

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
Інститут заочного та дистанційного навчання

Кафедра теорії, історії та філософії права

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
для здобуття ступеня вищої освіти магістра
на тему: «Публічне управління в умовах децентралізації»

Виконала: здобувачка 2 курсу, 4 групи
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Тикул Стефанія Сергіївна

Індивідуальний навчальний план № 14-95 / 16 КПУД

Мобільний телефон: +380980474307

Науковий керівник:

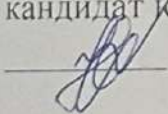
професор кафедри теорії, історії
та філософії права,

доктор юридичних наук, доцент

Тихомиров Денис Олександрович

Кваліфікаційна робота допущена до захисту

« 4 » серпня 2025 р., протокол № 8
завідувач кафедри теорії, історії та філософії права,
кандидат юридичних наук, доцент

 Юрій КРИВИЦЬКИЙ

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ.....	12
1.1 Сутнісні характеристики та еволюція доктрини публічного управління у світлі сучасних управлінських парадигм.....	12
1.2 Концепція децентралізації як базис трансформації публічного управління.....	18
1.3 Система взаємодії центральних органів влади та суб'єктів місцевого самоврядування: баланс повноважень, відповідальності та ресурсів.....	26
Висновки до розділу 1.....	35
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....	38
2.1 Конституційно-правова основа децентралізації: аналіз еволюції положень та їх імплементація в галузеве законодавство.....	38
2.2 Законодавчі механізми бюджетної та фінансової децентралізації: податкові інновації, міжбюджетні трансферти, фіскальна автономія громад.....	45
2.3 Адміністративно-територіальна реорганізація та формування спроможних територіальних громад.....	53
Висновки до розділу 2.....	60
РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	63
3.1 Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування до стратегічного розвитку: кадрові, організаційні та ресурсні аспекти.....	63
3.2 Стратегічне та програмно-цільове планування розвитку територіальних громад з урахуванням участі громадян і партнерства “e-governance”.....	69
3.3 Впровадження цифрових сервісів та інноваційних ІКТ-рішень як інструментів прозорості, підзвітності та ефективності місцевого управління... ..	76
Висновки до розділу 3.....	83
ВИСНОВКИ.....	86
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	90

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. У сучасних умовах розвитку української державності децентралізація публічної влади перетворилася з окремого напрямку адміністративної реформи на одну з ключових засад оновлення моделі управління, формування спроможних територіальних громад та відновлення довіри громадян до держави. Поглиблення процесів децентралізації відбувається в умовах тривалої збройної агресії проти України, значних демографічних, соціально-економічних та безпекових викликів, що потребують переосмислення ролі центральних органів влади й органів місцевого самоврядування, трансформації механізмів прийняття рішень, розподілу повноважень, відповідальності й ресурсів. У цих умовах особливої ваги набуває теоретико-правове осмислення публічного управління як цілісної системи, яка функціонує в умовах децентралізаційних перетворень і покликана забезпечувати стійкий розвиток територій, захист прав людини, надання якісних публічних послуг, зміцнення місцевої демократії.

Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, закони про місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, бюджетне законодавство формують нормативну основу реформи, однак їх імплементація на практиці виявляє низку суперечностей і прогалин. З одного боку, відбувається істотне розширення компетенції та фінансової бази громад, формування нової мережі адміністративно-територіальних одиниць, посилення ролі місцевого рівня у реалізації державної політики. З іншого – зберігаються проблеми нерівномірності спроможності громад, нечіткості розмежування повноважень між різними рівнями публічної влади, дисбалансу між обсягом делегованих завдань та ресурсним забезпеченням, недостатньої інтегрованості цифрових інструментів у систему управління. Це зумовлює потребу у ґрунтовному теоретико-правовому аналізі децентралізації як базису трансформації публічного управління, а також у комплексному дослідженні правових та інституційних механізмів взаємодії центру й місцевого самоврядування. Актуальність теми магістерської роботи посилюється також необхідністю

наукового супроводу післявоєнного відновлення, коли саме на територіальний рівень покладається значний обсяг завдань з відбудови інфраструктури, відновлення соціальних послуг, інтеграції внутрішньо переміщених осіб, забезпечення місцевої безпеки, розвитку людського капіталу. Децентралізація в цих умовах постає не лише як організаційна реформа, а як зміна доктрини публічного управління – від державоцентричної до поліцентричної моделі, де центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства та бізнес виступають партнерами у формуванні й реалізації публічної політики.

У сфері теорії державного управління та публічного адміністрування базовими для роботи є енциклопедичні та узагальнювальні праці В. Б. Авер'янова, підручник з державного управління під редактуванням Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенка, Ю. П. Сурміна, навчальний посібник В. Я. Малиновського, а також стаття О. І. Миколенка, де розмежовуються поняття “державне управління” і “публічне адміністрування” в адміністративно-правовому дискурсі.

Конституційно-правові основи децентралізації й місцевого самоврядування формуються у працях О. В. Батанова, В. І. Борденюка, В. Л. Федоренка та О. М. Чернеженка, В. В. Кравченка й М. В. Пітцика, Д. І. Кругляка, А. В. Крусяна, О. О. й І. О. Коркуни та О. Б. Цільника. На їхній основі розкрито еволюцію та зміст конституційних моделей місцевого самоврядування, значення ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, особливості балансу повноважень між органами виконавчої влади й громадами, а також логіку конституційної реформи у вимірі децентралізації.

Напрямок децентралізації публічної влади, формування спроможних територіальних громад та оцінювання їхнього потенціалу представлений працями О. Бориславської, І. Заверухи й Е. Захарченко, Л. Горохової, М. Козловець, М. Огороднійчука, Т. Білоус-Осінь та О. Тодощак, І. В. Пінчука, Ю. В. Куца, Н. Г. Маслак, Л. Бенівської, М. Біль, Г. Возняка, В. Кравціва, І. Сторонянської, В. та М. Барановських, І. Гринчишин, О. Батрименко. Вони

деталізують теоретичні й методичні підходи до оцінки спроможності громад, ризиків децентралізації, особливостей розвитку сільських територій, а також окреслюють практичні інструменти й методики вимірювання спроможності громади.

Інституційна спроможність держави та місцевого самоврядування розкривається в монографії про інституційну *неспроможність* держави, аналітичних записках Програми DOBRE щодо об'єднаних територіальних громад, збірнику про інституційну спроможність громад до проєктної діяльності, працях О. І. Омельчука, Л. А. Мельник, О. Перхача. Вони зосереджуються на організаційних, кадрових та управлінських передумовах спроможності, пропонують індикатори й підходи до діагностики, порівнюють українські практики із зарубіжними, зокрема французькими.

Цифровізація публічного управління, електронне урядування й електронні послуги висвітлені в роботах Ю. М. Уманціва й Т. В. Косарева, С. В. Сливки та І. В. Гінди, М. В. Дубняка, О. М. Литвина й Л. В. Крупної, Ю. О. Богач, Л. Р. Івасько, О. В. Матвійчука, О. В. Громика, І. С. Сухана, В. Сухарнікова. Вони аналізують правове забезпечення електронних адміністративних послуг, особливості впровадження систем “Smart City” (концепції *розумного міста*), цифрової трансформації органів місцевого самоврядування, ролі цифрових сервісів у відкритості, прозорості й підзвітності, а також інтегрують ці процеси у ширші парадигми “public value” (публічної цінності) та співврядування, що додатково підкріплюється іноземними працями М. Мура, Дж. О’Флінн, Д. Осборна, Т. Геблера, Дж. Торфінга, О. Бригінця, В. Свободи.

Фінансова децентралізація, бюджетні механізми та доходна база місцевих бюджетів опрацьовані у статтях М. О. Барановського, Н. В. Трусової, О. В. Кнейслера, О. С. Власюка, А. В. Лупула, К. Сочки й О. Перчі. Ці дослідження розглядають трансформацію міжбюджетних відносин після змін до Бюджетного кодексу, структуру доходів місцевих бюджетів, роль податку на доходи фізичних осіб, результати фінансової децентралізації та її вплив на спроможність громад забезпечувати послуги.

У площині сталого розвитку територій, енергетичної безпеки й просторового розвитку громад важливими є праці І. П. Лопушинського, В. Д. Філіппової, Р. М. Плюща, Н. О. Скрипченко й А. М. Босова, Н. І. Соколовської, Г. В. Ортіної, О. Г. Сокіл, Ю. О. Пруса, Л. М. Єфіменко, а також монографії про сталий розвиток місцевих громад та ризики децентралізації. Вони демонструють, як децентралізація переплітається із завданнями стійкого розвитку, енергетичної та соціальної безпеки, що особливо важливо для логіки цього дослідження.

Нарешті, вимір резильєнтності та ролі стейкхолдерів на місцевому рівні доповнюється аналітичними напрацюваннями І. В. Ярошенка й І. Б. Семигуліної щодо модернізації системи публічного управління, а також англomовними (поданими українською транслітерацією) дослідженнями Ю. Борисенко, С. Волінтиру та Т. Кравця про місцевих стейкхолдерів і стійкість України. Разом з емпіричними роботами, присвяченими впливу реформи децентралізації на якість соціальних послуг, це дозволяє вивести аналіз на рівень моделей резильєнтного врядування та пов'язати нормативно-правову, інституційну, фінансову й цифрову компоненти в єдину архітектоніку механізмів публічного управління.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є комплексне теоретико-правове обґрунтування засад публічного управління в умовах децентралізації, аналіз правових та інституційних механізмів взаємодії центральних органів влади й суб'єктів місцевого самоврядування, а також окреслення напрямів удосконалення публічного управління на субнаціональному рівні з урахуванням сучасних викликів.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання таких основних завдань:

- розкрити сутнісні характеристики й еволюцію доктрини публічного управління у контексті зміни управлінських парадигм та переходу від державного до публічного управління
- проаналізувати концепцію децентралізації як ідейно-теоретичну основу трансформації публічного управління, визначити її принципи, форми й моделі реалізації;

- дослідити систему взаємодії центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, виявити особливості розподілу повноважень, відповідальності й ресурсів у процесі децентралізаційних перетворень;

- здійснити аналіз конституційно-правових засад децентралізації в Україні, з'ясувати еволюцію відповідних положень та особливості їх імплементації в галузеве законодавство;

- охарактеризувати законодавчі механізми бюджетної та фінансової децентралізації, визначити вплив податкових інновацій, міжбюджетних трансфертів і фіскальної автономії громад на функціонування місцевого самоврядування;

- дослідити адміністративно-територіальну реорганізацію та процес формування спроможних територіальних громад, виявити їх вплив на організацію публічного управління;

- розкрити зміст інституційної спроможності органів місцевого самоврядування до стратегічного розвитку, проаналізувати кадрові, організаційні та ресурсні аспекти;

- охарактеризувати стратегічне та програмно-цільове планування розвитку територіальних громад із урахуванням участі громадян і партнерства в сфері електронного врядування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в сфері публічного управління в Україні, що виникають і розвиваються в умовах реалізації децентралізаційної реформи.

Предметом дослідження є теоретико-правові засади публічного управління в умовах децентралізації.

Теоретико-методологічна основа та методи дослідження. Теоретико-методологічну основу магістерської роботи становлять положення загальної теорії держави і права, науки конституційного права, теорії публічного управління та адміністративного права, а також сучасні концепції децентралізації, місцевого самоврядування, регіонального розвитку й електронного врядування. Використано доробок українських і зарубіжних

учених у галузі публічного управління, муніципального права, фінансового права, державної регіональної політики, а також напрацювання міжнародних організацій у сфері належного врядування та місцевої демократії.

Методологічну базу дослідження формують:

– діалектичний метод, який дозволив розглядати децентралізацію як динамічний процес трансформації публічного управління, виявляти внутрішні суперечності й тенденції розвитку;

– системний підхід, застосований для аналізу публічного управління як цілісної багаторівневої системи, що поєднує центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства та інші суб'єкти;

– структурно-функціональний метод, який використано для дослідження функцій органів публічної влади, розподілу повноважень між різними рівнями управління, визначення ролі кожного елемента системи в досягненні спільних цілей;

– інституційний підхід, що дав змогу проаналізувати організаційні форми публічної влади, моделі взаємодії центральних і місцевих органів, механізми формування й реалізації компетенції;

– порівняльно-правовий метод, застосований для зіставлення окремих елементів української моделі децентралізації з практиками європейських держав, а також для аналізу відповідності національного законодавства міжнародним стандартам;

– історико-правовий метод, який дав можливість простежити еволюцію підходів до публічного управління та децентралізації в українському праві;

– формально-юридичний метод, використаний для аналізу норм Конституції України, законів та підзаконних актів, що регулюють організацію публічної влади й децентралізаційні процеси;

– методи логічного та статистичного аналізу, що застосовувалися для узагальнення емпіричних даних щодо інституційної та фінансової спроможності громад, оцінки тенденцій реформування місцевого самоврядування.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна магістерської роботи полягає в комплексному теоретико-правовому підході до аналізу публічного управління в умовах децентралізації та в уточненні окремих категорій і положень, важливих для подальшого розвитку науки й практики публічного управління. Зокрема:

- конкретизовано зміст концепції децентралізації як базису трансформації публічного управління, запропоновано її характеристику через поєднання організаційного, фінансового, правового та цифрового вимірів;
- систематизовано теоретико-правові підходи до визначення балансу повноважень, відповідальності та ресурсів між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування, виокремлено ключові параметри такого балансу в українських реаліях;
- узагальнено конституційно-правові засади децентралізації в Україні, виявлено основні тенденції еволюції відповідних положень та напрями їх подальшої імплементації в галузеве законодавство;
- обґрунтовано роль стратегічного, програмно-цільового та цифрового вимірів у підвищенні прозорості, підзвітності та ефективності місцевого управління.

Практичне значення одержаних результатів. Практичне значення магістерської роботи полягає в можливості використання її положень і висновків у діяльності органів публічної влади, у навчальному процесі та подальших наукових дослідженнях. Основні результати можуть бути застосовані:

- у практиці центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – для удосконалення нормативно-правового регулювання децентралізації, підготовки проєктів змін до законодавства, розроблення стратегічних і програмних документів місцевого розвитку;
- у діяльності органів місцевого самоврядування – для діагностики інституційної спроможності територіальних громад, удосконалення системи стратегічного планування, запровадження та розвитку цифрових сервісів у сфері публічного управління;

– у навчальному процесі закладів вищої освіти – під час викладання дисциплін з публічного управління, муніципального права, місцевого самоврядування, електронного врядування, при підготовці навчально-методичних матеріалів і спецкурсів;

– у подальших наукових дослідженнях – як теоретико-методологічна база для вивчення окремих аспектів децентралізації, адміністративно-територіальної реформи, інституційної спроможності громад, цифрової трансформації органів публічної влади.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки магістерської роботи були обговорені на наукових і науково-практичних заходах з проблем публічного управління, місцевого самоврядування та децентралізації, а також у межах засідань кафедри, що забезпечувала наукове керівництво дослідженням. Окремі результати дослідження відображено в підготовлених до друку тезах доповідей і наукових публікаціях, присвячених теоретико-правовим засадам децентралізації, організації публічної влади на субнаціональному рівні та цифровій трансформації місцевого управління.

Структура та обсяг магістерської роботи. Структура магістерської роботи зумовлена логікою досягнення поставленої мети та розв’язання сформульованих завдань. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев’ять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг магістерської роботи складає 100 сторінок, в тому числі основний текст дослідження 87 сторінок.

У першому розділі розглянуто теоретико-концептуальні основи становлення та розвитку системи публічного управління в контексті децентралізаційних перетворень: визначено сутнісні характеристики й еволюцію доктрини публічного управління, проаналізовано концепцію децентралізації як базис трансформації публічного управління, охарактеризовано систему взаємодії центральних органів влади й суб’єктів місцевого самоврядування з погляду балансу повноважень, відповідальності та ресурсів.

Другий розділ присвячено аналізу правових та інституційних засад впровадження децентралізаційної реформи в Україні: досліджено конституційно-правову основу децентралізації та її відображення в галузевому законодавстві, охарактеризовано законодавчі механізми бюджетної та фінансової децентралізації, проаналізовано адміністративно-територіальну реорганізацію й формування спроможних територіальних громад.

У третьому розділі розкрито механізми та інструментарій реалізації публічного управління на субнаціональному рівні в умовах децентралізації: досліджено інституційну спроможність органів місцевого самоврядування до стратегічного розвитку, розглянуто стратегічне й програмно-цільове планування розвитку територіальних громад з урахуванням участі громадян і партнерств у сфері електронного врядування, проаналізовано впровадження цифрових сервісів та інноваційних інформаційно-комунікаційних рішень як інструментів прозорості, підзвітності та ефективності місцевого управління.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

1.1 Сутнісні характеристики та еволюція доктрини публічного управління у світлі сучасних управлінських парадигм

Становлення сучасного публічного управління в Україні відбувається в ситуації подвійного тиску: з одного боку – це вимоги європейської інтеграції, побудови демократичної, сервісної та відкритої держави, з іншого – тривала війна, масштабні безпекові й соціальні виклики, які радикально змінюють очікування суспільства від публічної влади [77; 82; 90]. За таких умов доктрина публічного управління не може залишатися сукупністю абстрактних положень; вона перетворюється на рамку осмислення реальних реформ, передусім децентралізації, перерозподілу повноважень, ресурсів і відповідальності між центром і місцевим рівнем. Саме тому аналіз сутнісних характеристик публічного управління потребує поєднання категоріального, історико-доктринального й парадигмального підходів, які дозволяють побачити не тільки зміст окремих понять – “державне управління”, “публічне управління”, “public governance” (публічне врядування) – а й зміну логіки взаємодії держави, суспільства й ринку в різні історичні періоди.

У вітчизняній та зарубіжній літературі загальноновизнано, що витoki доктрини публічного управління пов’язані з класичною бюрократичною моделлю, сформульованою М. Вебером, і ранніми поглядами на “адміністрацію” як відносно нейтральний, технічний інструмент реалізації політичних рішень. У класичному варіанті державне управління мислилося як ієрархічно організована виконавчо-розпорядча діяльність органів держави, спрямована на реалізацію законів і здійснення публічної влади від імені народу. У сучасних українських джерелах державне управління визначається як “організуючий вплив органів

державної влади на суспільну систему з метою реалізації цілей і функцій держави”, при цьому підкреслюється імперативний, владно-розпорядчий характер такого впливу [21; 42]. В енциклопедичних виданнях воно трактується як “виконавчо-розпорядча діяльність державних органів, що має загальнообов’язковий характер і здійснюється на основі закону” [1]. Саме цей “державно-центристський” акцент задавав довгий час рамку теоретичних дискусій, а також практику організації управління в радянський і ранній перехідний періоди.

У вітчизняній науці державного управління, на що звертає увагу, зокрема, В. Авер’янов, державне управління розглядалося як ядро ширшого поняття “державна влада” та одночасно як специфічний різновид соціального управління, пов’язаний із застосуванням публічної влади в інтересах суспільства [22]. Тривалий час саме така конструкція зумовлювала ототожнення державного й публічного, а поняття “державне управління” фактично виконувало роль універсальної категорії, яка поглинала і місцеве самоврядування, і різноманітні форми участі громадян, і навіть елементи самоорганізації. Лише із розгортанням демократичних трансформацій, формуванням інститутів місцевого самоврядування та ринкової економіки виникла потреба у розрізненні “державного управління” і ширшого феномена “публічного управління”, що включає не тільки державні органи, а й органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, публічні служби та квазідержавні структури [18; 26; 46].

Сучасні українські дослідники (О. Миколенко, Є. Жукова, Н. Лепіш, Є. Зущик та ін.) підкреслюють, що категоріальний апарат адміністративного та управлінського права значною мірою відображає еволюцію англomовних термінів “public administration” (публічне адміністрування), “public management” (публічний менеджмент), “public governance” (публічне врядування), “public value” (публічна цінність), при цьому в українських перекладах часто спостерігається змішування “публічного управління”, “публічного адміністрування” та “державного управління” [26; 46]. На думку О. Миколенка,

поняття “державне управління” історично пов’язане з домінуванням держави як єдиного суб’єкта публічної влади, тоді як “публічне управління” акцентує на поліцентричній природі сучасної влади, де разом із державою діють місцеві громади, громадські організації, професійні асоціації, приватні партнери [46]. Є. Зущик, аналізуючи сучасні тенденції, пропонує розуміти публічне адміністрування як “парасолькову” категорію, яка включає державне управління і власне публічне управління, що відображає зміщення фокуса від вузько державницької до більш широкої суспільно-орієнтованої моделі [26].

На основі узагальнення цих підходів доцільно виділити ключові відмінності між “державним управлінням” і “публічним управлінням”. Вони стосуються передусім суб’єктного складу, ролі громадянина, характеру інструментів і ціннісних орієнтирів. Умовно ці відмінності можна представити в узагальненому вигляді (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Порівняльна характеристика підходів “державне управління” та
“публічне управління”

<i>Критерій</i>	<i>“Державне управління”</i>	<i>“Публічне управління”</i>
Ключовий суб’єкт	органи державної влади (центральні та місцеві державні адміністрації)	сукупність суб’єктів публічної влади: державні органи, органи місцевого самоврядування, публічні служби, інститути громадянського суспільства, публічно-приватні партнерства
Об’єкт управління	суспільні відносини в сферах, прямо віднесених до компетенції держави	широкий спектр публічних справ, які становлять спільний інтерес громадян, громад і держави
Роль громадянина	“адресат” владних рішень, отримувач послуг, платник податків	активний співтворець політики, партнер, учасник співуправління, носій суб’єктивних прав і публічних цінностей
Характер впливу	імперативний, влада “згори вниз”, домінування адміністративно-правових інструментів	поєднання владно-розпорядчих, договірних, партнерських і мережевих інструментів; наголос на узгодженні інтересів
Основна ціннісна орієнтація	законність, порядок, стабільність, дисципліна	публічна цінність, ефективність, справедливість, прозорість, участь і підзвітність
Просторова організація	переважно централізована модель, де місцевий рівень є “продовженням” центральної влади	поліцентрична система врядування із сильною роллю місцевого самоврядування та горизонтальних мереж
Типові інструменти	нормативно-правові акти, адміністративні процедури,	стратегічне планування, мережеве врядування, партисипативні процедури,

	інспекції, контролюючі повноваження	угоди про партнерство, цифрові сервіси
--	-------------------------------------	--

Складено автором на основі [1-6; 24; 43; 52].

