

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ**

Кафедра політології та публічного управління

На правах рукопису

ЧАЙКА ЮЛІЯ МАКСИМІВНА

**ПРИНЦИПИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Державна служба»

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

Науковий керівник:

ПАХОЛОК ВАСИЛЬ МИКОЛАЙОВИЧ,

кандидат політичних наук, доцент

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ

Протокол №__

засідання кафедри політології та
публічного управління

від_____ 2025 р.

Завідувач кафедри

_____ проф. Бусленко В. В.

ЛУЦЬК – 2025

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ	
1. 1. Концептуальні основи територіальної організації влади	6
1. 2. Стан наукової розробки проблеми.....	12
РОЗДІЛ 2. МОДЕЛІ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
2. 1. Політичні передумови розподілу повноважень між державною та муніципальною владою.....	18
2. 2. Принципи наділення органів самоврядування повнотою повноважень.....	25
РОЗДІЛ 3. ДОСВІД УКРАЇНИ У ВРЕГУЛЮВАННІ ВЗАЄМОВІДНОСИН МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ТА МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ	
3. 1. Конституційна модель влади в Україні в умовах утвердження державності.....	32
3. 2. Перспективи розвитку моделі публічного управління в Україні.....	38
ВИСНОВКИ.....	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	51

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Державотворчі процеси в Україні характеризуються частими кризовими явищами в системі владних структур. Певний вплив на внутрішньополітичну ситуацію здійснюють і глобальні чинники, які призводять до значних економічних та соціальних наслідків, а через них і на сферу публічного управління окремих національних держав. Такі наслідки є відчутними у більшості політичних інститутів, перш за все, безпосередньо пов'язаних з реалізацією владних повноважень. Інколи свою неспроможність проявляють навіть моделі, що ще недавно були спроможними організувати ефективне та результативне управління державою.

Особлива роль у забезпеченні належного функціонування системи публічного управління належить пошуку оптимальної моделі взаємодії державного управління та місцевого самоврядування. У демократичній децентралізованій державі органи виконавчої влади не здатні досягнути управлінські процеси на всіх територіальних рівнях. Перш за все, по за впливом державних структур залишається локально-територіальний рівень, на якому найбільш ефективними суб'єктами реалізації владних повноважень є органи місцевого самоврядування.

Перші десятиліття сучасної української державності засвідчили нагальність докорінних змін в системі влади та управління. Спроби переформатувати політичну систему з метою перерозподілу повноважень між центральним, регіональним та локальним територіальними рівнями були неодноразовими, однак найбільш послідовними вони є в ідеї реформи децентралізації. Зазначена реформа стосується не лише зміни територіальної основи управління, що є більш помітним для широких кіл громадськості, а насамперед перерозподілу повноважень між органами державної влади та самоврядними структурами. Навіть після вдалої реалізації першого етапу реформи проблема віднайдення оптимальної моделі поділу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування не втратила

актуальності та не може бути знятою з порядку денного.

Об'єктом магістерської роботи є повноваження органів публічної влади.

Предметом дослідження є принципи розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є аналіз теоретико-методологічних засад щодо визначення оптимальних меж між повноваженнями органів державної влади та органами місцевого самоврядування в процесі здійснення публічного управління. Виходячи із мети поставлено такі дослідницькі **завдання**:

- визначити ступінь розробки теоретичних основ проблеми взаємин державних і самоврядних владних структур;
- з'ясувати інституційні можливості органів місцевого самоврядування в системі публічного управління;
- визначити потенціал принципу субсидіарності у процесах перерозподілу владних повноважень;
- узагальнити тенденції у змінах ролі органів місцевого самоврядування в конституційній моделі України періоду незалежності;
- оцінити перспективи пошуку оптимальної моделі співвідношення державної влади та місцевого самоврядування в Україні.

Методологія дослідження. Для досягнення мети і вирішення окреслених завдань використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. При підготовці дослідження було використано дедуктивний метод викладення матеріалу – в основі дослідження загальні положення, які деталізуються до часткових складових аналізі джерел теоретичних основ роботи використано аналітичний метод, що зробило можливим розглянути механізми налагодження взаємин між органами державної влади та інститутами місцевого самоврядування. Історичний метод допоміг дослідити еволюцію публічного управління. Виявити спільні та специфічні риси серед поширених у країнах світу моделях політичного управління, заснованих на принципах поєднання державної влади та інститутів місцевого самоврядування дозволив

порівняльний метод. Дослідження змісту публічного управління як процесу, місця в ньому державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, з'ясування механізмів його здійснення на практиці уможливило застосування системного методу. Аналіз практики здійснення процесу публічного управління в сучасній Україні став можливим за використання структурно-функціонального методу, який дозволив уточнити місце та роль кожного з територіальних рівнів влади у здійсненні публічного управління.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена як сукупністю завдань, так і способами їх розв'язання. Здійснено спробу аналізу співвідношення виконавчої влади та місцевого самоврядування на основі вітчизняної управлінської науки; узагальнено теоретичні засади публічного управління в сучасній Україні; конкретизовано розуміння глобалізаційних процесів та їх вплив на владні інститути.

