українська та європейська модель мають спільні цінності та ідеологічні засади, однак суттєво різняться за інституційним розвитком і рівнем практичної реалізації. Європейський досвід підтверджує функціонування цієї моделі на принципах місцевого самоврядування, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування, що полягають в місцевій демократії, фінансовій автономії і консультаціях. Україна перебуває на стадії тяжіння до завершення децентралізації, і ця стадія характеризується тим, що децентралізація вже дозволила створити інституційний каркас, однак ще не усунула системні прогалини.

Подальший розвиток системи місцевого самоврядування в Україні має відбуватися на перетині критичної гармонізації з європейськими стандартами і

поєднанням правової визначеності і фінансової автономії у тому обсязі, який держава може гарантувати і дозволити.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кавилін О. А. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування в управлінні суспільством. Держава та регіони. 2023. Т. 2, № 80. С. 54–59. URL: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.2.10> (дата звернення: 08.06.2026).
2. Rustamzade A., Huseynov S. Z. The constitutional nature of local self-government. Держава та регіони. 2023. Т. 12, № 72. С. 227–235. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.72.12.20> (дата звернення: 08.06.2026).
3. Murtishcheva A. Conceptual foundations and principles of legal regulation of decentralisation in selected European countries and Ukraine. Access to Justice in Eastern Europe. 2024. Т. 3, № 7. С. 201–222. URL: https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1728646441.pdf (дата звернення: 08.06.2026).
4. Шамрай В. В., Лисенко С. В., Барановська В. М. Засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правовий вимір. Актуальні питання юридичної науки. 2025. Т. 1. С. 942–947. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.137> (дата звернення: 08.06.2026).
5. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 54к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 07.06.2026).
6. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 07.06.2026).
7. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнар. док. від 15.10.1985 № 994_036. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 07.06.2026).
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 07.06.2026).

9. Про місцеві державні адміністрації : Закон від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 07.06.2026).
10. Про органи самоорганізації населення : Закон від 11.07.2001 № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 07.06.2026).
11. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон від 16.04.2009 № 1275-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17> (дата звернення: 07.06.2026).
12. Про співробітництво територіальних громад : Закон від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 07.06.2026).
13. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 07.06.2026).
14. Про столицю України - місто-герой Київ : Закон від 15.01.1999 № 401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 07.06.2026).
15. Dušek J. Transformation of Settlement Structures in Europe: Trends, Challenges, and Reform Approaches. Land. 2025. Т. 14. С. 1–19. URL: <https://doi.org/10.3390/land14010167> (дата звернення: 03.06.2026).
16. Aristovnik A., Murko E., Ravšelj D. From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government. 2022. Т. 1, № 12. С. 1–19. URL: <https://doi.org/10.3390/admsci12010026> (дата звернення: 03.06.2026).
17. Фролов О., Рябуха В. Про деякі особливості реалізації принципу підзвітності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. Т. 1. С. 74–77. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-10/15> (дата звернення: 08.06.2026).

18. Конституція Французької Республіки : Закон від 04.10.1958. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/ss-95945981/95945981> (дата звернення: 10.06.2026).
19. La Constitution Belge : Закон від 17.02.1994. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/383> (дата звернення: 10.06.2026).
20. Poland. Implementing StratEGIC-State Capability. 2023. 306 p. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264201811-en> (date of access: 10.06.2026).
21. Bianchi S., Richiedei A. Territorial Governance for Sustainable Development: A Multi-Level Governance Analysis in the Italian Context. School of Data Science and Department of Media Studies,. 2023. Vol. 3, no. 15. P. 1–28. URL: <https://doi.org/10.3390/su15032526> (date of access: 03.06.2026).
22. Веретільник О. Local and regional administration in The Republic of Poland. The scientific heritage. 2025. No. 170. P. 95–98. URL: <https://zenodo.org/records/17335252> (date of access: 03.06.2026).
23. Ladner A., Keuffer N., Bastianen A. Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0). Regional & Federal Studies. 2025. Vol. 2, no. 35. P. 163–185. URL: <https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2267990> (date of access: 03.06.2026).
24. Pal Á. Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0). Central European Academy Law Review. 2023. Vol. 1, no. 1. P. 197–220. URL: <https://doi.org/10.62733/2023.1.197-220> (date of access: 03.06.2026).
25. Малиновський В. Реалізація повноважень і компетенцій місцевого самоврядування в умовах викликів національній та глобальній безпеці. Збірник наукових праць. 2023. Vol. 9, no. 1. P. 50–59. URL: <https://journals.chnu.edu.ua/vtu/article/view/607/615> (date of access: 03.06.2026).
26. Про правовий режим воєнного стану : Закон від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 07.06.2026).

27. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20> (дата звернення: 07.06.2026).

28. Курилас В. Вплив результатів реформи децентралізації на функціонування та діяльність органів місцевого самоврядування в умовах дії воєнного стану в Україні. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2023. Vol. 1, no. 1. P. 145–150. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.21> (date of access: 03.06.2026).

29. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії Наказ від 28.02.2025 № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0380-25> (дата звернення: 07.06.2026).

30. Сучасні виклики для місцевого самоврядування : магістерська робота. Харків, 2024. 77 с. URL: <https://repo.btu.kharkiv.ua/server/api/core/bitstreams/d9619795-c195-4f7a-8366-2e2ad5c0258f/content> (дата звернення: 9.06.2026).

31. Стешенко Т., Зозуля А. Місцеве самоврядування та реформа децентралізації під час воєнного стану. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. Т. 3. С. 104–107. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-3/22> (дата звернення: 08.06.2026).

32. Implementation of European standards in the activities of local government bodies. Edelweiss Applied Science and Technology. 2025. Т. 3, № 9. С. 279–285. URL: <https://doi.org/10.55214/25768484.v9i3.5205> (дата звернення: 08.06.2026).

33. EU, Member States, and Partners unveil Phase III of U-LEAD with Europe to enhance local governance and development with €62 million support. EEAS. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-member-states-and-partners-unveil-phase-iii-u-lead-europe-enhance-local-governance-and_en (date of access: 10.06.2026).

34. Tsebenko O., Fedirko B. The EU Eastern Partnership Initiative as a Tool for Supporting Local Government Reform in the Countries of the “Associated Trio. Public

Management and Policy. 2026. Vol. 2, no. 18. P. 1–9. URL: <https://doi.org/10.70651/3041-2498/2026.2.05> (date of access: 03.06.2026).

35. Huseynov S. Z. European Charter of Local Self-Government and its Implementation in Azerbaijan: Assessing Legal Compliance and Institutional Adaptation. Public Management and Policy. 2024. Vol. 3, no. 10. P. 3001–3006. URL: <https://doi.org/10.22178/pos.102-12> (date of access: 03.06.2026).

36. Міщук І. Напрями реформування адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевого самоврядування в контексті імплементації права ЄС. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2025. Vol. 2, no. 05. P. 229–232. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.34> (date of access: 03.06.2026).

37. Цимбалюк В. Розвиток адміністративно-правових засад цифрового врядування у системі місцевого самоврядування України в умовах євроінтеграції. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2025. Vol. 2, no. 05. P. 359–363. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.55> (date of access: 03.06.2026).

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Наукові праці автора за темою випускної кваліфікаційної роботи



Міністерство освіти і науки України
 Національний університет
 «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»
 Ghent University (Бельгія)
 «1 DECEMBRIE 1918» University of Alba Iulia (Румунія)
 UNIVERSITY ISMA (Латвійська республіка)
 VARNIA FREE UNIVERSITY «CHERNORIZETS HRABAR» (Болгарія)
 Академія праці, соціальних відносин та туризму
 Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана
 Національний технічний університет «Дніпропетровська політехніка»
 Національний університет «Чернігівська політехніка»
 Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя
 Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

**Матеріали XIII Міжнародної
 науково-практичної Інтернет-конференції
 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО
 УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

23 квітня 2026 року



Полтава – 2026

УДК 35.073:34(477)

О64

Розповсюдження та тиражування без офіційного дозволу
Національного університету
імені Юрія Кондратюка заборонено

Редакційна колегія:

М. І. Лахижа, д. держ. упр., професор;
В. П. Задорожний, д. держ. упр., професор;
І. О. Кульчій, к. держ. упр., доцент.

Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні : Матеріали XIII Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, 23 квітня 2026 р. Полтава : Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2026. 228 с.

У збірнику матеріалів XIII Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції розглядаються теоретичні та правові аспекти трансформації системи публічного управління з урахуванням зарубіжного досвіду та воєнного стану в Україні, шляхи та методи оптимізації діяльності органів влади на місцевому рівні, іноземний досвід впровадження сучасних систем та методів управління в діяльність органів влади, організаційні та фінансові аспекти забезпечення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, правові механізми створення інклюзивного суспільства, розвиток публічного та приватного права.