Як видно з таблиці, перехід від державного до публічного управління не означає відмови від держави як носія публічної влади, але передбачає принципову зміну способу мислення: від монополії держави на ухвалення публічних рішень – до визнання легітимності множинних акторів, які спільно формують політику, забезпечують її виконання і несуть відповідальність за результати. Це особливо важливо в умовах децентралізації, коли саме на рівні територіальних громад концентрується значна частина повноважень і ресурсів, а відповідальність за якість публічних послуг стає безпосередньо відчутною для населення [5; 15].

У доктринальному плані еволюція публічного управління пов'язана зі зміною управлінських парадигм. У другій половині XX століття відбувся перехід від класичної бюрократичної моделі до парадигми “нового державного менеджменту” – “new public management” (новий публічний менеджмент), яка акцентувала на результативності, економічній ефективності та запозиченні інструментів приватного сектору [87; 88]. Д. Осборн і Т. Геблер, аналізуючи “підприємницькі” організації в державному секторі, сформулювали низку принципів “уряду, що переорієнтовується” (зокрема “керувати, а не виконувати”, “орієнтуватися на результати, а не на правила”, “конкурувати, а не монополізувати”), підкреслюючи, що такі підходи дозволяють “перетворювати бюрократичну систему на підприємницьку” [88].

Разом із тим, як показує Дж. О'Флінн, “новий державний менеджмент” із часом зіткнувся з критикою за надмірну ринковість, фрагментацію публічних служб і недостатню увагу до демократичної легітимності та справедливості. У цьому контексті почала формуватися парадигма “public value” (публічної цінності), яка переносить центр уваги з вузької ефективності на ширше питання: яку саме цінність створює публічний сектор для суспільства [87]. У праці “Creating Public Value” М. Мур наголошує, що публічні менеджери мають

“зосередитися на створенні публічної цінності з активів, довірених їм суспільством”, і ця цінність має оцінюватися не тільки через фінансові показники, а й через легітимність, довіру, справедливий розподіл благ [86].

Окремим напрямом стала парадигма “нового публічного врядування” – “new public governance” (нове публічне врядування), пов’язана з дослідженнями мережевого управління, партнерств та ко-виробництва – “co-production” (співвиробництво) – публічних послуг. Як підкреслює Дж. Торфінг та співавтори, сучасні реформи дедалі більше спираються на ідею співіснування та конкуренції кількох парадигм – бюрократії, нового державного менеджменту, публічної цінності, цифрового урядування – що формують складний “алмаз публічного врядування” [89]. О. Бригинець і В. Свобода, аналізуючи ці тенденції, доводять, що “public value management” (управління публічною цінністю) та “new public governance” виступають взаємодоповнювальними сучасними парадигмами, які дозволяють поєднати орієнтацію на результат із дотриманням демократичних цінностей, участі та відповідальності [85].

Для цілісного розуміння еволюції доктрини публічного управління доцільно розглянути основні управлінські парадигми та їх ключові характеристики (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Еволюція управлінських парадигм публічного управління

Парадигма	Історичний період домінування	Ключова ідея	Роль держави	Роль громадянина	Характер децентралізації
Класична бюрократія	кінець XIX – середина XX ст.	законність, формальна раціональність, ієрархія	централізованій “нічний сторож” або “опікун”; головний носій влади	підданий / адресат рішень; обмежена участь	адміністративна децентралізація у формі нижчих ланок бюрократії, підпорядкованих центру
“Новий державний менеджмент” (NPM)	1970–1990-ті роки	ефективність, конкуренція, ринкові механізми, контракування	“керманич”, що задає правила гри, делегує виконання	клієнт / споживач послуг, орієнтація на	функціональна та фінансова децентралізація, делегування повноважень

		ня	агентствам і приватним постачальникам	задоволення потреб	агенціям, використання контрактів
“Нове публічне врядування” (NPG)	1990-ті – початок XXI ст.	мережеві взаємодії, партнерства, співуправління	“посередник” і фасилітатор мереж із участю держави, бізнесу та громадянського суспільства	партнер, співвиробник політики та послуг, учасник мереж	децентралізація через поліцентричну систему, посилення ролі місцевого самоврядування, горизонтальні зв’язки між рівнями
“Public value management” (PVM) – управління публічною цінністю	кінець XX – початок XXI ст.	створення публічної цінності, баланс ефективності, легітимності й соціальної справедливості	“стратег”, що узгоджує інтереси стейкхолдерів, забезпечує легітимність і результативність	співвласник публічної цінності, учасник визначення пріоритетів і оцінки результатів	децентралізація як засіб наближення прийняття рішень до громадян, посилення місцевої відповідальності за якість публічних послуг
Цифрове урядування та “digital-era governance”	початок XXI ст. – дотепер	дані як ресурс, цифрові платформи, відкритість, інновації	“організатор платформи” та гарант цифрових прав, власник і регулятор даних	“користувач – співтворець” цифрових сервісів, активний учасник електронної демократії	децентралізація, підсилена цифровими інструментами, розвиток “смарт-громад” і електронної участі

Складено автором на основі [7; 8; 9; 10; 11; 12].

Представлена типологія показує, що доктрина публічного управління постійно розвивається, інтегруючи елементи різних парадигм. На практиці сучасні системи врядування, як правило, є гібридними: елементи бюрократичної законності співіснують із ринковими механізмами, мережевими формами співпраці та цифровими платформами [89]. Для України це означає, що реформування публічної влади неможливо звести до механічного запозичення одного з підходів; натомість потрібна свідомо комбінація інструментів, які відповідають конституційним принципам, воєнним і післявоєнним викликам та завданням децентралізації.

Особливе значення для еволюції доктрини публічного управління в українському контексті має перехід від централізованої, “державно-центричної” моделі до моделі поліцентричного публічного врядування, де сильні громади й інституційно спроможні органи

місцевого самоврядування виступають повноцінними суб'єктами публічної влади. І. Ярошенко та І. Семигуліна, аналізуючи хід реформи децентралізації, підкреслюють, що саме модернізація системи публічного управління в бік децентралізації повноважень, ресурсів і відповідальності є ключовою умовою подолання територіальної та соціальної нерівності, а також відновлення довіри до влади [82]. Ю. Борисенко, оцінюючи досягнення реформи місцевого самоврядування, зазначає, що успіх децентралізації залежить не тільки від фінансової автономії громад, але й від їх здатності стратегічно управляти розвитком територій, залучати громадян до прийняття рішень та забезпечувати прозорість і підзвітність [84].

У цьому сенсі доктрина публічного управління в Україні набуває виразно ціннісного виміру. По-перше, вона елімінує уявлення про громадянина як пасивного отримувача послуг, акцентуючи на його статусі співтворця політики. По-друге, вона виходить за межі суто адміністративно-правової логіки, визнаючи значення мережевих, партнерських і цифрових інструментів. По-третє, вона включає до кола суб'єктів публічного управління органи місцевого самоврядування і територіальні громади як самостійні центри прийняття рішень, що має бути відображено не лише в теорії, а й у конституційних та законодавчих конструкціях. По-четверте, вона переорієнтовує управлінську діяльність з “утримання статус-кво” на створення публічної цінності в умовах високої невизначеності та ризиків [83; 85; 86; 87].

Сучасні дослідження, у тому числі М. Б. С. Боджанга, вказують, що управління публічною цінністю можна розглядати як окрему парадигму в публічному управлінні, де ключовим критерієм успіху є не тільки досягнення кількісних показників, а й зміцнення довіри, легітимності, соціальної згуртованості [83]. Це особливо актуально для України в умовах війни, коли питання справедливого розподілу ресурсів, підтримки вразливих груп, забезпечення соціальної стійкості громад стають не менш важливими, ніж економічна ефективність. У цьому контексті доктрина публічного управління має інтегрувати категорії резильєнтності, соціальної безпеки, соціальної стійкості територіальних громад, що відображає зміщення акцентів на здатність публічної влади підтримувати сталість базових функцій у кризових умовах [83; 90].

Важливо також враховувати, що еволюція доктрини публічного управління в Україні відбувається не в ізоляції, а в просторі міжнародних та європейських стандартів належного урядування – “good governance” (належне урядування), принципів децентралізації, субсидіарності та участі. Матеріали міжнародних конференцій і сучасні узагальнюючі праці з публічного управління вказують на те, що українська модель поступово наближається до європейських зразків за такими параметрами, як посилення місцевої демократії, прозорість публічних рішень, розвиток інститутів публічної служби, але водночас стикається з викликами воєнного стану, корупційних ризиків, кадрового дефіциту, цифрової нерівності [10; 84; 77]. В.

Сухарніков, узагальнюючи ці тенденції, підкреслює, що реалізація повноважень органами публічного управління потребує створення стабільних організаційних, економічних, управлінських, інституційних умов, які сприятимуть побудові нових форм організації управління територіями та стимулюванню їх розвитку [77].

Отже, сутнісні характеристики сучасної доктрини публічного управління можна звести до кількох базових положень, які мають безпосереднє значення для децентралізаційних перетворень. По-перше, публічне управління розуміється як багаторівнева, поліцентрична система, в якій органи державної влади, місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства й приватні партнери спільно формують і реалізують політику. По-друге, ключовою ціннісною категорією виступає публічна цінність, що включає якість послуг, довіру, справедливість, безпеку, стійкість громад. По-третє, концепт громадянина еволюціонує від “підданого” й “клієнта” до співтворця публічної політики, відповідального учасника прийняття рішень. По-четверте, децентралізація постає не лише як адміністративно-територіальний чи бюджетний процес, а як зміна доктринальної основи – перехід від державоцентричної до публічноцентричної моделі врядування. По-п’яте, цифровізація, мережеві взаємодії та інноваційні інструменти є невід’ємним елементом сучасної управлінської парадигми, який забезпечує прозорість, підзвітність і залучення громадян.

1.2 Концепція децентралізації як базис трансформації публічного управління

У сучасній українській науці публічного управління децентралізація розглядається не лише як одна з організаційних моделей розподілу влади, а як засаднича концепція переосмислення відносин між державою, територіальними громадами та громадянами. На думку О. Бориславської, І. Заверухи, Е. Захарченко, саме децентралізація стала тим “концептуальним містком”, який поєднав європейські стандарти місцевої демократії з внутрішньою потребою

України позбутися надмірної централізації, притаманної пострадянській моделі управління [10]. Вибір європейського курсу, ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування, конституційне закріплення місцевого самоврядування як права територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення створили нормативне підґрунтя для того, щоб децентралізація стала базисом модернізації всієї системи публічної влади [25; 32].

Важливим вихідним моментом є розуміння децентралізації як багатовимірного феномена. У працях Л. Горохової децентралізація визначається як процес і результат перерозподілу повноважень, відповідальності та ресурсів від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування й інших суб'єктів публічної влади, що здійснюється з метою наближення управлінських рішень до громадян, посилення демократії та підвищення ефективності публічного управління [18]. Подібну позицію займає Т. Білоус-Осінь, наголошуючи, що децентралізація публічної влади – це системна реформа, яка змінює не лише адміністративно-територіальний устрій, а насамперед логіку ухвалення рішень, механізми розподілу фінансових ресурсів, роль громадянина в управлінні публічними справами [7].

У нормативно-правовому полі України децентралізаційна концепція поступово вибудовувалася на перетині конституційних норм, законів про місцеве самоврядування, державну регіональну політику та спеціальних актів, що регулюють об'єднання територіальних громад. Конституція України закріплює засади територіального устрою та гарантує місцеве самоврядування як право територіальної громади [32]. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” деталізує повноваження органів місцевого самоврядування, їхню матеріальну й фінансову основу, форми участі населення [60]. Закон України “Про засади державної регіональної політики” окреслює цілі збалансованого розвитку регіонів і посилює принцип субсидіарності [58]. Важливу роль відіграла Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету

Міністрів, у якій вперше цілісно сформульовано бачення переходу до спроможних територіальних громад, чітко прописано проблеми надмірної централізації й фрагментації мережі громад, а також шляхи їх розв’язання [64].

Науковий дискурс щодо сутності децентралізації відображає кілька ключових підходів. Перший – організаційно-правовий, у рамках якого децентралізація трактується як спосіб побудови системи публічної влади, за якого значна частина повноважень здійснюється нецентральними суб’єктами – органами місцевого самоврядування, регіональними органами, публічно-правовими корпораціями. О. Батанов, аналізуючи природу територіальної громади, підкреслює, що децентралізація означає “правове визнання й фактичне забезпечення спроможності громади самостійно і під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення”. Другий – функціонально-управлінський, у межах якого децентралізація розглядається як передача або делегування конкретних функцій, пов’язаних із наданням публічних послуг, реалізацією окремих політик, управлінням майном і ресурсами. І. Пінчук наголошує, що в цьому сенсі децентралізація є “головним компонентом реформи місцевого самоврядування, який змінює не стільки форму, скільки зміст управлінських процесів” [51]. Третій – ціннісно-демократичний, у якому децентралізація осмислюється як інструмент поглиблення демократії, розвитку участі громадян, наближення публічної влади до людини та громади. Ю. Куц, досліджуючи вплив децентралізації на розвиток сільських територій, підкреслює, що передача повноважень і ресурсів на місця стимулює активізацію локальних спільнот, формування нової якості лідерства та партнерства в громадах [37].

У межах цих підходів децентралізацію доцільно розглядати як сукупність взаємопов’язаних форм – політичної, адміністративної, фінансової, територіальної (просторово-структурної) та секторної (галузевої). Їх систематизація дозволяє краще побачити, яким чином концепція децентралізації трансформує різні виміри публічного управління (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Основні форми децентралізації публічної влади та їхній вплив на систему публічного управління

<i>Форма децентралізації</i>	<i>Зміст та ключові механізми</i>	<i>Типові наслідки для системи публічного управління</i>
Політична	передача частини владних повноважень, пов'язаних з ухваленням рішень політичного характеру, від центральних органів до виборних органів місцевого самоврядування; посилення виборчої легітимності місцевої влади	розвиток місцевої демократії, поява автономних центрів політичної відповідальності, посилення конкуренції між територіями за ресурси та інвестиції
Адміністративна	перерозподіл управлінських функцій, пов'язаних з організацією публічних послуг, регулюванням локальних процесів, від міністерств та центральних відомств до органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади	наближення надання послуг до населення, скорочення зайвих ієрархічних ланок, потреба у зміцненні інституційної спроможності органів на місцях
Фінансова	передача частини податкових надходжень, закріплення місцевих податків і зборів, розширення повноважень щодо формування та використання місцевих бюджетів, удосконалення системи міжбюджетних трансфертів	підвищення фінансової автономії громад, можливість стратегічного бюджетного планування, водночас – ризики нерівності фінансової бази різних територій
Територіальна	оптимізація адміністративно-територіального устрою, формування спроможних територіальних громад, укрупнення дрібних, неспроможних одиниць, запровадження субрегіональних рівнів управління	формування територій із достатнім людським і ресурсним потенціалом, усунення дублювання повноважень, поява нового “каркаса” управління регіональним розвитком
Секторна (галузева)	передача повноважень щодо управління окремими сферами (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, ЖКГ тощо) на місцевий рівень із збереженням загальнодержавних стандартів	адаптація політик до місцевих потреб, розвиток інноваційних практик, необхідність збалансування місцевої автономії зі збереженням єдиного простору прав і гарантій

Складено автором на основі [1-6; 24; 43; 52].

Своєрідною “рамковою” основою для цих форм виступають принципи, закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування та імplementовані в українське законодавство. Хартія виходить із того, що право громадян на участь в управлінні публічними справами реалізується насамперед на місцевому рівні, а місцеве самоврядування є однією з головних основ демократичного устрою.

Вона закріплює принципи субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, достатності ресурсів, пропорційності адміністративного нагляду [25]. В українських законах ці принципи конкретизуються через вимоги щодо самостійності місцевих бюджетів, матеріальної й фінансової основи самоврядування, права громад на комунальну власність, участі населення в місцевих референдумах, громадських слуханнях, консультаціях [58; 60].

На цьому підґрунті формується концептуальне розуміння децентралізації як базового принципу організації публічного управління. Л. Горохова та М. Козловець підкреслюють, що децентралізація публічної влади – це “перехід від моделі вертикальної ієрархії до моделі поліцентричного врядування, у якій центральна влада, регіони та громади становлять взаємопов’язані, але відносно автономні рівні ухвалення рішень” [18]. У працях О. Бориславської акцент робиться на тому, що децентралізація не може зводитися до простого перерозподілу функцій – йдеться про зміну філософії публічного управління, переорієнтацію з контролю над територіями на розвиток громад [10]. А. Шульга, аналізуючи децентралізацію як інструмент публічного управління, наголошує, що її зміст полягає в перетворенні територіальних громад із об’єктів управлінського впливу на повноправних суб’єктів політики розвитку.

З огляду на ймовірні ризики надмірної фрагментації або, навпаки, формальної децентралізації без реальної передачі ресурсів, у наукових працях пропонується розглядати концепцію децентралізації в тісному зв’язку з категоріями “спроможність громади”, “відповідальність”, “партнерство”. М. Маслак, досліджуючи економічні аспекти спроможності територіальних громад, доводить, що децентралізація набуває практичного змісту лише тоді, коли передача повноважень супроводжується формуванням достатньої дохідної бази місцевих бюджетів, можливістю залучення інвестицій, розбудовою інфраструктури [43]. У колективних дослідженнях, присвячених спроможності територіальних громад, підкреслюється, що ключовими параметрами є людський капітал, інституційна спроможність органів місцевого самоврядування, соціальна згуртованість і наявність стратегічного бачення

розвитку [75]. Це означає, що концепція децентралізації в українських умовах поєднує інституційний вимір (питання повноважень і статусу органів влади) з розвитковим (питання місцевого економічного зростання, якості життя, надання послуг).

Спроба систематизувати ключові ідеї концепції децентралізації як базису трансформації публічного управління дає змогу виділити кілька блоків, що безпосередньо впливають на дизайн управлінської системи (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Концепція децентралізації як базис трансформації публічного управління

<i>Концептуальний блок</i>	<i>Основний зміст</i>	<i>Наслідки для публічного управління</i>
Територіальна організація влади	формування спроможних територіальних громад, багаторівневої системи врядування (громада – район – регіон – держава), усунення надмірної дрібності та дублювання компетенцій	новий “каркас” управління, чіткі рівні відповідальності, посилення ролі громади як базового рівня публічної влади
Розподіл повноважень	закріплення за органами місцевого самоврядування широкого кола власних і делегованих повноважень у сферах освіти, охорони здоров’я, соціального захисту, просторового розвитку, ЖКГ тощо	наближення рішень до потреб населення, можливість політик “на замовлення” громади, необхідність розбудови управлінських компетентностей на місцях
Фінансово-бюджетна архітектура	розширення дохідної бази місцевих бюджетів, закріплення частки загальнодержавних податків, впровадження формульного розподілу трансфертів, інструментів стимулювання розвитку територій	зміцнення фінансової автономії громад, посилення відповідальності за результативність використання коштів, поява простору для стратегічного бюджетування
Інституційна спроможність і кадровий потенціал	розвиток органів місцевого самоврядування як професійних управлінських інституцій, створення системи місцевої публічної служби, підвищення кваліфікації посадових осіб	поступовий перехід від формального виконання доручень до стратегічного управління розвитком територій, формування нової культури лідерства
Участь громадян і локальна демократія	розвиток інструментів участі – громадські слухання, місцеві ініціативи, консультації, бюджети участі, органи самоорганізації населення	інституціоналізація співуправління, перехід від патерналістської моделі до партнерської, посилення підзвітності місцевої влади громаді
Цифровізація та інновації	використання цифрових сервісів для надання адміністративних послуг, електронної демократії,	підвищення прозорості, оперативності рішень, розширення можливостей

	управління даними про громаду	залучення громадян, формування “розумних” громад
--	-------------------------------	---

Складено автором на основі [61-69].

Саме таке цілісне бачення децентралізації як концепції, а не просто як технічної адміністративної реформи, дозволяє зрозуміти її роль у трансформації моделі публічного управління. У пострадянський період українська система влади характеризувалася домінуванням централізованих міністерств, слабкістю місцевого самоврядування та відсутністю реальної фінансової автономії громад. Низка досліджень наголошувала на тому, що органи місцевого самоврядування по суті виконували функції “місцевих відділень” центральної влади, не маючи ані достатніх повноважень, ані ресурсів для реалізації власної політики розвитку [7; 10; 15]. Децентралізаційна реформа змінила цю логіку, запропонувавши нову доктрину – громада як базова ланка публічної влади, держава як партнер, що створює умови, гарантує стандарти та здійснює нагляд у межах, визначених законом.