Апробація результатів дослідження. Окремі положення магістерської роботи було апробовано на семінарських і практичних заняттях з освітніх компонентів: місцеве самоврядування, державне управління, публічні фінанси, державна служба.

Практичне значення. Зроблені у роботі висновки, дають можливість розширити теоретико-методологічні знання щодо проблем взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, а також окреслити перспективи подальшого наукового дослідження визначеної проблеми. Матеріали дослідження можуть бути використані при підготовці аналітичних матеріалів, лекційних та практичних курсів, для подальшої наукової розробки даної проблеми.

Структура роботи. Мета і завдання дослідження, його концептуальна основа зумовили таку структуру: вступ, три розділи, що об'єднують шість підрозділів, висновки, список використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. Концептуальні основи територіальної організації влади

Підходи наукового дослідження сутності влади, її інституційної конструкції та функціональності мають давню традицію. Класичною теорією, що зародилась в Античному світі та отримала остаточне формулювання вже в Новий час, є теорія розподілу влад, що передбачає стабілізаційний механізм стримувань та противаг.

Теорія поділу влади є основою демократичного режиму сучасних країн світу. Однак, в сучасних цивілізаційних реаліях державна влада вже давно перестала бути єдиною владною інстанцією і змушена зважати на самоврядні структури, у тому числі сформовані за територіальним принципом.

Принцип відносин між державною владою та самоврядуванням значною мірою визначається формою адміністративно-територіального устрою. Первинне розрізнення держав послуговувалося двома типами – суверенні та не суверенні. Даний підхід чітко виражений в працях мислителів доби Відродження, зокрема Ж. Бодена, Т. Гоббса і Б. Спінози. При цьому, протиставлялися централізовані держави монархічного типу групам менш жорстко об'єднаних між собою територій.

Класична теорія суверенітету концентрується на наявності суб'єкта, влада якого є безмежною й остаточною. З появою федерацій прихильники такого розуміння суверенітету були переконані, що держава не здатна на довготривале існування. Коли ж державотворчий досвід засвідчив політичну стабільність федерацій, потрібно було їх науково обґрунтувати. Так з'явилася типологія – унітарні, конфедеративні, федеративні держави, яка залишається актуальною до сьогодні і є базовою в науці. Дослідники форм територіальної організації влади в державі основоположником типології унітарна/федерація/конфедерація вважають федераліста А. Гамільтона, «за няньку їй слугував Алексіс де Токвіль, Альберт Дайсі старався настановляти її, наче мудрий

опікун [39, с. 4]».

Дана типологія здається шаблонною, навіть такою, що не викликає жодних сумнівів. Проте вона склалася лише впродовж останніх двох століть та ґрунтується на тезі, що федерація не є сувереном, але й не є його протилежністю та більшою мірою зосереджує увагу на суб'єкті верховної влади – центральний уряд чи уряди місцеві. Якщо суб'єктом є центральний уряд – система називається унітарною, якщо ж місцеві уряди – конфедеративною. Стає зрозуміло, що форма у якій ні центральний, ні місцевий уряд не наділені верховною владою називається федеративною [23].

Розуміння змісту кожної з систем потребує їх більш детального дослідження. У зв'язку з необхідністю організації ефективного управління територіями унітарні держави поділяються на адміністративно-територіальні одиниці, управління якими здійснюється або призначуваням центральною владою органом, або ж органами обраними місцевими жителями. Однак, найчастіше зустрічаються комбіновані моделі, коли на одному територіальному рівні одночасно функціонують і державні владні структури і самоврядні.

Сутнісно місцеве самоврядування є діяльність жителі певної територіальної одиниці та інституцій уповноважених діяти від їхнього імені. «В порівнянні з державою, місцеве самоврядування виступає рівноправним суб'єктом управління, що володіє самостійністю в межах своїх повноважень [43, с. 124]. Подібне розуміння закладено у Європейській Хартії місцевого самоврядування. «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [36]». Формулювання «під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» означає, що органи місцевого самоврядування не є управляючими державними справами на місцевому рівні, а мають власну позадержавну природу.