Розрахований на фахівців публічного управління, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науково-педагогічних працівників, здобувачів вищої освіти.

УДК 35.073:34(477)

*Матеріали друкуються мовами оригіналів.
За виклад, зміст і достовірність матеріалів
відповідають автори.*

<i>Штепа Олексій Олександрович, Коваленко Світлана Василівна, ЕТИКО-АНТРОПОЛОГІЧНІ ВИМІРИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....</i>	65
<i>Шульга Валерія Олегівна, Кошляк Анна Віталіївна, ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....</i>	67
<i>Щербача Валерія Андріївна, ІННОВАЦІЇ В РОБОТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ</i>	70
СЕКЦІЯ 2. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ТРАНСФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	73
<i>Бондаренко Віктор Олександрович, Верецака Богдан Віталійович, Комаренко Ілля Андрійович, ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ</i>	73
<i>Бричова Оксана Олексіївна ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ЧИННИК МОДЕРНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ МІСТА: СУТЬ ТА ЗАВДАННЯ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ</i>	75
<i>Діденко Олег Григорович СТАЛІЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ВІД ВИТОКІВ ДО СУЧАСНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ).....</i>	77
<i>Кондрашова Ірина Миколаївна РОЗВИТОК ЦЕНТРІВ ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ТА ПЕРЕХІД ДО ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА</i>	79
<i>Маковій Юлія Сергіївна, РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ.....</i>	82
<i>Мандрика Лілія Юрївна ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МЕРЕЖЕЮ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД</i>	84
<i>Мирошніченко Анастасія Юрївна, Гаращенко Євгенія Сергіївна, РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПІСЛЯВОЄННОМУ ВІДНОВЛЕННІ.....</i>	86

*Маковій Юлія Сергіївна,
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»,
здобувачка вищої освіти першого (бакалаврського) рівня,
освітньої програми «Публічне управління та адміністрування»*

РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ

Стійкість громад сьогодні є фундаментом стабільності всієї держави. В умовах глобальних криз та воєнних конфліктів саме місцеве самоврядування стає тим «інституційним ядром», яке дозволяє територіям не просто виживати, а й ефективно адаптуватися до нових реалій. Порівняння досвіду Польщі, чия реформа 1990-х років вважається еталонною, та України, що перебуває у стані активної трансформації та боротьби за суверенітет, дозволяє виокремити критичні чинники життєздатності муніципальних систем.

Успіх польської децентралізації 1990-х років базується на відновленні гміни як первинного суб'єкта публічної влади [5, с. 123]. Це перетворило громаду з адміністративної одиниці на реального господаря території з широким колом компетенцій: від освіти до стратегічного планування. Польська система місцевого самоврядування структурована за трьома рівнями: гміна (gmina), повіт (powiat) і воєводство (województwo). Базовою одиницею є гміна — аналог об'єднаної територіальної громади в Україні. Саме на рівні гміни зосереджені ключові публічні послуги: початкова та середня освіта, соціальне забезпечення, місцева інфраструктура, управління земельними ресурсами.

Дослідники виокремлюють кілька чинників, що забезпечують стійкість польських гмін. По-перше, це достатній рівень фіскальної децентралізації: власні доходи місцевих самоврядувань становлять близько 50–55% їхніх бюджетів, що дає змогу формувати резервні фонди та реагувати на непередбачувані витрати [5, с.230]. По-друге, розвинена система міжмуніципального співробітництва (związki komunalne) дозволяє невеликим гмінам спільно управляти комунальними підприємствами, водопостачанням і утилізацією відходів. По-третє, сталі механізми партисипаторного бюджетування та громадських консультацій формують соціальний капітал, необхідний для колективних дій у кризових ситуаціях.

Яскравим доказом цієї стійкості стала інтеграція понад 1,5 мільйона українських біженців після 2022 року, яку польські громади здійснили без суттєвих соціальних потрясінь завдяки гнучкості бюджетів та зрілості соціальних служб.

Реформа децентралізації в Україні, розпочата ухваленням Концепції реформування місцевого самоврядування у 2014 році, до кінця 2020 року призвела до утворення 1 469 об'єднаних територіальних

громад (ОТГ). У 2020 р. Відбулося адміністративно-територіальне укрупнення, в результаті якого сформовано 1 469 громад на базовому рівні замість попередніх 11 000 дрібних рад [3]. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетний кодекс були доповнені нормами, що розширили фінансові повноваження громад [1].