Одним із ключових елементів цієї доктрини стало формування інституту спроможних територіальних громад. У наукових працях підкреслюється, що спроможність – це не лише достатня чисельність населення або податкова база, а й здатність забезпечувати належний рівень послуг, розробляти й реалізовувати стратегії розвитку, залучати інвестиції, підтримувати соціальну згуртованість [13; 14]. Відповідно, концепція децентралізації виходить з того, що укрупнення територіальних громад має поєднуватися з якісно новими управлінськими практиками, підготовкою кадрів, удосконаленням процедур планування й бюджетування.

Важливо, що децентралізація в Україні від самого початку розглядалася як частина ширшого процесу європейської інтеграції та запровадження принципів “належного врядування” (“good governance” – належне управління). Це означало, що передача повноважень на місця супроводжується посиленням прозорості, підзвітності, орієнтації на результат. О. Золотоноша, аналізуючи етапи реформування місцевого самоврядування, підкреслює, що реформа

децентралізації стала однією з небагатьох в Україні, де вдалося поєднати політичну волю, комплексність законодавчих змін і практичну підтримку з боку міжнародних партнерів.

У той же час наукові дослідження фіксують і низку викликів, які постають перед концепцією децентралізації. По-перше, йдеться про ризик територіальної та соціальної нерівності, коли громади з різним стартовим потенціалом отримують схожий обсяг повноважень, але мають неоднакові можливості для їх реалізації. По-друге, про проблему інституційного “розриву”, коли формально повноваження передані, але кадровий, аналітичний та управлінський потенціал на місцях ще не сформований у достатньому обсязі. По-третє, про необхідність узгодження децентралізації з вимогами єдності країни, безпеки, ефективного кризового управління, особливо в умовах війни. У цьому контексті в сучасних публікаціях наголошується на потребі “розумної децентралізації”, яка поєднує реальну автономію громад із збереженням цілісності правового й управлінського простору [7; 18; 37].

Таким чином, концепція децентралізації виступає в українській доктрині публічного управління системоутворювальним елементом, який переорієнтовує державу з моделі адміністрування на модель партнерського публічного врядування. Її зміст полягає у визнанні територіальної громади базовим суб’єктом публічної влади; у закріпленні широких власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування; у формуванні фінансово спроможних, інституційно сильних громад; у розвитку інструментів участі громадян та цифрових сервісів; у впровадженні принципів субсидіарності, автономії та відповідальності на всіх рівнях влади. Саме така концепція створює передумови для глибокої трансформації публічного управління, відкриваючи простір для подальшого аналізу механізмів взаємодії центральних і місцевих суб’єктів влади, бюджетної та адміністративної децентралізації, інституційної спроможності територіальних громад.

1.3 Система взаємодії центральних органів влади та суб'єктів місцевого самоврядування: баланс повноважень, відповідальності та ресурсів

Система взаємодії центральних органів влади та суб'єктів місцевого самоврядування в Україні є ключовою площиною реалізації децентралізації, оскільки саме в цій площині вирішується питання фактичного балансу між єдністю державної влади та самостійністю територіальних громад. Конституція України, закони про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації закріплюють унітарний характер держави та водночас визнають і гарантують місцеве самоврядування як самостійну форму здійснення публічної влади [30; 31; 32].

Відповідно до статей 5, 7, 118, 140–146 Конституції України, народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів [32]. Така конституційна конструкція задає доктринальну основу для розуміння взаємодії між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як взаємодії суб'єктів єдиної системи публічної влади, що відрізняються за своїм статусом, функціями та відповідальністю, але покликані діяти узгоджено в інтересах людини, суспільства й держави.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, а також правом територіальних громад сіл, селищ, міст на самостійне вирішення певних питань через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад [60]. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” визначає місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади, що на відповідній території забезпечують

виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, додержання прав і свобод громадян [61]. Таким чином, у правовому полі закріплюється дуалістична модель організації публічної влади на місцях: з одного боку – місцеве самоврядування як автономна ланка, що представляє територіальну громаду, з іншого – місцеві державні адміністрації як “провідники” державної політики на відповідному рівні. Взаємодія між цими ланками, за слушним зауваженням В. Борденюка, має ґрунтуватися на чітко врегульованому співвідношенні компетенцій, механізмів координації й контролю, що дозволяє уникати підміни однієї ланки іншою і забезпечувати належний рівень самостійності громад [9].

У доктрині конституційного права взаємовідносини державної влади і місцевого самоврядування часто описуються через категорію “публічна влада”. О. Батанов підкреслює, що публічна влада на місцях реалізується двома організаційними формами – місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади; при цьому конституційна модель не передбачає ієрархічної підпорядкованості органів місцевого самоврядування органам державної виконавчої влади, але передбачає механізми державного нагляду за законністю їх діяльності. На думку О. Батанова, саме “чітке визначення системи конституційних принципів взаємовідносин між органами державного управління й органами місцевого самоврядування в питаннях організації та функціонування цих органів є основою впорядкування взаємовідносин і підвищення ефективності їх діяльності”. Такий підхід дозволяє розглядати взаємодію центральних і місцевих органів не як вертикаль підпорядкування, а як нормативно врегульовану систему розмежування й координації повноважень у межах єдиного простору публічної влади.

Важливим теоретичним параметром аналізу системи взаємодії є баланс повноважень. Ю. Георгієвський, досліджуючи конституційно-правові засади цього балансу, наголошує, що “баланс повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування” виступає однією з ключових умов ефективного управління, оскільки саме від узгодженого розподілу функцій залежить, чи буде

забезпечено запобігання надмірній концентрації влади та дублюванню компетенцій [17]. Учений зазначає, що в українському законодавстві простежується трирівнева структура розподілу компетенцій: по-перше, між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; по-друге, між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування відповідного рівня; по-третє, між різними рівнями місцевого самоврядування (обласні та районні ради, територіальні громади). Однак формальне закріплення такого розподілу ще не гарантує реального балансу без належних механізмів координації, узгодження та відповідальності [17].

У науковій літературі широко застосовується поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. Власні повноваження відображають самостійну компетенцію територіальної громади, спрямовану на вирішення питань місцевого значення, тоді як делеговані повноваження пов'язані з реалізацією на місцевому рівні функцій держави, покладених на органи місцевого самоврядування законами [60; 9]. В. Борденюк підкреслює, що чіткість розмежування цих груп повноважень є тестом на послідовність децентралізації: надмірне розширення делегованих повноважень без належного ресурсного забезпечення перетворює органи місцевого самоврядування на “місцеві філії” центральних органів влади, тоді як реальна децентралізація передбачає розширення власної компетенції громад у поєднанні з відповідними фінансовими ресурсами [9].

У свою чергу, місцеві державні адміністрації реалізують повноваження, що мають “подвійний” характер: як частина системи органів виконавчої влади вони підконтрольні та підзвітні Кабінету Міністрів України, а в частині делегованих повноважень районних і обласних рад – також відповідним радам [61]. Н. Мішина слушно зауважує, що реформа децентралізації виконавчої влади й реформування місцевого самоврядування в Україні поставила на порядок денний питання трансформації місцевих державних адміністрацій у структури, які б виконували насамперед контрольні й координаційні функції (наближені до

моделі “префектур”) замість дублювання завдань органів місцевого самоврядування [47]. У цьому контексті постає проблема узгодження існуючої законодавчої моделі з європейськими підходами, що передбачають чітке розмежування між автономною компетенцією громад і контрольними повноваженнями представників держави на місцях.

Щоб продемонструвати ключові аспекти балансу повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, доцільно узагальнити основні групи функцій і характер участі відповідних суб’єктів (табл. 1.5).

Таблиця 1.5

**Основні напрями розмежування повноважень між центральними
органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування**

<i>Група повноважень</i>	<i>Роль центральних органів виконавчої влади</i>	<i>Роль органів місцевого самоврядування</i>	<i>Характер взаємодії</i>
Нормотворчі (правотворчість)	прийняття законів (через урядові законопроекти), постанов, інших актів, що визначають загальнодержавну політику	прийняття локальних нормативно-правових актів (рішень рад, виконкомів) у межах власної та делегованої компетенції	узгодження локальних актів із законодавством; державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування
Стратегічні та програмні	формування загальнодержавних стратегій, державних цільових програм, державної регіональної політики	розроблення та реалізація стратегій розвитку громад, місцевих програм у відповідних сферах	вертикальна координація стратегій і програм; участь громад у формуванні державних пріоритетів
Регуляторні та дозвільні	встановлення базових правил регулювання (стандарті, ліцензійні вимоги, загальні регуляторні режими)	прийняття місцевих регуляторних актів, надання адміністративних послуг, здійснення дозвільних процедур	делегування частини регуляторних і дозвільних повноважень на місцевий рівень; методичний супровід з боку ЦОВВ
Сервісні (надання публічних послуг)	визначення стандартів якості, фінансування окремих послуг, формування загальнодержавних мереж	безпосередня організація, утримання та розвиток мережі закладів, надання послуг населенню	спільне фінансування, субвенції, договори між ЦОВВ і громадами, державно-приватні та публічно-громадські партнерства
Контрольні та	здійснення державного	внутрішній контроль	поєднання державного

наглядів	нагляду за законністю рішень місцевого самоврядування, фінансовий контроль	за діяльністю виконавчих органів місцевих рад, комунальних підприємств	нагляду та внутрішнього муніципального контролю
Координаційні та консультаційно-дорадчі	створення рад, робочих груп, міжвідомчих комісій, участь у роботі асоціацій органів місцевого самоврядування	участь представників громад у діяльності консультативно-дорадчих органів, асоціацій, об'єднань	інституціоналізація діалогу “центр – регіони – громади”

Складено автором на основі [1-6; 24; 43; 52].

Як видно з таблиці, баланс повноважень передбачає, що центральні органи виконавчої влади зосереджуються на виробленні політики, встановленні загальних правил, стандартизуванні певних вимог, тоді як органи місцевого самоврядування відповідають за адаптацію цих правил до місцевого контексту й безпосереднє надання послуг. При цьому сфера контролю та нагляду потребує особливої уваги, оскільки надмірна концентрація контрольних повноважень на центральному рівні може блокувати самостійність громад, а недостатній контроль – створювати загрози зловживань і порушень прав людини.

Другим виміром балансу є баланс відповідальності. Йдеться про те, що кожному рівню публічної влади має відповідати чітко окреслене коло відповідальності за результати виконання повноважень – юридичної, політичної, фінансової, етичної. Відповідно до Конституції України акти органів місцевого самоврядування можуть бути визнані незаконними в судовому порядку, а також зупинені з одночасним зверненням до суду за поданням відповідної місцевої державної адміністрації [32; 61]. Однак Ю. Георгієвський слушно звертає увагу на ризик підміни судового контролю адміністративним, коли органи державної виконавчої влади намагаються “коригувати” зміст рішень органів місцевого самоврядування, виходячи за межі контролю законності в площину доцільності [17]. Така практика суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, за якою адміністративний нагляд за органами місцевого

самоврядування має здійснюватися лише щодо законності їх діяльності та в межах, встановлених конституцією або законом [25].

З іншого боку, органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед територіальною громадою за результати своєї діяльності, що виявляється через механізми місцевих виборів, звітності, громадських слухань, інструментів участі громадян. В. Борденюк підкреслює, що поєднання державного нагляду за законністю з політичною відповідальністю органів місцевого самоврядування перед громадою утворює складний, але необхідний баланс, який дозволяє забезпечувати як правову, так і демократичну легітимність рішень [9]. У цьому контексті проблема виникає тоді, коли органам місцевого самоврядування делегуються значні повноваження без належного інформування та залучення громадян до прийняття рішень, що обмежує реальну підзвітність і посилює ризики “закритого” управління на місцевому рівні.

Третім ключовим параметром є баланс ресурсів. Бюджетний кодекс України закріплює, що місцеві бюджети є складовою бюджетної системи України, а бюджетна система ґрунтується, зокрема, на принципах субсидіарності, самостійності та збалансованості [12]. Реформа бюджетної децентралізації, розпочата в 2014–2015 роках, істотно змінила структуру доходів місцевих бюджетів: частина податку на доходи фізичних осіб була закріплена за місцевими бюджетами, було розширено перелік місцевих податків і зборів, впроваджено базову та реверсну дотації, а також систему державних субвенцій (освітня, медична, інфраструктурна тощо) [3; 13; 54]. У монографії *“Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку”* під редакцією В. Кравціва та І. Сторонянської підкреслюється, що посилення фінансової спроможності громад стало одним із найважливіших результатів реформи, проте нерівномірність податкового потенціалу та залежність від цільових субвенцій з державного бюджету зберігають ризики фінансової асиметрії між громадами [5].

І. Лопушинський, В. Філіппова та Р. Плющ, аналізуючи механізми сталого розвитку територіальних громад, наголошують, що реальний баланс

“повноваження – ресурси” визначається не тільки законодавчим закріпленням джерел доходів, але й здатністю громад ефективно їх мобілізувати, планувати видатки та використовувати міжбюджетні інструменти для реалізації стратегічних пріоритетів [40]. Автори роблять висновок, що фінансова децентралізація створила для багатьох громад нові можливості розвитку, однак їх реалізація потребує зміцнення управлінського потенціалу, підвищення якості планування та побудови партнерських відносин із центральними органами влади [40]. У цьому контексті баланс ресурсів виявляється як динамічна категорія: він змінюється залежно від економічної ситуації, особливостей регіонів, державної політики щодо субвенцій та інвестиційних програм.

Щоб концептуалізувати співвідношення повноважень, відповідальності та ресурсів у системі взаємодії центру й місцевого самоврядування, доцільно представити їх у вигляді узагальнюючої матриці (табл. 1.6).

Таблиця 1.6

Співвідношення повноважень, відповідальності
та ресурсів у ключових сферах місцевого розвитку

<i>Сфера публічної політики</i>	<i>Основні повноваження органів місцевого самоврядування</i>	<i>Джерела ресурсного забезпечення</i>	<i>Ключові форми взаємодії з центральними органами влади</i>
Загальна середня освіта	утримання та розвиток мережі закладів, засновництво шкіл, організація підвезення, забезпечення умов для якісної освіти	освітня субвенція, власні доходи місцевих бюджетів (ПДФО, місцеві податки), інші трансферти	встановлення державних стандартів, затвердження типових навчальних планів, моніторинг якості освіти з боку центральних органів влади
Первинна медична допомога	заснування та утримання центрів первинної медико-санітарної допомоги, забезпечення доступності послуг	медична субвенція (до зміни моделі фінансування), кошти НСЗУ, місцеві бюджети, інвестиційні програми	формування державної політики охорони здоров'я, укладення договорів із НСЗУ, державний контроль за дотриманням стандартів
Соціальний захист та соціальні послуги	організація надання базових соціальних послуг, підтримка вразливих груп, розвиток соціальної	субвенції на соціальний захист, програми підтримки з державного бюджету, власні	визначення державних соціальних стандартів, делегування повноважень щодо призначення окремих

	інфраструктури	ресурси громад	видів допомог, нагляд за дотриманням прав
Житлово-комунальне господарство	управління комунальною власністю, водо- та теплопостачання, благоустрій, поводження з відходами	власні доходи місцевих бюджетів, плата за послуги, державні та регіональні програми підтримки	регулювання тарифної політики (у частині державного регулювання), державні стандарти, екологічні вимоги
Місцева безпека та правопорядок	участь у програмах безпеки громади, підтримка правоохоронних заходів, розвиток систем відеоспостереження	місцеві бюджети, цільові субвенції, грантові програми	формування національної політики у сфері безпеки, взаємодія з Національною поліцією, ДСНС, іншими органами сектору безпеки
Місцевий економічний розвиток	створення умов для підприємництва, індустріальні парки, локальні програми підтримки бізнесу	місцеві податки й збори, залучені інвестиції, державні та міжнародні програми регіонального розвитку	державна регіональна політика, програми підтримки малого та середнього бізнесу, координація інвестиційних проєктів

Складено автором на основі [1-6; 24; 43; 52].

Узагальнення, наведені в таблиці, свідчать, що в більшості сфер балансу повноважень і ресурсів досягнуто лише частково. З одного боку, громади отримали вагомий обсяг відповідальності та можливість безпосередньо впливати на якість послуг; з іншого – залежність від цільових субвенцій, нерівномірність податкової бази, обмеженість кадрового потенціалу утворюють ситуацію, коли реальний простір самостійності значно вужчий за формально закріплені повноваження [38; 39; 44]. Саме тому в літературі з публічного управління дедалі частіше наголошується на необхідності переходу від “номінальної” до “фактичної” децентралізації, що передбачає узгоджене зміцнення повноважень, ресурсів і відповідальності на рівні громади.

Окремий аспект системи взаємодії становлять механізми координації та партнерства між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування. На рівні центральної влади створюються консультативно-дорадчі органи (ради з питань регіонального розвитку, робочі групи з децентралізації, міжвідомчі комісії), які мають на меті забезпечити участь

представників громад та їх асоціацій у формуванні політики. Значну роль відіграють асоціації органів місцевого самоврядування (Асоціація міст України, Всеукраїнська асоціація громад та ін.), що виступають інституційними посередниками у діалозі “центр – громади”, готують пропозиції щодо законодавчих змін, беруть участь у розробленні державних програм, здійснюють експертний супровід реформ [38; 42]. У наукових працях підкреслюється, що через такі механізми реалізується принцип субсидіарності, коли питання, які можуть бути ефективніше вирішені на місцевому рівні, мають передаватися громадам разом із необхідними повноваженнями й ресурсами [34; 38].

Також важливими є механізми “горизонтальної” взаємодії, тобто співробітництво територіальних громад між собою. Законодавство України закріплює можливість укладання договорів про співробітництво територіальних громад у різних формах – від реалізації спільних проєктів до створення спільних комунальних підприємств. У монографіях, присвячених розвитку громад, зазначається, що міжмуніципальна співпраця дозволяє оптимізувати використання ресурсів, об’єднувати зусилля кількох громад у вирішенні складних інфраструктурних чи соціальних проблем, а також виступає важливим інструментом зміцнення політичного голосу громад у відносинах із центром [38; 44]. Таким чином, система взаємодії виходить за межі “лінійної” вертикалі й набуває мережевого характеру, що відповідає сучасним концепціям публічного врядування.

Певні особливості має система взаємодії центральних органів влади та місцевого самоврядування в умовах війни та воєнного стану. Запровадження військових адміністрацій у низці регіонів, а також можливість утворення військових адміністрацій населених пунктів закономірно посилили роль державного компонента публічної влади на місцях. При цьому вчені й експерти зазначають, що навіть за таких умов доцільно зберігати інституційну тяглість місцевого самоврядування, залучати представницькі органи громад до ухвалення рішень, пов’язаних із забезпеченням життєдіяльності територій, розподілом гуманітарної допомоги, відновленням інфраструктури [38; 40]. Н. Соколовська,

аналізуючи взаємодію центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері енергетичної безпеки регіонів, підкреслює, що в умовах криз необхідні чіткі механізми координації та спільного управління ризиками, які б поєднували централізоване стратегічне планування з децентралізованим управлінням ресурсами на місцях [40]. Це спостереження цілком релевантне й для ширшого контексту безпекових викликів, з якими стикаються громади під час війни.

Узагальнюючи наукові підходи й практику реформ, можна визначити кілька системоутворювальних характеристик взаємодії центральних органів влади та суб'єктів місцевого самоврядування. По-перше, ця взаємодія має багаторівневий характер і охоплює як вертикальні (центр – регіон – громада), так і горизонтальні (співробітництво громад, участь асоціацій) зв'язки. По-друге, її зміст формується через поєднання трьох компонентів: розмежування повноважень, розподіл ресурсів та організацію відповідальності. По-третє, баланс між цими компонентами не є статичним: він змінюється під впливом конституційних реформ, законодавчих змін, економічних та безпекових викликів, суспільних очікувань. По-четверте, ефективність взаємодії залежить не лише від формально-юридичних процедур, а й від рівня інституційної спроможності як центральних органів, так і органів місцевого самоврядування, а також від якості комунікації між ними. Нарешті, по-п'яте, сучасна модель взаємодії має орієнтуватися не тільки на забезпечення формальної законності й підзвітності, а й на створення реальної публічної цінності для громадян – через підвищення якості послуг, справедливий розподіл ресурсів, зміцнення безпеки й стійкості територіальних громад.

Висновки до розділу 1

Теоретично обґрунтовано, що сучасне публічне управління в Україні формується як багаторівнева, поліцентрична система, яка відходить від

державоцентричної моделі та тяжіє до публічноцентричної парадигми, зорієнтованої на людину, громаду та публічну цінність.

Уточнено зміст і співвідношення категорій “державне управління” та “публічне управління”, доведено, що визначальними відмінностями між ними є не лише коло суб’єктів, а й ціннісні орієнтири, інструментарій та місце громадянина в управлінській системі.

Показано, що державне управління історично базується на імперативному владно-розпорядчому впливі, тоді як публічне управління орієнтується на створення публічної цінності, поєднання ефективності з прозорістю, участю, підзвітністю, а громадянин переходить із позиції пасивного “адресата” рішень у статус партнера та співтворця політики. На цій основі доведено, що територіальні громади та їх органи мають розглядатися не як “нижня ланка” державної адміністрації, а як самостійні центри прийняття рішень у межах конституційних повноважень.

Показано, що сучасні системи публічного управління мають гібридний характер і поєднують елементи бюрократичної моделі, нового державного менеджменту, концепції публічної цінності, мережевого та цифрового врядування.

Обґрунтовано, що українська модель не може будуватися на “чистому” запозиченні однієї парадигми, а потребує усвідомленої комбінації інструментів, які відповідають конституційним засадам, воєнним і післявоєнним викликам, цілям децентралізації та завданню відновлення довіри до влади. Особливої уваги надано концепції управління публічною цінністю, у межах якої критерієм успіху виступає не лише досягнення формальних показників ефективності, а й зміцнення легітимності, довіри, соціальної згуртованості та стійкості територіальних громад.