Окремі держави в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць застосовують власні системи управління, їхньою основою є різні

принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами державної влади.

Дослідники виділяють такі моделі побудови структури місцевої влади в унітарних державах: англо-американська, (англосаксонська), континентальна (французька, романо-германська, європейська), іберійська, радянська [43, с. 119]. Інколи розрізняють три системи: англійську, французьку та німецьку [66, с. 195], а канадський дослідник Е. Сенктон – всього дві: англійську та європейську [64, с. 19]. Звичайно, чим менше типів виокремлює модель, тим більшим є спектр варіацій кожної з них.

Зібрати емпіричний матеріал по всіх існуючих моделях взаємодії центральної та місцевої влади неможливо. Незважаючи на всі подібності, у різних країнах ліберальної демократії зберігається їх значна відмінність. Тому доречно зосередитись на ключових ознаках, що визначають рівень реальної автономії місцевого самоврядування. Е. Сенктон до найвагоміших ознак відносить: по-перше – локальність території дії місцевої влади; по-друге – фаховість кадрів.

Із запровадженням принципу розподілу влад в унітарних державах слід налагодити ще й систему стримувань та противаг, яка, з точки зору її автора Ш.-Л. Монтеск'є, є невід'ємною складовою механізму здійснення влади в державі та має забезпечувати та упереджувати зазіхання кожної з влад на компетенції одна одної [31].

Відносини між центральною владою та самоврядними територіями у федеративних державах складаються принципово інакше. В традиційному значенні федерація – форма державного устрою, коли з декількох держав утворюється одна. Теоретики американської федеративної системи А. Гамільтон, Д. Джей та Д. Медісон запропонували положення про громадянські права, згідно якого кожен громадянин належить до спільноти штату та федерації одночасно [15]. Подальший розвиток федералізму передбачав з'ясування питання щодо компетенції та повноважень частин держави.

Федералізм не є явищем статичним і має власні форми: централізована політика суб'єктів федерації координується федеральними органами; адміністративна – поєднує виконавчі та самоорганізаційні начала; координаційна – характеризується постійною боротьбою й співробітництвом двох урядових систем; договірна – федерація – це об'єднання держав, які передали деякі права центральному уряду.

Складний державний устрій передбачає ті чи інші способи участі суб'єктів державного утворення у вирішенні загальнодержавних питань. Це традиційно забезпечується шляхом утворення спеціальних організаційних структур – другої палати парламенту. Доцільність створення такої палати існує тоді, коли її члени незалежні від будь-якої з гілок влади. Крім верхніх палат парламенту у федераціях застосовуються й інші способи представництва регіонів в державних органах влади з метою безпосереднього вираження та захисту їх специфічних інтересів. В Канаді, Пакистані та інших державах періодично скликаються наради прем'єр-міністрів федерації та суб'єктів федерації для вирішення принципових питань. Водночас, із участю суб'єктів федерації в вирішенні загальнофедеральних питань існує контроль федерації за діяльністю її суб'єктів. Форми такого контролю зазвичай встановлюються конституцією. Такі форми контролю можуть бути поділені на звичайні та надзвичайні. До числа перших відносять фінансовий та судовий контроль за додержанням законодавства держави. Крім звичайних способів контролю, за суб'єктами федерації, є чотири надзвичайних: надзвичайний стан на території суб'єкта федерації або його частини; президентське правління; інститут федеральної інтервенції; переривання власного управління суб'єкта.

Під державою «унітарною» просто розуміється «суверенна» держава, де влада лишається територіально неподіленою і досягнуто найвищого ступеня централізації. Однак, немає такої суверенної держави, чия влада не була б якимось чином де-факто чи де-юре поділеною. Дослідники зауважують на існуванні величезної кількості подібностей «між структурами федеративної держави, з одного боку, й унітарної держави, поділеної на автономні

провінції [39, с. 10]». До прикладу, федеративні Сполучені Штати Америки, наприклад, у 1970-р. були набагато централізованішими – культурно, політично й економічно, ніж «унітарна» Британська імперія, зокрема, у 1920-р [61, с. 57].

Тобто, система, яку зазвичай називають унітарною, може у багатьох відношеннях бути менш централізованою, ніж та, котру традиційно називають федеративною [51]. «Поняття «унітарна держава» є спрощеним – у тому сенсі, що будь-яку державу в якомусь аспекті слід вважати унітарною. Ми просто не в стані сказати, що ж таке являє собою унітарна держава, не впадаючи при цьому в банальність або непослідовність [39 с. 10]».