Водночас українська модель демонструє низку системних вразливостей у порівнянні з польською. Частка власних доходів у бюджетах громад залишається нижчою: за даними Мінфіну, у 2021–2022 роках вона коливалась у межах 35–40%. Залежність від базової дотації держави обмежує бюджетну гнучкість. Кадрова спроможність громад, особливо новостворених, залишається низькою: нестача кваліфікованих управлінців є типовою проблемою для сільських та малих міських громад [2, с. 14] Проте повномасштабне вторгнення 2022 року виявило як сильні сторони, так і вразливості системи [2, с.12].

Порівняльний аналіз польського та українського досвіду виявляє три ключові виміри стійкості, де існують суттєві розбіжності. У фінансовому аспекті польські гміни демонструють вищу автономію завдяки значній частці власних доходів та ефективним трансфертам, тоді як в Україні, попри розширення частки ПДФО для громад, досі домінує субвенційна модель із сильною вертикальною залежністю. Щодо інституційної спроможності, Польща спирається на тридцятирічну традицію стабільного муніципального менеджменту та сформовану культуру, у той час як більшість українських ОТГ існують менше десятиліття і лише накопичують необхідну інституційну пам'ять. У сфері соціального капіталу Польща вирізняється вищою виборчою активністю та тривалим досвідом партисипаторного бюджетування, тоді як в Україні ці практики поширюються нерівномірно, проте воєнна мобілізація створила унікальний сплеск громадянської активності, що є критично важливим ресурсом для майбутнього відновлення [4 с. 245].

Порівняльний аналіз свідчить, що стійкість територіальних громад не є автоматичним наслідком децентралізації – вона є результатом тривалого інституційного будівництва, у якому правова автономія, фінансова достатність і розвинений соціальний капітал взаємно підсилюють одне одного.

Література:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
2. Дармограй Н. М. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану. Публічне управління та митне адміністрування. 2023. № 1. С. 12–19.
3. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. Доп. / Центр Разумкова. Київ, 2021. 128 с.

4. Borsa M. Resilience of Polish gminas during the COVID-19 pandemic: fiscal and institutional dimensions. *Local Government Studies*. 2023. Vol. 49, No. 2. P. 234–258.

5. Swianiewicz P. *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*. Warszawa : Municipium, 2011. 412 s.

Мандрика Лілія Юріївна

Національний університет

«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

здобувачка другого (магістерського) рівня вищої освіти,

спеціальності D4 «Публічне управління та адміністрування»

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МЕРЕЖЕЮ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У процесі децентралізації влади та реалізації медичної реформи в Україні територіальні громади отримали значні повноваження щодо управління мережею закладів охорони здоров'я. Формування спроможної мережі на базовому рівні стає ключовим завданням публічного управління, оскільки від ефективності цього процесу залежить доступність, якість та своєчасність медичної допомоги населенню [1]. За даними Стратегії розвитку системи охорони здоров'я на період до 2030 року, пріоритетом є створення інтегрованої мережі, яка забезпечує повне територіальне покриття та орієнтацію на потреби пацієнта. Водночас багато громад стикаються з викликами, пов'язаними з оптимізацією ресурсів, кадровим забезпеченням та координацією з регіональним рівнем. Неефективне управління мережею призводить до дублювання функцій, зниження доступності послуг у сільській місцевості та недостатньої інтеграції первинної та вторинної ланок.

Сутність інституційних механізмів полягає в їхній спрямованості на перетворення мережі закладів охорони здоров'я з фрагментованої структури на єдину, спроможну систему, орієнтовану на потреби територіальної громади. На рівні громад ці механізми включають розроблення та затвердження місцевих програм розвитку охорони здоров'я, визначення переліку комунальних некомерційних підприємств, які входять до мережі, забезпечення їхньої автономізації та контрахування з Національною службою здоров'я України. Важливим елементом є координація з госпітальними округами та кластерами відповідно до постанови № 174, що дозволяє оптимізувати маршрути пацієнтів і уникнути надмірного навантаження на окремі заклади.

Значення зазначених механізмів для територіальних громад проявляється насамперед у підвищенні ефективності використання бюджетних ресурсів. Органи місцевого самоврядування отримують можливість безпосередньо впливати на матеріально-технічне оснащення закладів, залучення медичних кадрів та впровадження програм гро-