Розкрито зміст децентралізації як базисної ідеї трансформації моделі публічної влади, а не просто організаційно-адміністративної реформи. Доведено, що децентралізація охоплює політичний, адміністративний, фінансовий, територіальний та секторний виміри, у межах яких відбувається перерозподіл

повноважень, відповідальності та ресурсів на користь органів місцевого самоврядування й територіальних громад. Показано, що її ціннісна сутність полягає у наближенні прийняття рішень до громадян, посиленні місцевої демократії, формуванні інституційно спроможних і фінансово забезпечених громад, здатних самотійно вирішувати питання місцевого значення та забезпечувати якість публічних послуг.

Систематизовано основні форми децентралізації та окреслено, як саме вони змінюють політичні, адміністративні, фінансові й територіальні компоненти публічного управління, формуючи концептуальні контури переходу від ієрархічної, централізованої моделі до поліцентричного врядування з акцентом на ролі громади як базового суб'єкта публічної влади. У розділі 1 також узагальнено дуалістичний характер української моделі публічної влади на місцях, де повноваження реалізуються одночасно через місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Показано, що формальне розмежування компетенцій між цими суб'єктами не завжди гарантує реальний баланс повноважень, відповідальності та ресурсів; на практиці мають місце асиметрії, перевантаження органів місцевого самоврядування делегованими функціями без належного фінансового забезпечення, а також ризики надмірного втручання органів державної влади у сферу місцевої автономії. Виявлено структурні дисбаланси у розподілі повноважень і фінансових ресурсів у ключових сферах місцевого розвитку, що обмежує реальну самотійність громад попри формальне розширення їх компетенцій.

Сформовано теоретико-доктринальний фундамент розуміння публічного управління як поліцентричної багаторівневої системи в умовах децентралізації та окреслено ключові суперечності, які потребують правового й інституційного вирішення у подальших розділах.

РОЗДІЛ 2.

ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

2.1 Конституційно-правова основа децентралізації: аналіз еволюції положень та їх імплементація в галузеве законодавство

Конституційно-правова основа децентралізації в Україні сформувалася як поєднання норм Конституції України, міжнародно-правових зобов'язань держави у сфері місцевого самоврядування та розгалуженої системи галузевого законодавства. Особливість української моделі полягає в тому, що термін “децентралізація” прямо не згадується в Конституції, однак ключові її принципи – народовладдя, визнання та гарантування місцевого самоврядування, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, унітарність і цілісність території – нормативно закріплені й поступово конкретизуються в законах.

Д. І. Кругляк слушно підкреслює, що для України важливим є не стільки формальне закріплення слова “децентралізація” в Основному Законі, скільки приведення конституційної моделі публічної влади у відповідність із європейськими стандартами місцевого самоврядування, закріпленими Європейською хартією місцевого самоврядування [35]. Базові конституційні орієнтири децентралізації закріплено, насамперед, у статтях 5, 7, 13, 19, 118, 132, 140–146 Конституції України [32]. Стаття 5 визначає народ носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, яка здійснюється як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Стаття 7 проголошує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. У статтях 140–146 сформовано систему місцевого самоврядування, визначено його суб'єктів (територіальні громади сіл, селищ, міст, їх об'єднань), органи (місцеві ради, їх виконавчі органи, сільські, селищні, міські голови), засади матеріальної й фінансової основи. Стаття 132 встановлює принципи територіального устрою –

єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, субсидіарність, повсюдність місцевого самоврядування. У сукупності ці положення, як зазначає В. Федоренко, формують “конституційний каркас” моделі публічної влади, що потенційно допускає глибоку децентралізацію за умови належної імплементації в законодавстві [81].

Для цілісного розуміння цієї моделі доцільно виділити ключові конституційні норми, які безпосередньо впливають на зміст і межі децентралізації (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Основні конституційні положення, релевантні
для децентралізації влади в Україні

<i>Стаття Конституції</i>	<i>Зміст норми (узагальнено)</i>	<i>Значення для децентралізації</i>
Ст. 2	визначає Україну як унітарну державу, територія якої є цілісною і недоторканною	унітарність задає межі децентралізації: передбачається передача повноважень, але не федералізація
Ст. 5	народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади; здійснює владу безпосередньо і через органи публічної влади	включає місцеве самоврядування до конституційної моделі народовладдя
Ст. 7	в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування	надає місцевому самоврядуванню статус конституційно гарантованого інституту
Ст. 13	земля, надра та інші природні ресурси є власністю українського народу	підгрунття для визначення комунальної власності й розмежування повноважень щодо управління ресурсами на місцевому рівні
Ст. 19	органи державної влади та місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачені конституцією і законами	встановлює режим законності для обох гілок публічної влади, унеможливаючи “вільне” трактування меж компетенції
Ст. 118	визначає статус місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади на місцях	формує дуалістичну модель публічної влади на місцях: органи державної виконавчої влади та місцеве самоврядування
Ст. 132	закріплює принципи територіального устрою: поєднання централізації та децентралізації, субсидіарність тощо	безпосередньо формулює ідею децентралізації як одного з конституційних принципів
Ст. 140–146	визначають систему місцевого	створюють конституційний

	самоврядування, його суб'єктів, органи, матеріальну і фінансову основу, гарантії	фундамент розвитку місцевого самоврядування та його подальшої деталізації в галузевому праві
--	--	--

Складено автором на основі [32].

Сучасна доктрина конституціоналізму розглядає децентралізацію не лише як технічний перерозподіл компетенцій, а як спосіб реалізації принципу народовладдя й захисту прав людини на локальному рівні. У працях В. Кравченка та М. Пітцика підкреслюється, що конституційне закріплення місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення означає визнання громади первинним суб'єктом муніципальної влади, а не “нижньою ланкою” державної адміністрації [53]. Такий підхід передбачає, що подальший розвиток законодавства має відбуватися через послідовне розширення автономії громад та звуження сфери прямого адміністративного втручання центру.

Особливу роль у формуванні конституційно-правової основи децентралізації відіграла ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР закріпив зобов'язання держави дотримуватися стандартів локальної демократії, зокрема принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, достатності фінансових ресурсів, судового захисту повноважень органів місцевого самоврядування [45]. Д. І. Кругляк зазначає, що ратифікація Хартії стала “важливим етапом європеїзації українського конституційного простору”, оскільки змусила переосмислити роль територіальних громад не лише як об'єктів державного управління, а як партнерів держави у здійсненні публічної влади [53]. У подальшій практиці Конституційний Суд України неодноразово звертався до положень Хартії як до орієнтира для тлумачення статей 7, 140–146 Конституції, фактично надаючи їм “європейського змісту” у дусі децентралізації.

Еволюція конституційно-правової основи децентралізації в Україні проходила кілька етапів, які пов'язані з політичними трансформаціями, зміною

конституційної моделі влади й розвитком галузевого законодавства. П. Чорнописький виокремлює щонайменше три великі хвилі децентралізаційних спроб: початкову (1990-ті роки), “доктринально визначену” (після ратифікації Європейської хартії) та “інституційно реалізовану” (після 2014 року) [50]. У кожній з них конституційні норми набували нового змісту через зміну законодавства та управлінських практик. Узагальнено цю динаміку можна подати у вигляді таблиці (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Основні етапи еволюції конституційно-правової
основи децентралізації в Україні

<i>Етап, період</i>	<i>Ключові конституційні та законодавчі акти</i>	<i>Характеристика впливу на децентралізацію</i>
I етап(початковий): початок 1990-х – 1996 р.	Декларація про державний суверенітет, закони про місцеві Ради, про місцеве самоврядування початку 1990-х років	формування первинної концепції місцевого самоврядування, розмежування місцевих рад і місцевих органів державної влади
II етап (конституційний): 1996–2003 рр.	Конституція України 1996 р., Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 р., Закон “Про місцеві державні адміністрації” 1999 р. [32], Закон “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” 1997 р.	закріплення дуалістичної моделі публічної влади на місцях (органи місцевого самоврядування й місцеві державні адміністрації), імпорт європейських стандартів місцевого самоврядування
III етап (доктринально-адаптаційний): 2003–2013 рр.	Бюджетний кодекс України 2001/2010 рр., закони про державну регіональну політику попереднього покоління, рішення Конституційного Суду щодо тлумачення статей 5, 7, 140–146	нарощування фінансової автономії окремих рівнів, але відсутність цілісної концепції децентралізації, суперечливість практики розподілу повноважень
IV етап (реформаторський): з 2014 р.	Розпорядження КМУ про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади 2014 р., Закони “Про	вперше децентралізація сформульована як цілісна реформа;

	співробітництво територіальних громад” 2014 р., “Про добровільне об’єднання територіальних громад” 2015 р., “Про засади державної регіональної політики” 2015 р. [49], зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, проекти конституційних змін щодо децентралізації 2015, 2019 рр.	конституційна модель залишається незмінною, але галузеве законодавство максимально реалізує потенціал статей 140–146 Конституції
V етап (воєнний і післявоєнний, триваючий): з 2020-х рр.	Законодавство про утворення та ліквідацію районів, про військово-цивільні й військові адміністрації, подальші зміни до бюджетного й галузевого законодавства	поєднання завдань децентралізації з вимогами воєнного стану, посилення ролі держави у сфері безпеки при збереженні конституційних гарантій місцевого самоврядування

Складено автором на основі [1-6; 24; 43; 52].

Монографія В. Л. Федоренка та О. М. Чернеженко показує, що, незважаючи на відсутність завершеної конституційної реформи щодо децентралізації, чинні статті 140–146 Конституції України дозволяють будувати модель місцевого самоврядування, максимально наближену до європейських, за умови послідовної імплементації принципів Європейської хартії в галузеве законодавство. Автори підкреслюють, що ключовим завданням законодавця на етапі реформи 2014–2020 років було “розкрити зміст” конституційних норм через закони про добровільне об’єднання територіальних громад, співробітництво громад, державну регіональну політику, бюджетне й податкове законодавство.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 року № 333-р, прямо виходила з конституційних положень про місцеве самоврядування й принципи територіального устрою, але пропонувала їх нове, більш децентралізоване прочитання. У Концепції наголошено на необхідності забезпечити повсюдність юрисдикції територіальних громад, максимальну наближеність органів влади до населення, формування спроможних громад як базової ланки публічної влади. Закони “Про

співробітництво територіальних громад” та “Про добровільне об’єднання територіальних громад” стали інструментами імплементації цих підходів, надавши громадам право на договірні форми взаємодії та об’єднання для підвищення управлінської та фінансової спроможності [47; 48].

Закон України “Про засади державної регіональної політики” від 5 лютого 2015 року № 156-VIII закріпив, що регіональна політика базується на принципах субсидіарності, партнерства, програмно-цільового планування, орієнтації на розвиток спроможності територій [58]. Це стало важливим кроком у напрямі “зшивання” конституційних принципів територіального устрою (ст. 132) із конкретними механізмами реалізації регіонального розвитку. О. О. Коркуна, І. О. Коркуна та О. Б. Цільник, аналізуючи нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування, підкреслюють, що саме поєднання конституційних норм із концептуальним документом Уряду та “пакетом децентралізаційних законів” створило якісно нову ситуацію: децентралізація набула статусу не разової реформи, а довгострокового вектора розвитку публічної влади [33].

Разом з тим, як справедливо зазначає А. О. Бортнікова, еволюція законодавчої та нормативно-правової бази місцевого самоврядування в Україні відбувалася нерівномірно: окремі сфери (бюджетна, регіональна політика) отримали розвинені механізми децентралізації, тоді як конституційна модель місцевого самоврядування залишалася незмінною [11]. Спроба системно оновити конституційну основу була здійснена через проєкт Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” № 2217а, внесений до Верховної Ради у 2015 році, а згодом – через проєкт № 2598 у 2019 році [55; 56]. В обох документах пропонувалося, зокрема, запровадити інститут префектів замість голів місцевих державних адміністрацій, уточнити статус громад як первинних суб’єктів місцевого самоврядування, деталізувати принцип субсидіарності. Однак ці проєкти не були доведені до стадії остаточного ухвалення, що зумовило ситуацію, коли галузеве законодавство “пішло далі” за конституційний текст.

У доктринальній площині це породило дискусію про межі тлумачення Конституції. А. В. Крусян наголошує, що реформа публічної влади на засадах децентралізації повинна здійснюватися як “конституційна реформа, а не лише законодавчі зміни”, оскільки саме на рівні Основного Закону мають бути гарантовані принципи субсидіарності, спроможності громад, повсюдності місцевого самоврядування, а також чітко визначені співвідношення між державною владою і місцевим самоврядуванням [36]. Водночас наявна редакція Конституції, з урахуванням практики Конституційного Суду та європейських стандартів, дозволяє, на думку багатьох дослідників, продовжувати реформу, спираючись на максимально можливе “розкриття” змісту статей 140–146 через закони [11; 33; 36; 81].

Імплеметація конституційних положень у галузеве законодавство має кілька ключових вимірів. Перший – інституційний: це формування системи органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, їх статусу, процедур формування, повноважень, механізмів взаємодії та контролю. Тут визначальне значення мають закони “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” [60; 61]. Другий вимір – матеріально-фінансовий, пов’язаний із формуванням матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування: закріпленням за громадами об’єктів комунальної власності, визначенням джерел доходів місцевих бюджетів, механізмів міжбюджетних трансфертів, умов запозичень. Тут ключову роль відіграє Бюджетний кодекс України та інструменти бюджетної децентралізації, зокрема трансформація доходної бази місцевих бюджетів і посилення ролі податку на доходи фізичних осіб [12; 41]. Третій вимір – процедурно-гарантійний: це регламентація форм участі громадян у місцевому самоврядуванні, процедур прийняття рішень, порядку судового оскарження актів органів місцевого самоврядування, механізмів державного нагляду за законністю їх діяльності.

Окрему увагу в доктрині приділено практичній реалізації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в українській системі права.

Монографія В. Л. Федоренка та О. М. Чернеженко демонструє, що такі принципи, як повсюдність місцевого самоврядування, автономія в межах закону, адекватність фінансових ресурсів, право органів місцевого самоврядування на судовий захист, знаходять своє відображення не лише в Конституції, а й у низці законів, починаючи від Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” і завершуючи спеціальними законами про співробітництво та об’єднання громад [81]. Водночас автори звертають увагу на “зони ризику”: надмірну залежність громад від трансфертів із державного бюджету, збереження складної системи державного контролю, нечіткість розмежування повноважень між різними рівнями публічної влади.

Таким чином, конституційно-правова основа децентралізації в Україні має подвійний характер. З одного боку, вона спирається на стабільні, відносно лаконічні норми Конституції, які задають рамкові принципи організації місцевого самоврядування та територіального устрою. З іншого – її реальний зміст формується через широке коло галузевих законів, концептуальних документів Уряду та практику Конституційного Суду. Сучасний стан цієї основи можна охарактеризувати як “функціональну децентралізацію в умовах частково модернізованої конституційної моделі”: галузеве законодавство пройшло глибоку реформу в дусі децентралізації, тоді як конституційний текст зберігає дуалістичну модель публічної влади з сильною роллю органів державної виконавчої влади на місцях. Подальший розвиток реформи, на що звертають увагу В. Л. Федоренко, А. В. Крусян та інші дослідники, об’єктивно вимагатиме повернення до питання конституційних змін, які б закріпили досягнення децентралізації й забезпечили їхню незворотність [11; 33; 36; 81].

2.2 Законодавчі механізми бюджетної та фінансової децентралізації: податкові інновації, міжбюджетні трансфери, фіскальна автономія громад

Законодавчі механізми бюджетної та фінансової децентралізації в сучасній Україні становлять змістовне ядро трансформації публічних фінансів, оскільки саме через зміну правил формування доходів і видатків місцевих бюджетів конкретизується політична воля

законодавця щодо посилення спроможності територіальних громад. Фіскальна децентралізація трактується в науковій літературі як передача частини повноважень із мобілізації доходів, розподілу видатків і управління боргом від центрального рівня до субнаціональних органів влади на основі принципів субсидіарності, фінансової самостійності та відповідальності за результати управління [3; 31; 79]. При цьому підкреслюється, що бюджетна децентралізація, пов'язана з переглядом міжрівневого розподілу видатків і трансфертів, та податкова децентралізація, що стосується закріплення доходних джерел за місцевими бюджетами, мають розглядатися як взаємопов'язані складові єдиного процесу фінансової децентралізації [3; 31].

Уже на рівні базових дефініцій у роботах М. О. Барановського, Н. Трусової, М. Д. Бедринця підкреслюється, що фінансова децентралізація є не лише технічною зміною бюджетних норм, а й інструментом побудови ефективної та відповідальної держави. М. О. Барановський зазначає, що фінансова децентралізація полягає у розподілі функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центром та органами місцевого самоврядування, завдяки чому громади отримують “реальні ресурси для виконання покладених на них функцій” [3]. Н. Трусова наголошує, що ключовим критерієм успішності фіскальної децентралізації є співвідношення власних і закріплених доходів місцевих бюджетів та обсягу трансфертів з державного бюджету: чим вищою є частка власних і закріплених доходів, тим більшою є реальна фінансова автономія громад [79]. М. Д. Бедринця, досліджуючи сучасний стан фінансової децентралізації, підкреслює, що передача ресурсів на місця має супроводжуватися зміцненням управлінської спроможності та вдосконаленням міжбюджетних відносин.

Нормативно-правове оформлення фінансової децентралізації в Україні здійснюється насамперед через Бюджетний кодекс України та Податковий кодекс України. Бюджетний кодекс визначає засади побудови бюджетної системи, розподіл доходів і видатків між рівнями бюджету, принципи міжбюджетних відносин, а також механізми надання міжбюджетних трансфертів [12]. Внесені у 2014 році зміни до Бюджетного кодексу (Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII) заклали основу нової моделі міжбюджетних відносин, яка передбачала зміцнення доходної бази місцевих бюджетів за рахунок закріплення частини загальнодержавних податків, розширення переліку місцевих податків і зборів, запровадження нових видів трансфертів та розширення прав органів місцевого самоврядування у сфері бюджетного планування [54; 79]. Податковий кодекс, своєю чергою, визначає вичерпний перелік податків і зборів, їх платників, об'єкти оподаткування, ставки та порядок справляння, що дозволяє розмежувати доходні джерела між державним і місцевими бюджетами [41; 79].

Законодавчі зміни 2014–2015 років мали кілька принципових вимірів. По-перше, було змінено нормативи зарахування податку на доходи фізичних осіб на користь місцевих бюджетів. Для бюджетів об'єднаних територіальних громад, міст обласного значення та районних бюджетів було встановлено зарахування 60 % податку на доходи фізичних осіб, для обласних бюджетів – 15 %, а до державного бюджету – 25 %, що суттєво посилило роль цього податку як базового джерела доходів місцевих бюджетів [41; 79]. По-друге, до місцевих бюджетів було передано частину рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, екологічного податку, плати за землю, що сприяло диверсифікації доходів громад [79]. По-третє, розширено перелік місцевих податків і зборів, до якого включено податок на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плати за землю, транспортного податку), єдиний податок, туристичний збір, збір за місця паркування транспортних засобів, а органам місцевого самоврядування надано право встановлювати ставки цих податків у визначених законом межах [41; 79].

У роботах Н. Трусової наголошено, що зміни до Бюджетного та Податкового кодексів призвели до суттєвого перегляду структури розподілу доходів місцевих бюджетів між рівнями бюджетної системи, зокрема щодо податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток, екологічного податку, рентної плати [79]. Аналіз фінансових показників, здійснений М. О. Барановським, підтверджує, що вже у 2016 році загальні доходи об'єднаних територіальних громад зросли приблизно у сім разів порівняно з 2015 роком, а власні доходи – майже утричі; при цьому податок на доходи фізичних осіб забезпечував близько половини їхніх власних доходів, а плата за землю й єдиний податок разом формували ще понад третину податкових надходжень [3]. У монографічних дослідженнях Х. Патицької, Р. Щура та інших авторів підкреслюється, що консолідація доходів на рівні громад дала змогу перейти від “утриманського” типу місцевих фінансів до моделі, в якій громади отримали можливість планувати та реалізовувати власні розвиткові проекти.

Для ілюстрації трансформації структури доходів місцевих бюджетів доцільно узагальнити ключові тенденції до і після початку реформи бюджетної децентралізації (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Структура доходів місцевих бюджетів України до та після впровадження бюджетної децентралізації (узагальнено на основі [60; 61; 62; 71])

Період	Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного	Частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів, %	Частка трансфертів, %	Ключові характеристики
	у	у		

	бюджету, %			
До 2014 року	21–24	38–44	47–56	висока залежність від дотацій і субвенцій, обмежений перелік власних доходів
2015–2019 роки	23–26	45–55	40–50	зростання ролі ПДФО, розширення місцевих податків, поява базової дотації та субвенцій
2020–2023 роки	24–27	50–60	35–45	консолідація доходів громад, збільшення частки єдиного податку й податку на майно
2024 рік (оцінка)	Близько 25	Понад 60	35–40	частка ПДФО – близько 54 % податкових надходжень, зростання ролі єдиного податку

Складено на основі офіційної статистики та узагальнюючих досліджень з фінансової децентралізації [60; 61; 62; 71; 73; 74].