У федерації суверенний елемент складається, як мінімум, із трьох компонентів: центру і двох чи більше територіальних одиниць (регіонів, кантонів, провінцій чи штатів). На регіональному рівні політична участь людей може бути як обмеженою і непоказною, так і репрезентативною і широкою [7].

Федерацію зручно визначити як конституційну систему, яка є прикладом поділу повноважень між центральним і регіональними урядами і в якій регіонам дароване розширене представництво у процедурах прийняття рішень на центральному рівні. Ключовою рисою федерації є зміцнення регіональних компонентів таким чином, що вони представлені в національному центрі і становлять його частину.

З правової точки зору, федералізм означає конституційно зафіксований поділ функцій між центром і територіальними одиницями. З політологічного підходу федералізм розглядається як принцип державного строю, що передбачає численні види гнучких зв'язків між центральною владою та регіонами в різних сферах суспільного життя.

В розвитку федералізму прийнято розрізняти дві хвилі: традиційний (до XX ст.) та сучасний федералізм [23, с. 99]. Сучасний федералізм покликаний забезпечити гнучку систему відносин, яка б дозволила органічно поєднувати збереження основ державності з реалізацією прагнення національних та етнічних спільнот до зміцнення і розвитку своєї ідентичності, у той час коли традиційний сприймався як проміжна сходинка на шляху до

об'єднання частин у цілісний державний організм. Державні утворення, засновані на новому федералізмові, характеризуються широкою самостійністю територіальних одиниць у нематеріальній сфері. Для нового федералізму властива адаптація до специфіки нинішньої зовнішньополітичної ситуації.

У Європі здійснення програми міжнародного і міжрегіонального співробітництва та відстоювання прав регіонів і федеральних суб'єктів є предметом діяльності Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи та Асамблеї регіонів Європи [9]. Саме їхня діяльність сприяє досягненню гармонії при розподілі владних повноважень і балансу інтересів між центром і регіонами.

Муніципальні інститути покликані створювати умови для стабільного існування територіальних громад. А питання загальнодержавного значення: безпека, зовнішня політика, створення і підтримка національної інфраструктури, визначення принципів правопорядку й економічної політики, управління підлеглими центрові промисловими підприємствами оборонно-стратегічного призначення залишаються в компетенції держави.

Отже, практики реалізації принципу розподілу влад дозволяють виокремити певні тенденції, що зумовлюються типом територіального устрою держави. В умовах унітаризму, розподіл владних повноважень проходить по лінії виконавча влада – органи місцевого самоврядування і може набувати різноманітних організаційних форм. Федералізм, же, вибудовує субординаційну структуру влади, у якій з'являється додатковий владний рівень – суб'єкт федерації. З другої половини XX ст. в політичній науці шириться концепція «нового федералізму», яка ґрунтується на посиленні самостійності самоврядних територій. Загалом, теза про налагодження системи вертикального управління країною на засадах принципу розподілу влад, поєднання державних та самоврядних інтересів сприятиме укріпленню та зміцненню політичної стабільності вбачається беззаперечною.

1. 2. Стан наукової розробки проблеми

Механізми здійснення влади, основні принципи та моделі функціонування політичного управління державою постійно перебували в полі наукового інтересу дослідників. Кожна історична доба характеризується появою власних специфічних явищ та факторів, які впливають на перебіг політичного процесу, а тому категорія «влада», як центральна категорія політичного управління завжди зберігає свою актуальність у політичній науці. На сучасному етапі розвитку світового співтовариства чітко прослідковується тенденція до ідеалізації демократичних засад у державотворчих процесах.

Дослідженню управлінських процесів у сучасній політичній науці присвячена значна кількість наукових праць. Здебільшого вони є предметом обговорення чисельних науково-практичних конференцій, круглих столів, семінарів тощо. Питання зміни парадигми мислення, її складові компоненти та особливості формування нової інноваційної моделі в умовах України досліджував В. Семиноженко [35]. Ґрунтовною роботою щодо пошуку сучасної парадигми політичного буття є праця А. Гальчинського «Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти» [35]. В даній роботі аналізуються новітні глобальні трансформації, що визначають складну специфіку сучасності, її функціональну незбалансованість та системну невизначеність. Особливу увагу автор приділяє дослідженню цивілізаційних процесів.

Стратегія розвитку України та відповідна модель мислення пропонується українським суспільствознавцем С. Вовканичем [10]. Однак, його увага зосереджується більше на економічних аспектах управління.