Як видно з таблиці, бюджетна децентралізація призвела до поступового зміцнення податкової складової доходів місцевих бюджетів. За даними Міністерства фінансів України та експертних оглядів, у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів у 2024 році ПДФО становив близько 54 %, єдиний податок – 19 %, податок на майно – 20 %, податок на прибуток – 8 %, роздрібний акциз – 3 %, акциз на пальне – 2 % [73; 74]. Це свідчить про те, що базу доходів громад формують, з одного боку, закріплені частки загальнодержавних податків, з іншого – місцеві податки, ставки яких установлюються рішеннями місцевих рад в межах, визначених Податковим кодексом. Одночасно зростання податкової автономії супроводжується зменшенням частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів, хоча перерозподільна роль держави залишається значною, особливо для громад з низькою податковою базою.

Окремий блок законодавчих новацій стосується міжбюджетних трансфертів. Бюджетний кодекс України визначає, що міжбюджетні трансферти включають дотації, субвенції, реверсні дотації та інші види платежів, які надаються з одного бюджету іншому з метою вирівнювання фінансової спроможності та фінансування делегованих повноважень [33]. Реформа

бюджетної децентралізації передбачала запровадження базової дотації для бюджетів із низькою податкоспроможністю та реверсної дотації для бюджетів, у яких податкові надходження на одного мешканця перевищують визначений індекс податкоспроможності. Поряд із цим важливе місце посідають освітня, медична, інфраструктурна субвенції та інші цільові трансферти, які забезпечують фінансування мережі закладів освіти, охорони здоров'я, розвиток інфраструктури, реалізацію інвестиційних та регіональних програм [60; 63; 67]. О. С. Власюк вказує, що запровадження нової системи трансфертів дозволило поєднати принцип бюджетного вирівнювання з інтересами стимулювання місцевого розвитку, однак проблеми залишаються у частині прозорості розподілу деяких субвенцій та стабільності формул їх надання [63].

Для систематизації основних видів міжбюджетних трансфертів, їх функцій і значення для громад доцільно подати узагальнюючу характеристику (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Основні види міжбюджетних трансфертів в Україні та їх роль у
фінансовій децентралізації

<i>Вид трансферту</i>	<i>Основне призначення</i>	<i>Рівень бюджету- одержувача</i>	<i>Значення для фінансової спроможності громад</i>
Базова дотація	вирівнювання податкоспроможності територіальних громад	місцеві бюджети з низькими доходами	забезпечує мінімальний рівень ресурсів для виконання повноважень
Реверсна дотація	вилучення “надлишкових” доходів на користь державного бюджету	бюджети з високою податкоспроможністю	створює механізм перерозподілу на користь менш забезпечених територій
Освітня субвенція	фінансування видатків на загальну середню освіту	місцеві бюджети	забезпечує функціонування мережі шкіл, зменшує тиск на місцеві бюджети
Медична субвенція	фінансування окремих медичних програм (до запровадження нової моделі НСЗУ)	місцеві бюджети	гарантує базове забезпечення населення медичними послугами
Інфраструктурна	фінансування	бюджети об'єднаних	сприяє розвитку

субвенція	інфраструктурних проєктів у громадах	територіальних громад, місцеві бюджети	інфраструктури, однак залежить від рішень центральних органів
Інші субвенції	підтримка окремих галузей і програм (соціальний захист, культура, спорт тощо)	місцеві бюджети	дозволяють реалізовувати цільові заходи, але посилюють залежність від центру

Як свідчать дослідження О. С. Власюка, Х. Патицької, О. А. Шевчук та інших авторів, нова система міжбюджетних трансфертів, з одного боку, забезпечила більш прозорий і формульний підхід до вирівнювання податкоспроможності, з іншого – зберегла суттєву залежність значної частини громад від освітньої, медичної та інших субвенцій [63; 67; 70]. Це ставить на порядок денний питання подальшого вдосконалення формул розподілу субвенцій, посилення їх орієнтації на результативність та врахування специфіки різних типів громад.

Законодавчі механізми фіскальної децентралізації охоплюють також розширення прав територіальних громад у сфері податкової політики. Важливими “податковими інноваціями” стали запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у поєднанні з правом місцевих рад встановлювати ставки податку в межах, визначених законом; удосконалення механізмів справляння плати за землю; передача до місцевих бюджетів єдиного податку четвертої групи; розширення можливостей використання місцевих зборів [45; 61; 72]. У роботах А. В. Чинчика, С. Голубки показано, що для значної частини об’єднаних територіальних громад базовим джерелом податкових доходів у перші роки реформи став ПДФО, частка якого перевищувала 60 % загального обсягу податкових надходжень, тоді як місцеві податки у вигляді податку на майно, єдиного податку, туристичного збору поступово нарощували свою частку [65]. Згодом, за даними Міністерства фінансів, питома вага єдиного податку та податку на майно зросла, що свідчить про поступове зміцнення власної дохідної бази громад [73; 74].

Питання фінансової автономії громад у науковій літературі розглядається не лише через призму обсягів доходів, а й через можливість органів місцевого самоврядування впливати на параметри податкової політики, структуру видатків, залучення запозичень. Експертні дослідження Національного інституту стратегічних досліджень фіксують, що після внесення змін до Бюджетного кодексу у 2015 році значно розширилися повноваження місцевих рад щодо затвердження бюджетів, у тому числі – незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет, а також щодо здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій за дотримання певних обмежень [63; 71]. Разом із тим М. О. Барановський звертає увагу на те, що попри зростання обсягів доходів загального фонду об'єднаних територіальних громад, власні доходи становлять близько половини їхніх ресурсів, тоді як решта формується за рахунок дотацій і субвенцій, що свідчить про незавершеність процесу формування фінансово спроможних громад [60].

У статтях О. Кнейслер, О. А. Шевчук, у монографіях Х. Патицької та Р. Щура наголошується на значних територіальних відмінностях у фінансовій спроможності громад, обумовлених нерівномірністю податкової бази, різною структурою економіки, демографічними та географічними чинниками [62; 67; 70]. Для частини громад навіть за умов збільшення доходів загального фонду частка базової дотації в загальній структурі ресурсів залишається значною, що обмежує їхню реальну автономію й зберігає ризики “дотаційної залежності”. Водночас громади з високою податкоспроможністю стикаються з вилученням реверсної дотації, що викликає дискусії щодо справедливості формул вирівнювання.

Суттєвою складовою законодавчих механізмів фінансової децентралізації є впровадження інструментів середньострокового бюджетного планування і програмно-цільового методу на місцевому рівні. Відповідні зміни до Бюджетного кодексу та підзаконних актів надали органам місцевого самоврядування можливість формувати трирічні бюджетні декларації, застосовувати програмно-цільовий метод у повному обсязі, використовувати

індикатори результативності для оцінки ефективності видатків [33; 71]. У дослідженнях К. Сочки, О. Перчі, Б. Данилишина підкреслюється, що поєднання фінансової децентралізації з інструментами середньострокового планування дозволяє громадам переходити від “латання бюджетних дірок” до реалізації стратегічних підходів у фінансуванні місцевого розвитку [59; 68]. При цьому вказується на потребу посилення кадрового потенціалу фінансових служб громад, розбудови сучасних систем обліку й аналізу, запровадження цифрових інструментів управління місцевими фінансами.

Важливий вимір законодавчих змін пов’язаний з адаптацією фінансової децентралізації до умов війни та повоєнної відбудови. Останні роки характеризуються падінням окремих доходних джерел у громадах, які зазнали руйнувань, масового переміщення населення, релокації бізнесу, а також зміною структури видатків у бік пріоритетності безпеки, соціального захисту, відновлення критичної інфраструктури. О. Гриценко, І. Лютій та інші дослідники підкреслюють, що фінансова децентралізація в умовах післявоєнної трансформації має поєднувати збереження бюджетної самостійності громад із можливістю гнучкого перерозподілу ресурсів через державний бюджет для підтримки найбільш уражених територій [72; 75]. При цьому на перший план виходить завдання модернізації міжбюджетних відносин з урахуванням нових ризиків і нерівностей, у тому числі через розширення інструментів цільових субвенцій на відбудову, створення спеціальних фондів, використання міжнародної фінансової допомоги.

У сучасних аналітичних оглядах Національного інституту стратегічних досліджень, парламентських дослідницьких центрів та міжнародних організацій наголошується, що попри суттєве зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, реальна фіскальна автономія громад залишається нерівномірною та залежною від міжбюджетних трансфертів, політики держави щодо розподілу податкових надходжень і субвенцій, а також від загальноекономічної ситуації [63; 71; 72]. Частина авторів говорить про ризик “номінальної децентралізації”, коли формальне розширення повноважень органів місцевого самоврядування не

супроводжується адекватним ресурсним забезпеченням, що призводить до накопичення боргів, відкладення розвиткових проєктів, зростання соціальної напруги [62; 70; 75]. Вирішення цих проблем пов'язується з подальшим удосконаленням податкового законодавства, підвищенням прозорості й передбачуваності міжбюджетних трансфертів, запровадженням стимулюючих механізмів для громад, які демонструють ефективне управління фінансами.

Узагальнюючи, можна констатувати, що законодавчі механізми бюджетної та фінансової децентралізації в Україні сформували багаторівневу систему, яка поєднує: нову модель розподілу податкових надходжень між державним і місцевими бюджетами; розширений перелік місцевих податків і зборів та права органів місцевого самоврядування щодо їх встановлення; модернізовану систему міжбюджетних трансфертів, побудовану на принципах вирівнювання податкоспроможності та цільової підтримки; інструменти середньострокового бюджетного планування й програмно-цільового методу. Ці зміни забезпечили зростання обсягів доходів місцевих бюджетів, посилили роль територіальних громад у фінансовому забезпеченні місцевого розвитку та створили інституційні передумови для формування фінансово спроможних громад. Водночас суттєві виклики зберігаються у сферах вирівнювання, зменшення дотаційної залежності, подолання територіальних диспропорцій, адаптації міжбюджетних відносин до воєнних і повоєнних умов. Подальший розвиток фінансової децентралізації потребує послідовного удосконалення законодавства, зокрема щодо розподілу податкових надходжень, критеріїв надання трансфертів та інструментів

2.3 Адміністративно-територіальна реорганізація та формування спроможних територіальних громад

Адміністративно-територіальна реорганізація в Україні стала просторовим виміром децентралізаційної реформи, оскільки саме через зміну конфігурації районів, громад і системи населених пунктів відбулося практичне наповнення нових конституційних і бюджетно-фінансових засад. Дослідники наголошують,

що до початку реформ територіальна організація влади характеризувалася надмірною фрагментованістю, значною кількістю малочисельних сільських і селищних рад, дублюванням повноважень на рівні районів і міст районного значення, а також різкою диференціацією у доступності базових публічних послуг між центром громади та периферійними селами [67]. У багатьох випадках органи місцевого самоврядування де-факто не мали ні достатньої податкової бази, ні кадрового потенціалу, ні інфраструктури для виконання навіть мінімуму власних і делегованих повноважень. У цьому контексті адміністративно-територіальна реорганізація розглядалася як необхідна передумова формування спроможних територіальних громад, здатних самостійно організувати життєдіяльність населення на своїй території [70].

Концептуальну рамку для подальших змін задало розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” від першого квітня дві тисячі чотирнадцятого року № 333-р. У Концепції було окреслено завдання створення нового базового рівня місцевого самоврядування у формі спроможних територіальних громад, на території яких має бути забезпечено повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування, доступність публічних послуг і відповідність обсягу повноважень реальним ресурсам [66]. Важливо, що концептуальні засади територіальної реорганізації відразу були пов’язані з принципом субсидіарності: питання, які ефективніше вирішуються на базовому рівні, мали бути передані в компетенцію громад, а районний і обласний рівні повинні були виконувати координаційні, а не “дублюючі” функції.

Законодавчим інструментом реалізації Концепції став Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, який запровадив процедури укрупнення територіальних громад на добровільній основі. Водночас саме адміністративно-територіальна реорганізація надала цьому процесу цілісності, оскільки добровільне об’єднання відбувалося в межах перспективних планів формування територій громад, що розроблялися обласними державними

адміністраціями й затверджувалися Кабінетом Міністрів України. Ключовим підзаконним актом стала Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від восьмого квітня дві тисячі п'ятнадцятого року № 214 [68]. Методика закріпила критерії, за якими громада визнається спроможною: чисельність населення, територіальна цілісність і компактність, доступність адміністративного центру, наявність базової мережі закладів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, інженерної й транспортної інфраструктури, достатній рівень податкових надходжень для фінансування повноважень. Саме на основі цих критеріїв формувалися перспективні плани як карти майбутньої адміністративно-територіальної організації.

У науковій літературі наголошується, що адміністративно-територіальна реорганізація здійснювалася поетапно. На першому етапі (дві тисячі чотирнадцятий – дві тисячі п'ятнадцятий роки) було сформовано стратегічну й нормативну рамку: ухвалено Концепцію, прийнято базові закони щодо добровільного об'єднання громад, змінено Бюджетний та Податковий кодекси в напрямі посилення фінансової автономії місцевого самоврядування [58; 66; 68]. Другий етап (дві тисячі п'ятнадцятий – дві тисячі дев'ятнадцятий роки) пов'язаний із створенням об'єднаних територіальних громад, уточненням перспективних планів і апробацією нової моделі повноважень та ресурсів. Третій етап (дві тисячі двадцятий рік) став завершальним з погляду формальної адміністративно-територіальної реорганізації: Верховна Рада України ухвалила низку постанов про утворення та ліквідацію районів, а Кабінет Міністрів України завершив затвердження територіальних громад у всіх областях [69].

Узагальнення ключових характеристик цих етапів доцільно подати у вигляді таблиці.

Таблиця 2.5

Основні етапи адміністративно-територіальної реорганізації та формування спроможних територіальних громад в Україні

<i>Етап, орієнтовні роки</i>	<i>Нормативна база</i>	<i>Зміст реформ і ключові результати</i>
------------------------------	------------------------	--

Підготовчий (2014–2015 роки)	Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади; базові закони; зміни до Бюджетного і Податкового кодексів [58; 66]	Визначення цілей і принципів реформи, запровадження інституту добровільного об'єднання територіальних громад, старт бюджетної і фінансової децентралізації
Формувальний (2015–2019 роки)	Методика формування спроможних територіальних громад; постанови КМУ про затвердження перспективних планів [68; 70]	Добровільне об'єднання громад у межах перспективних планів, формування базової мережі об'єднаних територіальних громад, поетапна передача повноважень і ресурсів
Завершальний (2020 рік)	Постанова Верховної Ради України “Про утворення та ліквідацію районів”; остаточні рішення щодо громад [69]	Уніфікація районного рівня (створення 136 районів), перехід до повсюдності спроможних територіальних громад, ліквідація “паралельних” рад і адміністрацій попередньої конфігурації
Адаптаційно-стабілізаційний (з 2021 року)	Подальші зміни до галузевого законодавства, програмні документи регіонального розвитку [70; 71]	Налагодження управлінських процесів у нових громадах і районах, адаптація мережі установ, інтеграція інструментів стратегічного та просторового планування

Складено автором на основі [1-6; 24; 43; 52].

Дослідники підкреслюють, що поняття “спроможна територіальна громада” не обмежується формальним виконанням критеріїв Методики. У роботах Х. Патицької, В. Кравціва, І. Гринчишин спроможність трактується як комплексна характеристика, що поєднує фінансову забезпеченість, інституційну й кадрову спроможність органів місцевого самоврядування, розвинену інфраструктуру публічних послуг, соціальну згуртованість та здатність громади до стратегічного розвитку [70; 71; 73]. М. Барановський пропонує розглядати спроможність територіальних громад як здатність забезпечувати якість життя населення на рівні не нижче визначених державою стандартів на основі оптимального використання внутрішніх і зовнішніх ресурсів, а також ефективної взаємодії з державними органами та приватним сектором [72]. Такий підхід зміщує акцент з територіально-демографічних параметрів на функціональний вимір: громада вважається спроможною тоді, коли вона здатна виконувати повний обсяг повноважень базового рівня самоврядування.

Для аналітичних цілей спроможність територіальної громади доцільно структурувати за кількома взаємопов'язаними блоками показників.

Таблиця 2.6

Основні групи показників спроможності територіальних громад

<i>Група спроможності</i>	<i>Зміст показників</i>
Демографічно-територіальна	чисельність населення громади; щільність і структура розселення; площа і конфігурація території; доступність адміністративного центру
Фінансово-економічна	обсяг власних доходів на одного мешканця; структура податкових надходжень; частка капітальних видатків; наявність інвестиційних ресурсів, малого й середнього бізнесу
Інституційно-управлінська	наявність і якість організаційної структури ради та виконавчих органів; кадровий потенціал; застосування інструментів стратегічного та просторового планування; рівень цифровізації управління
Інфраструктурно-сервісна	доступність мережі закладів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури; стан комунальної інфраструктури; транспортна доступність
Соціально-гуманітарна	рівень соціальної згуртованості, розвиток громадських організацій, наявність механізмів участі населення, локальні програми соціального захисту
Безпекова та резилієнсна	наявність систем цивільного захисту й місцевої безпеки, здатність громади реагувати на надзвичайні ситуації, воєнні та економічні шоки

Складено автором на основі [1-6; 24; 43; 52].

Як показують дослідження територіальних громад в умовах децентралізації, реальна спроможність формується на перетині цих блоків. Наприклад, громада може мати відносно достатню кількість населення, але зазнавати дефіциту кваліфікованих кадрів, що обмежує її інституційну спроможність. Або навпаки – громади, які отримали суттєві фінансові ресурси завдяки потужній промисловій або курортній базі, стикаються з викликами соціальної згуртованості й екологічної безпеки [70; 73].

Адміністративно-територіальна реорганізація, завершена у дві тисячі двадцятому році, принципово змінила карту України. На місці понад десяти тисяч сільських, селищних і міських рад утворено тисячі чотириста сімдесят територіальних громад, до складу яких увійшло понад двадцять вісім тисяч населених пунктів; районний рівень було оптимізовано до ста тридцяти шести районів замість чотирьохсот дев'яносто, які існували раніше [69; 75]. На думку експертів, це дозволило поєднати два важливі завдання: забезпечити повсюдність місцевого самоврядування на території держави та створити базу

для передачі на рівень громад основних повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства [70; 75].

Водночас процес формування спроможних територіальних громад виявив низку суперечностей. Дослідження структурно-динамічних змін у мережі громад показують, що в окремих регіонах перспективні плани формувалися з певними відхиленнями від вимог Методики, зокрема шляхом політично мотивованого укрупнення або, навпаки, “роздрібнення” громад [68; 73]. Частина об'єднань відбулася без достатнього врахування транспортної доступності, реальної спроможності периферійних сіл добиратися до адміністративного центру, що ускладнило доступ до послуг для населення. В інших випадках громади успадкували надлишкову мережу закладів, утримання якої потребувало значних ресурсів і вимагало непопулярних рішень щодо оптимізації.

Суттєвою проблемою залишаються диспропорції у фінансовій спроможності громад. За результатами аналізу бюджетних показників спроможність частини громад забезпечується завдяки поєднанню власних доходів і дотацій вирівнювання, тоді як економічно сильні громади демонструють високий рівень власних ресурсів, але стикаються з вилученням реверсної дотації, що обмежує їх інвестиційний потенціал [60; 62; 72]. М. Барановський зазначає, що оцінювання спроможності виключно за фінансовими критеріями є недостатнім, оскільки воно не враховує інституційного розвитку, якості управлінських процесів і соціальних результатів [72]. Саме тому в останні роки в наукових і експертних колах активно обговорюються інтегральні індекси спроможності, які поєднують показники фінансової, інституційної та соціальної ефективності громад.

Окремий вимір адміністративно-територіальної реорганізації пов'язаний з інституційною спроможністю органів місцевого самоврядування нових громад. Дослідження українських та європейських практик показують, що успіх територіальної реформи значною мірою залежить від здатності місцевих рад і їх виконавчих органів запровадити сучасні моделі публічного управління: стратегічне планування, програмно-цільове бюджетування, просторове

планування, електронні сервіси, відкритість даних [59; 70; 74]. У працях, присвячених порівнянню українського та французького досвіду, підкреслюється, що європейські моделі спираються на повсюдність інституційно спроможних громад як базового рівня демократії, а завдання держави полягає не в ручному управлінні, а в забезпеченні стандартів, методичній підтримці й нагляді за законністю [69; 74]. Для України це означає необхідність продовження інституційного зміцнення громад, зокрема через системну підготовку кадрів, розвиток локальної експертної спільноти, розбудову партнерств із громадським сектором і бізнесом.

Важливою особливістю останніх років стала адаптація адміністративно-територіальної конфігурації до умов повномасштабної війни. Частина громад зазнала значних руйнувань, окупації чи тимчасової втрати контролю, що об'єктивно знизило їх фінансову та інфраструктурну спроможність. Водночас саме на рівень територіальних громад значною мірою лягли завдання розміщення внутрішньо переміщених осіб, організації територіальної оборони, підтримки військових і їхніх родин, відновлення критичної інфраструктури. Аналітичні дослідження показують, що адміністративно-територіальна реорганізація, проведена до дві тисячі двадцятого року, створила певний запас міцності для частини громад, однак в умовах війни виникла потреба в додаткових механізмах підтримки найбільш уражених територій, корекції мережі публічних послуг, гнучких рішеннях щодо фінансового вирівнювання [70; 75].

Узагальнюючи, можна зробити кілька висновків щодо адміністративно-територіальної реорганізації та формування спроможних територіальних громад. По-перше, реорганізація створила нову просторову конфігурацію публічної влади, в якій територіальна громада стала базовою ланкою місцевого самоврядування зі значно розширеними повноваженнями й ресурсами. По-друге, процес формування громад спирався на поєднання нормативно визначених критеріїв спроможності (Методика) та практичних політичних і економічних компромісів, що зумовило наявність як успішних, так і проблемних

конфігурацій. По-третє, спроможність громад виявилася багатовимірною категорією, яка включає не лише фінансові показники, а й інституційно-управлінські, інфраструктурні, соціальні та безпекові виміри. По-четверте, адміністративно-територіальна реорганізація створила передумови для модернізації системи надання публічних послуг, однак її результати суттєво залежать від здатності держави й громад адаптуватися до викликів війни та післявоєнного відновлення. Нарешті, подальший розвиток реформи потребує не стільки нових “кардинальних” змін конфігурації територій, скільки поглиблення інституційної спроможності громад, удосконалення механізмів оцінювання їх спроможності й цілеспрямованої політики підтримки тих територій, які внаслідок об’єктивних обставин поки що не досягли бажаного рівня фінансової, соціальної та інфраструктурної стабільності.

Висновки до розділу 2

На основі аналізу конституційних положень та базових законів у сфері місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій розкрито конституційно-правову модель організації публічної влади в Україні. Уточнено зміст категорії “публічна влада” як цілісної системи, що інтегрує державну та муніципальну складові, а також закріплює територіальну громаду як первинного носія муніципальної влади. Доведено, що чинна конституційна конструкція поєднує елементи централізації та децентралізації, передбачаючи розмежування власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, одночасно з наглядовою функцією держави щодо законності їх діяльності.

Виявлено ключові вузли напруження між задекларованою автономією місцевого самоврядування та практикою реалізації повноважень, зокрема у частині контролю за рішеннями місцевих рад, узгодження місцевих стратегій з загальнодержавними програмами, а також участі органів місцевого самоврядування у формуванні державної політики.

Досліджено законодавчі механізми бюджетної та фінансової децентралізації як інструмент перерозподілу ресурсів на користь територіальних громад. Проаналізовано структуру дохідної бази місцевих бюджетів, співвідношення власних доходів і міжбюджетних трансфертів, особливості закріплення часток загальнодержавних податків за різними рівнями місцевого самоврядування.

Показано, що фінансова децентралізація створила нові можливості для посилення фінансової автономії громад, запровадження середньо- та довгострокового бюджетного планування, розширення інвестиційного потенціалу на місцевому рівні. Водночас доведено наявність істотних обмежень: нерівномірність податкової бази та економічного потенціалу територій, залежність значної частини громад від цільових субвенцій, збереження високого ступеня нормативного регулювання та централізованих рішень щодо ключових параметрів бюджетної політики.

Окремо підкреслено, що умови воєнного стану посилюють ці дисбаланси, змінюють структуру видатків на користь безпекових і соціальних потреб та вимагають адаптації інструментів фінансової децентралізації до режиму постійних кризових викликів.

Проаналізовано адміністративно-територіальну реорганізацію та формування спроможних територіальних громад як ключові інструменти модернізації системи публічного управління. Розкрито логіку укрупнення базового рівня адміністративно-територіального устрою, зміни в системі районного поділу, перерозподіл повноважень між рівнями публічної влади. Обґрунтовано, що формування спроможних територіальних громад є не лише картографічною зміною, а й переосмисленням змісту місцевого самоврядування як інституції, здатної брати на себе комплексну відповідальність за місцевий розвиток, публічні послуги та безпеку.

Показано, що адміністративно-територіальна реформа заклала новий “каркас” просторової організації влади, який створює додаткові можливості для інтеграції секторної децентралізації, запровадження сучасних форматів

міжмуніципального співробітництва, розвитку інфраструктури та сервісних мереж на рівні громад. Водночас виявлено проблемні аспекти, пов'язані з нерівномірністю інституційної спроможності громад, незавершеністю перерозподілу ресурсів та інфраструктури, а також з необхідністю кращої координації між центральними органами виконавчої влади, обласним рівнем і базовим рівнем місцевого самоврядування.

Встановлено, що конституційно-правова модель публічної влади, механізми бюджетної та фінансової децентралізації, а також адміністративно-територіальна реформа створюють цілісний інституційно-правовий каркас децентралізаційної політики в Україні, але водночас містять низку внутрішніх суперечностей і дисбалансів.

З одного боку, забезпечено формальне розширення повноважень та ресурсів органів місцевого самоврядування, наближення публічних послуг до громадян, посилення ролі територіальних громад у публічному управлінні. З іншого боку, зберігаються залежність значної частини громад від рішень центральних органів влади, фрагментарність нормативного регулювання, нерівномірність фінансової та інституційної спроможності територій, що особливо загострюється в умовах війни.

РОЗДІЛ 3.

МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1 Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування до стратегічного розвитку: кадрові, організаційні та ресурсні аспекти

Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації та воєнного стану перетворюється з теоретичної категорії на практичний критерій життєздатності територіальних громад. Від того, наскільки місцеві ради та їх виконавчі органи здатні формувати й реалізовувати стратегії розвитку, забезпечувати безперервність надання базових послуг, координувати взаємодію з центральними органами влади, міжнародними партнерами й громадянським суспільством, залежить не лише локальна, а й загальнодержавна стійкість. У сучасних дослідженнях інституційна спроможність розглядається як інтегральна характеристика, що поєднує організаційні структури, кадри, ресурси, процедури прийняття рішень, інформаційно-аналітичні можливості та здатність до адаптації в умовах криз і невизначеності [76; 78; 83].

У монографії про інституційну (не)спроможність держави зазначається, що інституційна спроможність органів влади загалом означає їхню здатність якісно виконувати притаманні їм функції, підтримувати стійкі взаємодії з іншими інститутами та адекватно реагувати на внутрішні й зовнішні виклики [78].

Перенесення цієї логіки на рівень місцевого самоврядування передбачає аналіз того, наскільки органи місцевої влади здатні виконувати гарантії, закріплені Конституцією України та законодавством про місцеве самоврядування, забезпечувати реалізацію прав і свобод людини на своїй території, а також організовувати розвиток громад у довгостроковій перспективі. Л. Мельник, аналізуючи спроможність територіальних громад, визначає її як

“можливість та здатність органів місцевого самоврядування забезпечувати сталий розвиток територій, ефективно використовувати ресурси, надавати якісні публічні послуги та представляти інтереси громади” [76]. О. Омельчук, досліджуючи інституційну спроможність об’єднаних територіальних громад, наголошує на поєднанні формально-правового статусу, організаційної структури, кадрового потенціалу, фінансової бази, практик взаємодії з громадянами та здатності до стратегічного управління [77].

З урахуванням цих підходів інституційну спроможність органів місцевого самоврядування доцільно трактувати як здатність органів місцевої влади стабільно виконувати визначені законом повноваження, формувати та реалізовувати довгострокові стратегії розвитку громади, забезпечувати якісне надання публічних послуг, підтримувати довіру населення та адаптуватися до змін, спираючись на достатні кадрові, організаційні, фінансові, інформаційні та партнерські ресурси [76; 77; 83; 84]. У наукових працях з державного управління акцентується, що в умовах децентралізації саме інституційна спроможність громад є тим “містком”, який поєднує формальний перерозподіл повноважень із фактичним розширенням можливостей місцевого рівня впливати на розвиток територій [79; 83].

Для систематизації змісту інституційної спроможності органів місцевого самоврядування доцільно виділити її основні структурні компоненти (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Структурні компоненти інституційної
спроможності органів місцевого самоврядування**

<i>Компонент</i>	<i>Зміст у контексті органів місцевого самоврядування</i>	<i>Типові індикатори спроможності</i>
Нормативно-правовий	наявність чітко визначених повноважень, відповідальності, процедур діяльності, локальних актів, що конкретизують державну політику на рівні громади	актуальність статутів та регламентів, наявність локальних положень про участь громадян, антикорупційні акти, внутрішні регламенти управлінських процедур
Організаційно-структурний	побудова ефективної структури ради та її виконавчих органів, чіткий розподіл функцій, відсутність дублювання, наявність підрозділів зі	наявність профільних відділів (стратегічного планування, проєктного менеджменту), оптимальне співвідношення апарату до чисельності населення,

	стратегічного розвитку, інвестицій, цифровізації	наявність внутрішніх координаційних механізмів
Кадровий	кількісний та якісний склад службовців, рівень їхньої компетентності, мотивації, доброчесності, здатність до навчання й роботи в умовах криз	частка посад, укомплектованих фахівцями з профільною освітою, середній вік персоналу, участь у підвищенні кваліфікації, наявність кадрової стратегії
Фінансово-ресурсний	обсяг і структура доходів бюджету громади, можливість маневрування ресурсами, наявність інвестиційної бази та доступу до зовнішнього фінансування	частка власних доходів у бюджеті, рівень бюджетної забезпеченості на одного мешканця, залучені гранти й інвестиції, рівень боргового навантаження
Матеріально-інфраструктурний	наявність і стан комунального майна, соціальної та інженерної інфраструктури, управління активами	охоплення населення послугами, стан закладів освіти, медицини, соціальної сфери, ефективність управління майном
Інформаційно-аналітичний і цифровий	системи збору, обробки й використання даних, наявність цифрових сервісів, відкритість інформації, аналітична підтримка рішень	наявність геоінформаційних систем, електронних реєстрів, порталів відкритих даних, аналітичних звітів, використання показників ефективності
Партнерсько-мережевий	здатність налагоджувати співпрацю з іншими громадами, центральними органами влади, бізнесом, громадськими організаціями, міжнародними партнерами	кількість та якість угод про співробітництво, участь у асоціаціях органів місцевого самоврядування, реалізовані спільні проекти, рівень залучення громадськості

Складено автором на основі [1-6; 24; 43; 52].

У науковій літературі підкреслюється, що слабкість будь-якого з цих компонентів може нівелювати досягнення в інших сферах. Так, наявність формально розвиненої нормативної бази без відповідного кадрового та фінансового забезпечення призводить до “символічної” децентралізації, тоді як сильні фінанси без прозорих процедур та участі громадян можуть посилювати ризики корупції й нераціонального використання ресурсів [78; 79; 83].

Кадровий аспект інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у працях українських дослідників посідає одне з провідних місць. Н. Гедікова, аналізуючи кадровий потенціал представницьких органів місцевого самоврядування об’єднаних територіальних громад Одеської області, показує, що саме кадровий склад рад і виконавчих органів є ключовим чинником ефективності реалізації реформ, а проблеми вікової структури, низької плинності та недостатнього оновлення кадрів стримують інноваційні зміни [80].

У дослідженнях кадрового потенціалу органів публічної влади наголошується, що сучасний службовець місцевого самоврядування має володіти не лише традиційними адміністративно-правовими знаннями, а й компетентностями у сфері стратегічного планування, управління проектами, комунікації з громадою, цифрової трансформації, кризового реагування та гуманітарного менеджменту [81; 82].

Воєнний стан та повномасштабна агресія посилили вимоги до кадрової складової: до традиційних функцій додалися завдання координації гуманітарної допомоги, роботи з внутрішньо переміщеними особами, організації територіальної оборони, енергетичної стійкості, відновлення критичної інфраструктури. Це потребує від органів місцевого самоврядування формування команд, здатних діяти в режимі постійної кризи, приймати рішення на основі неповної інформації, поєднувати нормативні вимоги з гнучкістю й інноваційністю [78; 84].

У відповідь на ці виклики в практиці місцевого самоврядування набувають поширення різноманітні інструменти розвитку кадрового потенціалу: довгострокове планування потреб у кадрах, запровадження конкурсних процедур, програми стажування молоді, системне підвищення кваліфікації, участь у проєктах міжнародної технічної допомоги, створення внутрішніх “шкіл лідерства” для посадових осіб. У наукових публікаціях пропонуються моделі компетентнісно орієнтованої кадрової політики, що базуються на оцінюванні компетентностей службовців, індивідуальних планах розвитку, поєднанні матеріальних і нематеріальних стимулів [81; 82]. Узагальнення основних інструментів розвитку кадрового потенціалу наведено в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Основні інструменти розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування

<i>Інструмент</i>	<i>Зміст</i>	<i>Очікуваний результат для стратегічного розвитку громади</i>
Стратегічне кадрове планування	прогнозування потреб у кадрах з урахуванням стратегій розвитку, аналіз вікової структури,	забезпечення безперервності управління, уникнення кадрових “провалів” у

	ідентифікація “критичних посад”	ключових сферах розвитку
Конкурсні відбори та відкритий доступ до вакансій	прозорі умови конкурсу, публікація оголошень, участь громадськості в оцінюванні	підвищення довіри до місцевої влади, залучення фахівців із новими компетентностями
Підвищення кваліфікації та навчальні програми	короткострокові та довгострокові курси, тренінги з проєктного управління, цифрових навичок, комунікації	актуалізація знань, посилення спроможності реалізовувати стратегії та проєкти
Програми стажування та залучення молоді	партнерські програми з університетами, стажування у виконавчих органах рад	оновлення кадрового складу, формування кадрового резерву, розвиток інноваційної культури
Оцінювання результативності та компетентностей	регулярні оцінки діяльності, зворотний зв'язок, планування професійного розвитку	підвищення відповідальності, орієнтація на результат, формування культури постійного вдосконалення
Система матеріального й нематеріального стимулювання	гнучка оплата праці в межах законодавства, відзнаки, можливості кар'єрного просування	утримання досвідчених кадрів, зниження плинності, посилення мотивації до роботи на громаду

Складено автором на основі [1-6; 24; 43; 52].

Організаційний аспект інституційної спроможності органів місцевого самоврядування пов'язаний із побудовою структур, здатних забезпечувати стратегічне управління. В аналітичних записках про інституційну спроможність об'єднаних територіальних громад наголошується, що успішні громади мають, як правило, чітко структуровані виконавчі органи, де виділено підрозділи з питань стратегічного планування, інвестиційної діяльності, міжнародного співробітництва, просторового планування, енергетичної ефективності [83]. Дослідження розвитку інституційної спроможності громад в умовах сучасних викликів показують, що важливим є не лише формальне існування таких підрозділів, а й налагоджена взаємодія між ними, здатність працювати в міжсекторальних командах, інтегрувати стратегічні, бюджетні та просторові рішення [21; 84].

В окремих роботах акцентується на значенні проєктно-орієнтованих структур, створення офісів розвитку чи агенцій місцевого розвитку, які виконують функції “центру компетенцій” громади в питаннях пошуку фінансування, підготовки проєктних заявок, управління грантовими програмами, моніторингу реалізації стратегічних документів [79; 84]. Саме такі

організаційні рішення дозволяють перетворити формальні стратегії на практичні програми дій, пов'язати стратегічні цілі з бюджетним плануванням і просторовим розвитком територій.

Ресурсний аспект інституційної спроможності, попри його очевидність, залишається одним із найбільш проблемних. Реформа бюджетної децентралізації посилила фінансову базу значної частини громад, однак дослідження показують суттєву асиметрію між громадами за рівнем власних доходів, можливостями залучення інвестицій та грантів, станом майнової бази [79; 83]. У монографіях, присвячених сталому розвитку громад, наголошується, що реальна ресурсна спроможність визначається не тільки величиною бюджетних показників, а й здатністю органів місцевого самоврядування здійснювати інвентаризацію активів, впроваджувати сучасні підходи до управління комунальним майном, формувати інвестиційні портфелі й налагоджувати партнерства з бізнесом та громадським сектором [9; 84].

Важливою складовою ресурсної спроможності є інформаційно-аналітичний та цифровий потенціал. У дослідженнях інституційної спроможності держави підкреслюється, що здатність органів влади працювати з індикаторами, індексами, даними про якість послуг та довіру громадян є невід'ємним елементом сучасного управління [78]. Аналогічно й на місцевому рівні інституційно спроможна громада – це громада, яка не лише збирає статистичну інформацію, а й перетворює її на аналітику для прийняття рішень, використовує геоінформаційні системи, електронні кабінети мешканця, платформи для участі громадян, інструменти моніторингу виконання стратегій та програм [21; 83].

Партнерсько-мережевий компонент інституційної спроможності проявляється у здатності органів місцевого самоврядування будувати горизонтальні та вертикальні зв'язки. Аналітичні документи програми підтримки децентралізації підкреслюють, що успішні громади, як правило, активно співпрацюють з іншими громадами, асоціаціями органів місцевого самоврядування, міжнародними організаціями, беруть участь у проєктах

транскордонного співробітництва, спільно вирішують питання інфраструктури, безпеки, соціальних послуг [83; 84]. У новітніх дослідженнях про стійкість місцевих стейкхолдерів під час війни зазначається, що саме поєднання внутрішньої організованості громад з їхньою зовнішньою “включеністю” у мережі підтримки дозволило в багатьох випадках утримати функціонування базових послуг, організувати евакуацію населення, забезпечити гуманітарну допомогу [78; 86].

Отже, інституційна спроможність органів місцевого самоврядування до стратегічного розвитку є багатовимірним явищем, яке поєднує кадрові, організаційні та ресурсні аспекти. Кадрова спроможність забезпечує наявність компетентних і мотивованих службовців, здатних мислити стратегічно й діяти в умовах невизначеності. Організаційна спроможність виявляється у здатності будувати ефективні структури управління, налагоджувати внутрішню та зовнішню координацію, перетворювати стратегії на конкретні програми й проекти. Ресурсна спроможність передбачає достатню фінансову, майнову, інформаційно-аналітичну й партнерську базу для реалізації стратегічних пріоритетів. У цілому саме синергія цих складових дозволяє органам місцевого самоврядування не лише формально виконувати покладені повноваження, а й виступати активними суб'єктами розвитку, здатними забезпечувати стійкість громад у мирний і воєнний час.

3.2 Стратегічне та програмно-цільове планування розвитку територіальних громад з урахуванням участі громадян і партнерства “e-governance”

Стратегічне та програмно цільове планування в умовах децентралізації перетворюється на базовий інструмент самовизначення й розвитку територіальних громад. У класичному унітарно-централізованому підході місцевий рівень здебільшого виступав виконавцем “спущених зверху” планів, програм і показників, тоді як ресурсні та управлінські рішення ухвалювалися

переважно на центральному рівні. Реформа децентралізації, посилена викликами війни та потребою відновлення, змінила цю логіку: територіальні громади отримали не лише ширші повноваження й фінансові ресурси, а й відповідальність за формування власних стратегій, програм та інвестиційних пріоритетів. Саме тому стратегічне планування перестає бути формальною процедурою і набуває характеру інструмента публічного врядування, який поєднує в одному контурі аналіз, участь громадян, партнерство з бізнесом та використання цифрових технологій.

У вітчизняній літературі стратегічне планування місцевого розвитку розглядається як системний, цілеспрямований процес, спрямований на визначення довгострокових цілей громади та узгодження під них ресурсів і управлінських рішень. О. Берданова та В. Вакуленко підкреслюють, що стратегія місцевого розвитку дає відповіді на питання про те, *“яким чином, у якій послідовності та за рахунок яких ресурсів громада має досягти бажаного майбутнього”* [46]. А. Ткачук та співавтори наголошують, що стратегічне планування у громаді – це не тільки розроблення документа, а насамперед організація тривалого процесу суспільного діалогу, в якому враховуються інтереси мешканців, підприємців, громадських організацій, закладів освіти й культури [47]. Таке розуміння переносить акцент з технічної підготовки тексту стратегії на формування інституційної спроможності громади планувати й діяти стратегічно.

На законодавчому й підзаконному рівні стратегічне планування місцевого розвитку інтегрується в загальну систему державної регіональної політики. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки та методичні рекомендації Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури визначають вимоги до стратегій розвитку територіальних громад, їх узгодження з регіональними стратегіями й національними цілями, а також базові етапи їх підготовки, реалізації, моніторингу й оцінювання. У цих документах підкреслюється, що стратегія має бути не декларативною, а такою, що створює рамку для подальшого програмно цільового планування й бюджетування.

Аналітичні й навчальні посібники з місцевого розвитку виділяють декілька ключових етапів стратегічного планування громади. На початковому етапі важливо забезпечити політичне рішення про старт процесу, створити робочу групу й визначити правила залучення стейкхолдерів – лідерів громадської думки, бізнесу, закладів освіти, молоді тощо [46; 48]. Далі здійснюється комплексний аналіз поточного стану громади: соціально демографічних характеристик, економічного профілю, стану інфраструктури, фінансової бази, рівня безпеки, екологічних ризиків. Для цього використовуються методи SWOT- та PEST-аналізу, картування ресурсів, опитування мешканців, аналіз статистичних та адміністративних даних [46; 51]. Результатом є аналітичний профіль громади, що відображає її сильні й слабкі сторони, можливості зовнішнього середовища та загрози.

На основі аналітичної частини формується бачення (візія) та стратегічні цілі розвитку – зазвичай у горизонті 7–10 років. Візія описує бажаний стан громади у майбутньому (комфортна, безпечна, інноваційна, екологічно збалансована тощо), а стратегічні цілі конкретизують цей образ за основними напрямками: економічний розвиток, людський капітал, інфраструктура й просторовий розвиток, довкілля, безпека, доброчесне й відкрите управління [46–48]. Наступний етап – операційне планування, коли стратегічні цілі розкладаються на оперативні задачі, заходи, проекти й індикатори результативності. Завершальним елементом є побудова системи моніторингу та оцінювання, що дозволяє відстежувати виконання стратегії, коригувати пріоритети та забезпечувати підзвітність перед громадою [50].

Узагальнення підходів, представлених у посібниках і методичних рекомендаціях, дозволяє структурувати процес стратегічного планування розвитку територіальної громади (табл. 3.1).

Таблиця 3.3

Основні етапи стратегічного планування розвитку територіальної громади

<i>Етап</i>	<i>Зміст основних дій</i>	<i>Ключові результати</i>	<i>Основні інструменти</i>
Ініціювання процесу	політичне рішення ради чи голови;	прийняте рішення про розроблення	рішення ради, розпорядження

	створення робочої групи, визначення координаторів; затвердження регламенту робіт	стратегії; робоча група; календарний план	голови, положення про робочу групу, інформаційна кампанія
Аналітична діагностика	збір статистичних та адміністративних даних; SWOT, PEST-аналіз; опитування й ф о к у с - г р у п и ; картування ресурсів і проблемних зон	аналітичний профіль громади; карта проблем і потенціалів; перелік ключових викликів	анкетування, інтерв'ю, GIS карти, аналітичні записки, публічні обговорення
Формування візії й цілей	проведення стратегічних сесій; узгодження образу майбутнього громади; визначення стратегічних цілей і пріоритетів	сформульована візія, стратегічні й операційні цілі; структура пріоритетів	стратегічні сесії, фасилітаційні методики, “дерево цілей”, сценарний аналіз
Операційне планування	розроблення завдань, проєктів і заходів; попередня оцінка ресурсів; визначення відповідальних суб'єктів	операційний план реалізації стратегії (програма); перелік пріоритетних проєктів	логіко-структурний підхід, матриці відповідальності, проєктні паспорти
Інституціоналізація й бюджетна інтеграція	узгодження стратегії з місцевими програмами й бюджетом; визначення механізмів реалізації й партнерств	затверджена стратегія й плани реалізації; інтеграція цілей у бюджетні програми	рішення ради, програмно цільовий метод, договори партнерства
Моніторинг та оцінювання	визначення системи індикаторів; підготовка періодичних звітів; громадські слухання; коригування документу	система моніторингових звітів; оновлена стратегія з урахуванням змін середовища	набір індикаторів, інформаційні панелі, звіти, публічні презентації

Складено на основі [21; 47].

Програмно цільовий метод у місцевих бюджетах забезпечує логічне продовження стратегічного планування в площині фінансів. Бюджетні видатки структуруються у вигляді бюджетних програм, кожна з яких має чітко визначену мету, завдання, напрями використання коштів та показники результативності. З позицій системного підходу стратегія громади задає “що” і “навіщо” має бути досягнуто, а програмно цільовий метод відповідає на питання “як” і “за рахунок яких ресурсів” це буде реалізовано. Г. Лещук підкреслює, що ефективність місцевого розвитку визначається не лише наявністю стратегії, але й тим,

наскільки чітко вона пов'язана з програмами соціально економічного розвитку та місцевим бюджетом через спільну систему цілей і показників [52]. За відсутності такого зв'язку стратегічні документи перетворюються на декларації, а бюджет – на інструмент підтримки інерційних витрат.

У практиці українських громад останніх років спостерігаються спроби створити наскрізну “ієрархію цілей”: від стратегічних цілей громади – до цілей галузевих програм і конкретних бюджетних програм та проєктів. Умовно така логіка може бути представлена у вигляді матриці (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

**Взаємозв'язок стратегічного
та програмно цільового планування в територіальній громаді**

<i>Рівень планування</i>	<i>Основний зміст</i>	<i>Типові документи</i>	<i>Орієнтовні індикатори</i>
Стратегія розвитку громади (довгостроковий рівень)	бачення, стратегічні й операційні цілі, пріоритети розвитку	стратегія розвитку громади до 2027/2030 року	частка домогосподарств із доступом до якісних послуг; рівень інвестицій; міграційне сальдо; інтегральні індекси якості життя
Середньострокові програми розвитку	конкретизація стратегічних цілей у розрізі секторів (освіта, ЖКГ, економіка, безпека тощо)	програми соціально-економічного, культурного, екологічного розвитку; цільові програми	кількість модернізованих об'єктів; охоплення населення послугами; показники енергоефективності; рівень безпеки
Бюджетні програми	фінансування завдань і заходів, пов'язаних із досягненням цілей програм	паспорт бюджетної програми, рішення про місцевий бюджет	обсяги і структура видатків; результативні показники (кількість наданих послуг, одинична вартість, якість)
Проєкти й заходи	конкретні дії, спрямовані на вирішення визначених проблем	проєктні заявки, договори, розпорядження, плани заходів	виконання календарних планів; досягнуті безпосередні результати (об'єкти, послуги, події)

Складено на основі [48; 50; 52].

Значущою особливістю стратегічного й програмно цільового планування в умовах децентралізації є зростання ролі участі громадян. Норми законодавства про місцеве самоврядування, про регуляторну політику та доступ до публічної інформації створюють правову основу для залучення мешканців до обговорення

місцевих програм, бюджету, планувальних рішень. У стратегічному плануванні це виявляється у проведенні громадських слухань, стратегічних сесій із залученням представників різних груп населення, електронних консультацій, опитувань тощо [47; 48; 53]. Дослідження місцевого розвитку показують, що стратегії, які формувалися без належної участі громади, мають більший ризик формалізму та слабшого рівня підтримки під час реалізації [51].

Одним із найбільш поширених інструментів участі в Україні став “бюджет участі” (партисипативне бюджетування), який дозволяє мешканцям подавати власні проєктні пропозиції, голосувати за них і впливати на розподіл частини коштів місцевого бюджету. Аналітичні звіти Асоціації міст України та інших інституцій свідчать, що бюджети участі впроваджуються у десятках громад різного масштабу; при цьому значна їх частина пов’язує тематику проєктів із пріоритетами місцевих стратегій (просторовий розвиток, благоустрій, молодіжна політика, екологія, громадська безпека) [53]. Дослідники наголошують, що партисипативне бюджетування виконує не лише фінансову, а й освітню та мобілізаційну функції: воно підвищує фінансову грамотність мешканців, розвиває локальне лідерство й довіру до місцевої влади.

Важливе місце в системі механізмів участі посідає електронна демократія – використання цифрових інструментів для залучення громадян до вироблення та реалізації рішень. В українському законодавстві та стратегічних документах використовується поняття електронної демократії як форми суспільних відносин, за якої громадяни й організації залучаються до державного управління з використанням інформаційно комунікаційних технологій [19]. На місцевому рівні, як зазначає низка авторів, електронна демократія реалізується через вебсайти місцевих рад, платформи електронних петицій, сервіси “Відкрите місто”, онлайн платформи для бюджету участі, електронні консультації, публічні карти проблем і ініціатив [7; 10; 11; 17].

У дослідженнях практики “е-урядування” на місцевому рівні підкреслюється, що цифрові інструменти стають невід’ємною частиною стратегічного управління громадами: вони забезпечують збір та аналіз даних для

підготовки стратегій, прозоре представлення цілей і показників для мешканців, зручні канали отримання зворотного зв'язку [10; 12].

Прикладами можуть бути інтерактивні “дашборди” виконання стратегічних цілей, картографічні сервіси для планування просторового розвитку, онлайн опитування щодо пріоритетів бюджету чи проєктів відновлення інфраструктури. У результаті електронне врядування (“e governance” – електронне врядування) формується як окрема, але інтегрована підсистема загального планувального циклу громади.

Окрему увагу науковці приділяють питанням якості даних, на яких базується стратегічне планування та оцінюється виконання стратегій. Розвиток електронних реєстрів, відкритих даних, автоматизованих систем обліку дозволяє громадам поступово переходити від “оцінок на око” до аналізу тенденцій, побудови сценаріїв, оцінки ефектів різних варіантів рішень [48; 50]. У цьому контексті електронне урядування, за спостереженням О. Тур, розглядається як один із чинників соціально економічного розвитку, оскільки сприяє підвищенню прозорості, залученню бізнесу й громадян, формуванню сучасної інфраструктури даних для управлінських рішень [10].

Водночас практика стратегічного та програмно цільового планування в українських громадах залишається неоднорідною. Дослідження та експертні оцінки вказують на низку проблем: формальний характер окремих стратегій, їх копіювання без належної адаптації до місцевого контексту, слабкий зв'язок між стратегічними цілями й бюджетними програмами, недостатню залученість мешканців на аналітичному й моніторинговому етапах, обмеженість кадрового потенціалу в частині використання аналітичних та цифрових інструментів [51; 52; 54]. Частина громад сприймає стратегію як документ “для галочки”, необхідний для участі в конкурсах чи проєктах міжнародної технічної допомоги, а не як реально діючий інструмент управління.

Війна додала новий вимір до стратегічного планування – вимір безпеки й стійкості. Стратегії громад дедалі частіше включають цілі, пов'язані з цивільним захистом, енергетичною й продовольчою безпекою, розвитком логістичної

інфраструктури, підтримкою внутрішньо переміщених осіб, відновленням житла та соціальних послуг. У таких умовах зростає значення сценарного планування, управління ризиками, формування резервних планів (“contingency plans”), а також тісної взаємодії громад з центральними органами влади, міжнародними партнерами та сусідніми громадами. Електронні інструменти (“гарячі лінії”, геоінформаційні платформи, системи сповіщення) підтримують швидкий обмін інформацією й координацію дій, що безпосередньо впливає на результативність реалізації стратегій.

Узагальнюючи, стратегічне та програмно цільове планування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації можна охарактеризувати через кілька ключових параметрів. По-перше, воно спирається на аналітичний підхід та багаторівневу систему цілей, що поєднує довгострокові орієнтири, середньострокові програми та щорічні бюджетні рішення. По-друге, воно передбачає активну участь громадян – як на етапі формування бачення й пріоритетів, так і під час реалізації та моніторингу, з використанням інструментів бюджету участі, громадських слухань, публічних консультацій. По-третє, воно інтегрує можливості “e governance” через широке застосування електронних сервісів, відкритих даних та інструментів електронної демократії. По-четверте, воно має враховувати безпекові та відновлювальні пріоритети, що постають перед громадами в умовах війни й післявоєнної відбудови, а також вимоги до стійкості та адаптивності системи публічного управління на місцевому рівні.

3.3 Впровадження цифрових сервісів та інноваційних ІКТ-рішень як інструментів прозорості, підзвітності та ефективності місцевого управління

Цифровізація публічного управління на субнаціональному рівні в Україні поступово перейшла від епізодичних проєктів до системної державної політики, що закріплено в низці концепцій, стратегій та законів. Нормативне поле визначають, зокрема, Закон України “Про адміністративні послуги”, який

установлює можливість подання звернень в електронній формі та покладає на суб'єктів надання послуг обов'язок забезпечувати доступність і зручність процедур [52], Закон України “Про відкритість використання публічних коштів”, який запроваджує єдиний веб-портал використання публічних коштів та обов'язок розпорядників бюджетів оприлюднювати інформацію про договори й транзакції [53], а також концептуальні документи уряду – Концепція розвитку електронного урядування [65], Концепція розвитку електронної демократії [66], Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства [67]. Ці акти задають стратегічну рамку, у межах якої органи місцевого самоврядування формують власні програми цифрової трансформації, впроваджують електронні сервіси для мешканців і бізнесу, розбудовують інфраструктуру інтероперабельності та захисту даних [23].

У науковій літературі наголошується, що електронне урядування є не просто технологічною інновацією, а новою формою організації публічного управління, заснованою на використанні інформаційно-комунікаційних технологій для підвищення відкритості, дієвості та орієнтації на потреби громадян. На думку Ю. Уманціва, електронне урядування в умовах цифровізації суспільного розвитку виступає *інструментом побудови взаємодії між владою, громадянами та бізнесом на основі оперативного обміну інформацією, прозорості процедур і зниження транзакційних витрат* [80].

С. Сливка та І. Гінда, аналізуючи правове регулювання електронних адміністративних послуг в Україні, підкреслюють, що цифровізація процедур надання послуг змінює саму логіку взаємин між заявником і органом влади: *замість очної присутності та багатократного відвідування офісів органів влади пріоритет надається дистанційній взаємодії, автоматизації перевірок, інтеграції реєстрів* [72].

З урахуванням цих підходів цифрові сервіси органів місцевого самоврядування доцільно розглядати в трьох взаємопов'язаних вимірах: як інструменти прозорості (відкриття даних, візуалізація бюджетів, відкритий доступ до рішень), як інструменти підзвітності (електронні звернення та петиції,

онлайн-моніторинг виконання програм, зворотний зв'язок) та як інструменти підвищення ефективності (електронні реєстри, документообіг, автоматизовані бізнес-процеси). Узагальнений підхід до класифікації таких сервісів подано в таблиці.

Таблиця 3.5

Типологія цифрових сервісів органів місцевого самоврядування за
провідною функцією

<i>Група сервісів</i>	<i>Приблизні приклади на рівні громади</i>	<i>Очікуваний ефект</i>
Сервіси прозорості	Відкриті бюджети, онлайн-публікація рішень рад, реєстр комунального майна, геопортали містобудування	Підвищення прозорості, зменшення корупційних ризиків, посилення суспільного контролю
Сервіси підзвітності та участі	Електронні петиції, консультації з громадськістю онлайн, модулі громадського бюджету, опитування	Розширення можливостей участі, посилення підзвітності посадових осіб перед громадою
Сервіси операційної ефективності	Електронна черга в ЦНАП, електронний документообіг, модулі управління послугами ЖКГ, “смарт-місто”	Скорочення часу та витрат, оптимізація процесів, покращення якості публічних послуг
Інфраструктурні ІКТ-рішення	Система “Трембіта”, захищені дата-центри, міські мережі відеоспостереження, сенсорні мережі	Забезпечення інтероперабельності, підвищення рівня безпеки, можливість масштабування сервісів

У сфері прозорості ключову роль відіграють портали відкритих даних і системи бюджетної прозорості. Закон “Про відкритість використання публічних коштів” зобов’язує місцеві ради, їх виконавчі органи та комунальні підприємства оприлюднювати інформацію про договори, транзакції та фінансові зобов’язання на єдиному веб-порталі, що фактично створює національний стандарт фінансової прозорості [62]. М. В. Дубняк звертає увагу на те, що електронні послуги та відкриті дані є взаємодоповнювальними елементами цифровізації: без відкритості інформації “цифрові сервіси ризикують залишатися лише технологічною обгорткою традиційних практик, не змінюючи суті публічного управління” [69]. У низці українських громад (Львів, Вінниця, Дніпро та ін.) створено локальні портали “відкритого бюджету”, інтерактивні карти ремонтів, закупівель, соціальних об’єктів; науковці розглядають такі інструменти як

важливу складову антикорупційної політики та основи довіри до місцевої влади [70; 71].

Цифрові рішення в сегменті підзвітності та участі здебільшого пов'язані з електронною демократією. Концепція розвитку електронної демократії в Україні визначає її як форму публічного управління, у межах якої громадяни та інститути громадянського суспільства використовують інформаційно-комунікаційні технології для участі у формуванні та реалізації державної політики [64]. Інструментарій включає електронні петиції, консультації з громадськістю, громадський бюджет, електронні збори та опитування. За результатами досліджень О. В. Матвійчук, запровадження електронних інструментів участі на рівні громад сприяє розширенню кола учасників місцевої політики, зокрема молоді та мобільних груп населення, хоча ефективність таких інструментів значною мірою залежить від інформаційної кампанії, простоти інтерфейсів та готовності органів влади реально враховувати результати електронних процедур [73].

Платформи типу “Відкрите місто”, на базі яких жителі можуть повідомляти про проблеми інфраструктури чи благоустрою й відслідковувати статус їх вирішення, виступають прикладом практичної реалізації принципу співуправління та “спільного виробництва послуг” у цифровому середовищі [72]. Дослідження показують, що такі платформи не лише покращують оперативність реагування муніципальних служб, а й сприяють формуванню нової культури взаємодії “влада – громада”, де мешканець сприймається не як пасивний отримувач послуг, а як партнер у виявленні й вирішенні локальних проблем [71; 72].

У площині операційної ефективності найбільш розвинутим напрямом є цифровізація адміністративних послуг. Закон “Про адміністративні послуги” закріплює низку вимог до організації таких послуг, включаючи можливість подання документів в електронній формі, функціонування центрів надання адміністративних послуг, інтеграцію відомчих реєстрів [61]. С. В. Сливка та І. В. Гінда відзначають, що електронні адміністративні послуги дозволяють

“мінімізувати безпосередній контакт заявника з посадовою особою, знизити часові витрати та суб’єктивний вплив людського чинника” [68]. На основі аналізу практики роботи ЦНАП автори наголошують, що найбільшого ефекту вдається досягти там, де цифровізація супроводжується стандартизацією процесів, запровадженням єдиного “фронт-офісу” та використанням міжвідомчого електронного обміну даними [68; 69].

Важливу інфраструктурну основу для таких процесів становить система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів “Трембіта”, правові та організаційні засади функціонування якої визначено постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 606 [66]. Як підкреслюють О. Г. Громико та інші дослідники, “Трембіта” забезпечує технічну можливість для реалізації “принципу одноразового подання даних”, коли орган місцевого самоврядування отримує потрібну інформацію з державних реєстрів без вимоги до громадянина повторно її подавати, що істотно скорочує бюрократичне навантаження й підвищує якість сервісів [74]. У поєднанні з єдиним державним веб-порталом електронних послуг, відомим як “Дія”, це створює умови для повноцінного “життєвого циклу” послуг у цифровому форматі, від подання заяви до отримання результату.

Окремим напрямом цифровізації місцевого управління є розвиток концепції “смарт-міста” та “смарт-громади”. Л. Р. Івасько розглядає систему “Smart City” як “інтегровану сукупність датчиків, інформаційних систем, комунікаційних платформ і сервісів, спрямованих на оптимізацію міської інфраструктури, підвищення якості життя населення та екологічної безпеки” [72]. На думку авторки, умови українських міст диктують необхідність поєднання “жорстких” (інфраструктурних) і “м’яких” (соціальних, управлінських) складових смарт-рішень, серед яких важливе місце займають платформні рішення для паркування, управління громадським транспортом, вуличним освітленням, моніторингу стану довкілля, системи відеоспостереження та аналітики безпеки [71; 72].

Цифрові сервіси, орієнтовані на прозорість і підзвітність, мають прямий вплив на антикорупційний потенціал місцевого управління. О. М. Литвин та Л. В. Крупнова, досліджуючи діджиталізацію як інструмент підвищення відкритості діяльності органів публічної влади, наголошують, що поєднання відкритих бюджетних даних, електронних закупівель, онлайн-звітності та інтерактивних каналів зворотного зв'язку створює “цифрову екосистему доброчесності”, в межах якої виявляти й запобігати зловживанням стає значно легше [70]. Водночас авторки звертають увагу на ризики “імітаційної цифровізації”, коли окремі елементи відкритості (наприклад, формальне оприлюднення масивів даних) не супроводжуються їхньою придатністю для аналізу, користування та контролю з боку громадян [70].

І. С. Сухан підкреслює, що правові аспекти функціонування електронного урядування в Україні включають не лише технологічні й організаційні питання, а й чітке визначення вимог до захисту персональних даних, кібербезпеки, відповідальності посадових осіб за порушення правил обробки інформації [75]. Для місцевого рівня це означає необхідність одночасного розвитку трьох блоків: цифрової інфраструктури (мережі, обладнання, платформи), компетенцій працівників органів самоврядування та ефективних механізмів внутрішнього контролю й аудиту інформаційних процесів.

Комплексний підхід до цифровізації органів місцевого самоврядування пропонує Ю. О. Богач, який розглядає цифрові сервіси як чинник стійкого розвитку територіальних громад. Дослідник виділяє кілька груп ефектів від цифровізації: економічні (скорочення операційних витрат, підвищення продуктивності праці), соціальні (поліпшення доступу до послуг, інклюзія віддалених чи маломобільних груп), екологічні (оптимізація транспортних потоків, енергозбереження, раціональне використання ресурсів), інституційні (зміцнення довіри до органів влади, підвищення рівня участі громадян) [71]. При цьому підкреслюється, що реальний результат досягається там, де цифрова трансформація закріплена у стратегічних документах громади, підкріплена

бюджетними ресурсами та кадровою політикою, а не зводиться до поодиноких проєктів.

Попри значні досягнення, цифровізація місцевого управління супроводжується низкою викликів. До їх числа науковці зараховують нерівномірність розвитку цифрової інфраструктури в різних регіонах, різний рівень цифрової грамотності населення, обмеженість фінансових і кадрових ресурсів, а також загрози кібербезпеці [67; 71; 75]. Для аналітичного узагальнення цих викликів доцільно використати матричне представлення (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

**Основні виклики цифровізації місцевого
управління та можливі управлінські відповіді**

<i>Виклик</i>	<i>Прояви на рівні громад</i>	<i>Можливі управлінські відповіді</i>
Цифровий розрив (інфраструктура, доступ)	слабке інтернет-покриття, відсутність сучасного обладнання, гаджетів	регіональні програми розвитку мереж, субсидування підключення соціоб'єктів, публічні точки доступу
Низька цифрова компетентність	труднощі працівників ОМС із використанням ІКТ, недовіра мешканців до е-сервісів	навчальні програми для службовців, цифрові хаби для мешканців, інформаційні кампанії
Фрагментарність і несумісність систем	наявність кількох неінтегрованих платформ, дублювання введення даних	Використання стандартів інтеоперабельності, підключення до “Трембіти”, централізований вибір платформ
Ризики кібербезпеки та захисту даних	витоки інформації, кіберінциденти, низький рівень резервного копіювання	стратегії кіберзахисту, аудит безпеки, використання сертифікованих засобів захисту
Обмеженість фінансових ресурсів	Неможливість утримувати власні ІТ-підрозділи, зависання проєктів через брак коштів	мережеві проєкти кількох громад, участь у грантових програмах, державно-приватне партнерство
Імітаційна цифровізація	формальне створення сервісів без зручності та реальної користі	оцінювання користувацького досвіду, залучення громадян до тестування, регулярний моніторинг

Як показує аналіз, цифрові сервіси та інноваційні ІКТ-рішення в діяльності органів місцевого самоврядування виконують системну роль. Вони не лише забезпечують технічну модернізацію процедур, а й змінюють характер відносин між владою та громадою, розширюючи можливості прозорості, підзвітності та

участі. Водночас успішність цифрової трансформації залежить від узгодженості нормативно-правових, організаційних, фінансових і кадрових передумов, а також від того, наскільки органи місцевого самоврядування здатні інтегрувати цифрові рішення у свої стратегії розвитку та щоденну управлінську практику.

Висновки до розділу 3

Розкрито комплекс механізмів та інструментів реалізації публічного управління на субнаціональному рівні в умовах децентралізації, що дозволяє сформувати узагальнену картину трансформації місцевого управління в Україні. По-перше, встановлено, що інституційна спроможність органів місцевого самоврядування є багатовимірним явищем, яке поєднує кадровий потенціал, організаційно-структурну побудову, управлінські процеси та ресурсне забезпечення. Саме рівень інституційної спроможності визначає здатність громад формувати й реалізовувати довгострокові стратегії розвитку, забезпечувати належну якість публічних послуг, адаптуватися до кризових ситуацій та інтегрувати інновації в практику управління.

Показано, що стратегічне та програмно-цільове планування на рівні територіальних громад стає ключовим інструментом узгодження цілей розвитку, ресурсів і конкретних заходів. Перехід від фрагментарних програм до комплексних стратегій місцевого розвитку, побудованих на принципах участі громадян, партнерства з бізнесом і громадськими організаціями, дозволяє зміцнювати внутрішню узгодженість політик та підвищувати їхню результативність. Програмно-цільовий підхід забезпечує логіку “ціль – завдання – захід – індикатор – ресурс”, що, своєю чергою, створює передумови для прозорого моніторингу виконання рішень і корекції політики на основі фактичних результатів.

Обґрунтовано, що цифрові сервіси та інноваційні ІКТ-рішення стали невід’ємною складовою модернізації місцевого управління. Вони змінюють і технологічну, і ціннісну основу діяльності органів публічної влади: від

посилення прозорості та відкритості даних до розширення можливостей участі громадян і підвищення операційної ефективності. Цифровізація адміністративних послуг, розвиток електронної демократії, використання платформ відкритих даних, впровадження концепції “смарт-міста” формують нову конфігурацію взаємовідносин “влада – громада – бізнес”, де важливого значення набувають довіра, швидкість і зручність сервісів, їхня доступність для різних категорій населення.

Результати аналізу засвідчують, що інституційна спроможність, стратегічне планування й цифровізація перебувають у тісному взаємозв’язку. Сильні інституції створюють умови для якісного стратегічного планування, тоді як наявність чітких стратегій та програм задає змістовні орієнтири для цифрової трансформації. У свою чергу, цифрові рішення підсилюють інституційну спроможність, забезпечуючи сучасні інструменти управління, аналітики й комунікації. За відсутності одного з цих компонентів (наприклад, належної кадрової підготовки чи стратегічного бачення) цифровізація ризикує перетворитися на сукупність розрізнених проєктів, що не змінюють суттєво якості публічних послуг.

Виокремлено головні ризики й обмеження реалізації механізмів публічного управління на субнаціональному рівні в умовах децентралізації: нерівномірність інституційної спроможності громад, різний рівень кадрового забезпечення та управлінської культури, асиметрію фінансових можливостей, цифровий розрив між територіями, загрози кібербезпеці, а також ризики формалізації участі громадян. Ці чинники зумовлюють необхідність цілеспрямованої державної підтримки спроможності громад, розвитку мережових форм співробітництва та поширення кращих практик, а також системного інвестування в людський капітал органів місцевого самоврядування.

Доведено, що реалізація механізмів публічного управління в умовах децентралізації потребує поєднання вертикальної координації з боку центральних органів влади та горизонтальної взаємодії між територіальними громадами. Розвиток міжмуніципального співробітництва, асоціативних

об'єднань органів місцевого самоврядування, партнерств з міжнародними та національними донорами дозволяє громадам долати обмеження масштабу, спільно розбудовувати цифрову інфраструктуру, реалізовувати комплексні інфраструктурні й соціальні проекти, інтегрувати новітні ІКТ-рішення.

У межах розділу сформульовано методологічні орієнтири для подальшого удосконалення системи публічного управління на субнаціональному рівні. Йдеться про необхідність розгляду громади як цілісної соціально-територіальної системи, де кадрові, організаційні, ресурсні, стратегічні та цифрові компоненти мають бути узгоджені між собою. Перспективним напрямом є перехід від проектного сприйняття цифровізації й реформ до побудови стійких інституційних рамок, у яких децентралізація, стратегічне управління та цифрова трансформація взаємно підсилюють одна одну й сприяють підвищенню стійкості, конкурентоспроможності та якості життя в територіальних громадах.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження з'ясовано, що доктрина публічного управління в Україні пройшла шлях від державоцентричної, бюрократичної моделі до поліцентричного бачення публічної влади, в якому держава, місцеве самоврядування, інститути громадянського суспільства та бізнес розглядаються як взаємопов'язані суб'єкти спільного вирішення публічних справ. Показано, що перехід від “державного управління” до “публічного управління” супроводжується зміною управлінських парадигм – від класичної бюрократії та “нового державного менеджменту” до “нового публічного врядування” та управління публічною цінністю, що орієнтують систему влади на результативність, справедливість, участь і підзвітність, а не лише на формальну законність і вертикальне підпорядкування.

На теоретико-концептуальному рівні обґрунтовано децентралізацію як базис трансформації публічного управління, який поєднує організаційно-територіальний, фінансовий, нормативно-правовий та цифровий виміри. Доведено, що децентралізація в українських умовах є не стільки передачею окремих повноважень “вниз”, скільки зміною моделі публічної влади – від уніфікованої централізованої системи до поліцентричної архітектури, де рішення максимально наближаються до громадян, а ключовими орієнтирами стають публічна цінність, стійкий розвиток і місцева демократія. Систематизовано принципи децентралізації (субсидіарність, повсюдність місцевого самоврядування, повнота компетенції, поєднання повноважень та ресурсів) і показано, що їх послідовна реалізація є необхідною умовою дієздатності територіальних громад.

На основі аналізу правових та організаційних механізмів уточнено зміст системи взаємодії центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як єдиного простору публічної влади без ієрархічного підпорядкування, але з чітко врегульованим наглядом за законністю та багаторівневою відповідальністю. Показано, що баланс повноважень,

відповідальності й ресурсів між рівнями управління залишається ключовою умовою ефективності децентралізації: надмірне делегування без ресурсного забезпечення відтворює залежність громад, тоді як надмірна концентрація контрольних функцій на центральному рівні обмежує їхню самостійність. Узагальнено, що оптимальна модель взаємодії має поєднувати чітке розмежування компетенцій, розвинуті механізми вертикальної координації та розгалужені форми горизонтального партнерства (асоціації органів місцевого самоврядування, міжмуніципальне співробітництво).

У роботі систематизовано конституційно-правові засади децентралізації в Україні та показано еволюцію відповідних положень від початкового закріплення місцевого самоврядування як права територіальних громад до формування концепції єдиного простору публічної влади. Доведено, що норми Основного Закону, законодавство про місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, бюджетне та податкове законодавство в сукупності формують каркас децентралізаційної реформи, але потребують подальшого узгодження в частині розмежування компетенцій, перерозподілу контрольних повноважень і запровадження сучасних моделей публічного нагляду. Окремо розкрито роль бюджетної та фінансової децентралізації як джерела фіскальної автономії громад: показано, що закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами, розширення місцевих податків і зборів, удосконалення системи міжбюджетних трансфертів створили передумови для зміцнення фінансової спроможності, однак зберігають істотну асиметрію між громадами.

Адміністративно-територіальну реорганізацію проаналізовано як інструмент формування спроможних територіальних громад і водночас – як глибинну зміну просторової основи публічного управління. Узагальнено, що укрупнення громад, запровадження нового районного поділу, уточнення меж юрисдикції органів місцевого самоврядування дозволили поєднати масштаб повноважень із ресурсним потенціалом і наблизити органи влади до населення. Водночас виявлено, що повноцінна спроможність громад залежить не лише від конфігурації території, а й від кадрового, інституційного та фінансового

наповнення нових одиниць, що потребує тривалої політики підтримки, вирівнювання та поширення кращих практик управління.

На інституційному рівні уточнено зміст інституційної спроможності органів місцевого самоврядування до стратегічного розвитку як поєднання кадрового потенціалу, організаційної структури, процедур управління, ресурсного забезпечення й здатності до інновацій. Доведено, що саме інституційна спроможність визначає, чи перетворюються нові повноваження і доходи на реальний розвиток громади, чи залишаються декларативними можливостями. Показано, що стратегічне та програмно-цільове планування, побудоване на участі громадян і партнерстві з іншими стейкхолдерами, є ключовим механізмом перетворення децентралізаційних рішень у конкретні проекти й результати, а також інструментом підвищення прозорості та підзвітності місцевої влади.

Цифрові сервіси та інноваційні інформаційно-комунікаційні рішення в роботі розглянуто як структурний елемент сучасної моделі публічного управління, а не як додатковий технічний ресурс. Обґрунтовано, що впровадження електронних адміністративних послуг, відкритих даних, платформ електронної демократії, “смарт”-рішень у сферах інфраструктури, безпеки й управління ресурсами суттєво змінює характер взаємодії “влада – громада”, розширює можливості прозорості та контролю, скорочує транзакційні витрати й підвищує якість публічних послуг. Водночас окреслено ключові ризики цифровізації (цифровий розрив, фрагментарність систем, загрози кібербезпеці, імітаційний характер окремих ініціатив) і запропоновано загальні напрями їх подолання шляхом розвитку інфраструктури, компетентностей, інтегрованості та механізмів оцінювання ефективності цифрових інструментів.

Узагальнюючи результати, у роботі доведено, що децентралізація в Україні є не просто комплексом інституційних і фінансових змін, а процесом глибинної трансформації системи публічного управління, який вимагає узгодженого розвитку конституційно-правової бази, фінансових механізмів,

адміністративно-територіальної організації, інституційної спроможності громад, стратегічного планування та цифрової інфраструктури. Систематизовані теоретико-правові підходи, виявлені суперечності та окреслені напрями вдосконалення можуть бути використані для подальшого розвитку доктрини публічного управління та практики реалізації децентралізаційної реформи, орієнтованої на посилення місцевої демократії, стійкий розвиток територій і підвищення якості життя населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління. Енциклопедія Сучасної України. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України. 2007.
2. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування. Монографія. За заг. ред. О. Новікова. Київ: Геопринт. 2009.
3. Барановський М. О. Фінансова децентралізація в Україні: особливості становлення та розвитку. Український географічний журнал. 2017. № 4 (100). С. 30–38.
4. Барановський М. Спроможність територіальних громад України: підходи до оцінювання. Український географічний журнал. 2023. № 1. С. 24–33.
5. Беновська Л. Я., Біль М. М., Возняк Г. В. та ін. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку. Монографія. За ред. В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської. Львів: ІРД ім. М. І. Долішнього НАН України. 2020. 532 с.
6. Білокудря А. І. Методичний підхід до оцінки проблеми забезпечення людськими ресурсами органів публічної влади в умовах децентралізації. Економіка та суспільство. 2025. Вип. 56.
7. Білоус-Осінь Т. І., Тодощак О. В. Децентралізація публічної влади: навчально-методичний посібник. Одеса: Фенікс. 2019. 45 с.
8. Богач Ю. О. Цифровізація діяльності органів місцевого самоврядування як чинник стійкого розвитку територіальних громад. Економічний простір. 2025. № 192. С. 89–97.
9. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Монографія. Київ: Парламентське вид-во. 2007. 576 с.
10. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: Софія. 2012. 128 с.

11. Бортнікова А. О. Еволюція законодавчої та нормативно-правової бази місцевого самоврядування України у контексті децентралізації влади. Формування ринкових відносин в Україні. 2017. № 6 (193). С. 76–81.
12. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50–51. Ст. 572.
13. Власюк О. С. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: сучасний стан та напрями удосконалення. Регіональна економіка. 2017. № 2. С. 39–47.
14. Вольський О. І. Особливості формування спроможних територіальних громад в Україні. Politicus. 2022. № 1. С. 25–31.
15. Вплив реформи децентралізації на якість та доступність надання соціальних послуг в Україні. Магістерська робота. Ужгородський національний університет. Ужгород. 2024.
16. Гедікова Н. П. Кадровий потенціал представницьких органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад Одеської області в новій системі адміністративно-територіального устрою. Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса. Серія: Політологія. 2022. Т. 1. № 7. С. 76–83.
17. Георгієвський Ю. В. Баланс повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування як найважливіший принцип управління (конституційно-правовий аспект). Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. Вип. 3. С. 83–87.
18. Горохова Л. В., Козловець М. А., Огороднійчук М. В. Децентралізація публічної влади. Навчальний посібник. Житомир: Вид-во ЖДУ імені Івана Франка. 2024. 236 с.
19. Гринчишин І. Спроможна територіальна громада: теоретико-методичні засади формування. Львів: ІРД ім. М. І. Долішнього НАН України. 2019.

20. Громико О. В. Модернізація технологій управління органів місцевого самоврядування в умовах цифрової трансформації. Молодий вчений. 2021. № 6 (94). С. 165–169.
21. Державне управління: підручник у 2 т. Т. 1. За заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурміна. Київ, Дніпропетровськ: НАДУ. 2012.
22. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. За ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт. 2003. 384 с.
23. Деякі питання електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 року № 606. Офіційний вісник України. 2016. № 74.
24. Дубняк М. В. Електронні послуги в системі публічного управління: поняття, ознаки, класифікація. Правова інформатика. 2019. № 4 (64). С. 30–38.
25. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Ратифікована Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР.
26. Зущик Є. Ю. Стан публічного адміністрування в Україні та на міжнародному рівні. Київський юридичний журнал. 2024. № 6. С. 97–105. grafiati.com
27. Івасько Л. Р. Система “Smart City” як ефективний інструмент управління міським розвитком. Збірник наукових праць Національного університету цивільного захисту України. Серія “Державне управління”. 2021. Вип. 2. С. 112–118.
28. Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло. Монографія. За ред. Г. Зеленько. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України. 2025. 482 с.
29. Інституційна спроможність об'єднаних територіальних громад України: аналітичні записки. Київ: Програма DOBRE. 2019. 64 с.
30. Інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади. Навчальний посібник. За заг. ред. В. М. Олуйка. Київ: Ваіте. 2017. 432 с.

31. Кнейслер О. В. Фінансова децентралізація в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. Наукові записки Національного університету “Острозька академія”. Серія “Економіка”. 2021. № 21 (49). С. 48–55.
32. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
33. Коркуна О. О., Коркуна І. О., Цільник О. Б. Нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2019. № 2 (136).
34. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України. Підручник. Київ: Атіка. 2003.
35. Кругляк Д. І. Значення ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування для України. Європейські історичні студії. 2016. № 4. С. 6–18.
36. Крусян А. В. Конституція України діє, конституційна реформа триває (децентралізація публічної влади як напрям сучасного етапу конституційної реформи в Україні). Юридичний вісник. 2015. № 3. С. 113–120.
37. Куц Ю. В. Децентралізація публічної влади в Україні як чинник демократичного розвитку сільських територій. Аспекти публічного управління. 2023. Т. 11. № 1. С. 42–53.
38. Литвин О. М., Крупнова Л. В. Діджиталізація як засіб підвищення відкритості, прозорості і підзвітності органів публічної влади. Публічне управління та адміністрування в Україні. 2020. Вип. 22. С. 120–126.
39. Лі Д. В. Розвиток кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування. Навчальний посібник. Дніпро: ДДАЕУ. 2024.
40. Лопушинський І. П., Філіппова В. Д., Плющ Р. М. Механізми забезпечення сталого розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. Вісник Херсонського національного технічного університету. Публічне управління та адміністрування. 2022. № 4 (83). С. 154–160.

41. Лупул А. В. Податок на доходи фізичних осіб як джерело доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2019. Т. 4. № 31. С. 210–219.
42. Малиновський В. Я. Державне управління. Навчальний посібник. Київ: Атіка. 2010. 576 с.
43. Маслак Н. Г. Спроможність територіальних громад України: теоретико-методологічні засади оцінювання. Економіка та держава. 2020. № 8. С. 18–24.
44. Матвійчук О. В. Електронна демократія як інструмент участі громадян в управлінні територіальними громадами. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 9.
45. Мельник Л. А. Теоретичні засади формування спроможності територіальних громад в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 9.
46. Миколенко О. І. Поняття “державне управління” і “публічне адміністрування” в категоріальному апараті адміністративного права. Правова держава. 2018. Вип. 30. С. 101–107.
47. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. Наукові праці Національного університету “Одеська юридична академія”. 2014. Т. 14. С. 228–233.
48. Омельчук О. І. Інституційна спроможність об’єднаних територіальних громад в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. Т. 31 (70). № 6. С. 93–97.
49. Ортіна Г. В., Сокіл О. Г., Прус Ю. О., Застрожнікова І. В., Єфіменко Л. М. Сталий розвиток місцевих громад в умовах децентралізації. Монографія. Мелітополь: ФОП Однорог Т. В. 2019. 171 с.

50. Перхач О. Механізми забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування: зарубіжний досвід (на прикладі Франції). Knowledge, Education, Law, Management. 2024. № 1. С. 108–115.
51. Пінчук І. В. Децентралізація публічної влади як головний компонент реформи місцевого самоврядування в Україні. Вісник НТУУ “КПІ”. Політологія. Соціологія. Право. 2016. Вип. 1/2 (29/30). С. 123–131.
52. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.
53. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 16. Ст. 104.
54. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 4–5. Ст. 37.
55. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 1 липня 2015 року № 2217а.
56. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 13 грудня 2019 року № 2598.
57. Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.
58. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 90.
59. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214 (із наступними змінами).
60. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

61. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.
62. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.
63. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 30. Ст. 1014.
64. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р.
65. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р. Офіційний вісник України. 2017. № 78.
66. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року № 797-р. Офіційний вісник України. 2017. № 92.
67. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67-р. Офіційний вісник України. 2018. № 13.
68. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX.
69. Розвиток інституційної спроможності громад в умовах сучасних викликів. Колективна монографія. За ред. О. Батрименко. Львів: ЛНУ імені Івана Франка. 2022.
70. Розвиток об'єднаних територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування. Збірник наукових праць Національного лісотехнічного університету України. Львів. 2022.

71. Скрипченко Н. О., Босов А. М. Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування на основі моніторингу стійкого розвитку адміністративних районів. Державне управління та місцеве самоврядування. 2009. Вип. 3 (3). С. 243–254.
72. Сливка С. В., Гінда І. В. Правове регулювання надання електронних адміністративних послуг в Україні. Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Серія “Юридичні науки”. 2017. № 861. С. 219–224.
73. Соколовська Н. І. Удосконалення механізмів взаємодії центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в забезпеченні енергетичної безпеки регіонів. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія “Державне управління”. 2017. № 4. С. 68–76.
74. Сочка К., Перчі О. Фінансова децентралізація в Україні: попередні результати та перспективи. *Agricultural and Resource Economics*. 2024. Vol. 10. No. 5. С. 451–464.
75. Спроможна територіальна громада: методичні підходи до оцінювання. Колективна монографія. За ред. В. Барановського. Київ: НАДУ. 2021. 220 с.
76. Сухан І. С. Електронне урядування в Україні: правові аспекти та перспективи розвитку. Вісник Ужгородського національного університету. Серія “Право”. 2024. Вип. 76. С. 78–84.
77. Сухарніков В. Публічне адміністрування в Україні: виклики сучасності. Публічне управління та адміністрування в Україні. 2024. № 10. С. 110–118.
78. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку. Монографія. Л. Беневська, М. Біль, Г. Возняк та ін. За ред. В. Кравціва, І. Сторонянської. Львів: ІРД ім. М. І. Долішнього НАН України. 2020. 532 с.

79. Трусова Н. В. Бюджетний механізм формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. *Світ фінансів*. 2018. № 3 (56). С. 19–30.
80. Уманців Ю. М., Косарєв Т. В. Електронне урядування в умовах цифровізації суспільного розвитку. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2020. № 1. С. 105–110.
81. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні. Монографія. Київ: Видавничий дім Конституційного Суду України. 2017. 184 с.
82. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Реалізація реформи децентралізації в Україні: актуальні питання модернізації системи публічного управління. *Проблеми економіки*. 2016. № 2. С. 67–73.
83. Bojang M. B. S. Public Value Management: An Emerging Paradigm in Public Administration. *International Journal of Business, Management and Economics*. 2021. Vol. 2. No. 4. P. 225–238.
84. Borysenko Yu. Achievements and Challenges of Local Self-Government Reform in Ukraine. *Aspects of Public Administration*. 2022. Vol. 10. No. 3. P. 42–50.
85. Bryhinets O. O., Svoboda V. O. Public value management and new public governance as modern paradigms of public administration. *Public Administration and Regional Development*. 2020. No. 9. P. 11–19.
86. Moore M. H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1995.
87. O’Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*. 2007. Vol. 66. No. 3. P. 353–366.
88. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the “entrepreneurial” spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley. 1992.
89. Torfing J., Andersen L. B., Greve C., Klausen K. K. *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 2020.

90. Volintiru C., Kravets T. Local Stakeholders and Ukraine's Resilience. Brussels: European Policy Centre. 2025.