В багатьох сучасних дослідженнях домінує теза про неможливість старими методами описати нову політичну реальність, яка характеризується глобалізаційними процесами, поширенням інформаційних технологій тощо. Сучасний етап розвитку суспільствознавства, потребує переосмислення таких класичних дослідників, як А. Тойнбі, Е. Тоффлер та багатьох інших. Таке наукове завдання є предметом наукового інтересу А. Гальчинського [14], який пропонує в якості методології досліджень співвідношення виконавчої влади та

місцевого самоврядування користуватися методологією складних та неврівноважених систем. Даний метод базується на добре відомому у науці системному підході, можливості якого досліджували багато авторів.

Окремі питання дослідження регіональних процесів та української державності, присвятили Т. Татаренко [66] та ін. У цьому аспекті значна увага дослідників зосереджується на синергетичному підході до аналізу сучасних політико-управлінських явищ. Продовжуючи цю тему низка дослідників приходить до висновку про те, що саме самоорганізаційні процеси в українському суспільстві призвели до нового поштовху в розвитку української демократії, тим самим підтвердивши можливості самоорганізації населення як ресурсу демократичних перетворень [28]. Побутує думка, що самоорганізація виховується в суспільстві на найнижчому рівні – з локальної місцевої громади.

Становище України в світовому глобалізаційному процесі, з усіма її можливостями та викликами перебуває у центрі уваги дослідників з перших років незалежності. Однією з перших робіт у зазначеному напрямі є колективна робота українських дослідників «Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика [16]». Однак, інколи глобалізацію розуміють у вузькому значенні, акцентуючи увагу лише на поширенні інформаційних технологій та наслідках таких процесів в політичній та управлінській сферах [37].

Первинно глобалізаційні процеси охопили економічну сферу, після чого почали активно проникати в управлінське середовище і утверджувати там мережеві організаційні форми.

Мережі та їх потенційні можливості у владному середовищі є однією з найбільш актуальних проблем сучасної науки. Необхідно зазначити, що теорія мереж достатньо нова для сучасної науки, здебільшого дискусії та дослідження з зазначених проблем містяться в наукових та інформаційно-аналітичних журналах.

Співвідношення державної влади та місцевого самоврядування є однією з найдавніших проблем облаштування суспільно-політичного устрою, тому увага до неї є перманентною, накопичено значну кількість ґрунтовних

досліджень. Більшість робіт з теорії та практики організації влади певним чином стосуються проблеми народовладдя та механізмів здійснення влади. Однак, дійсність є динамічною, що зумовлює потребу подальших досліджень у зазначеному напрямі.

Джерела дослідження співвідношення державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з умовністю можна розділити на три групи:

1. первинні джерела, на них ґрунтувалося дослідження історичних витоків владних відносин в суспільстві;

2. антологічні та хрестоматійні роботи, при чому між такими роботами може бути принципова відмінність, що зумовлено авторськими цілями дослідження, підбором матеріалу, часом виходу праці та регіоном її походження;

3. спеціальні дослідження, що розкривають управлінську проблему певного історичного періоду або вузьку наукову проблему.

Аналізувати будь-які владні явища, тим чи іншим чином пов'язані з питаннями здійснення влади в суспільстві, традиційно починають з доби Античності. Деякі положення античних учень використано і в нашому дослідженні. Найбільш повна інформація про стан відносин між державною владою та місцевим самоврядуванням міститься в першоджерелах, зокрема в творчій спадщині Платона, Аристотеля та Цицерона.

В часи Відродження з'являються цілісні теорії щодо технології здійснення влади з чітко вираженим акцентом на її державність, міцність та всеосяжність. Такий підхід найбільш виразно розкривається в роботах Н. Макіавеллі. Завдяки роботам А. де Токвіля, Р. Гнейста та інших мислителів було започатковано суттєве зрушення щодо з'ясування оптимального рівня співвідношення виконавчої влади і місцевого самоврядування в Новий час. У цей період обґрунтовуються окремі концептуальні напрями щодо розмежування державної та самоврядної влад. Найбільш популярною стає думка про посилення ролі самоврядності в політичному управлінні країною та окремими територіями [5]. Вагомий вплив на розвиток уявлень про

співвідношення влади та самоврядування у цей період зробили ідейно-політичні течії – лібералізм та анархізм. Свобода, як один з постулатів лібералізму, стимулювала народ до самостійності щодо вирішення місцевих справ, тому прибічники лібералізму прихильно ставилися до зміцнення самоврядності та, водночас, виступали за обмеження втручання влади в політичний процес. Ще досить не вивченим залишається внесок анархічної ідейно-політичної течії в розвиток уявлень про державу, форму правління, модель взаємодії владних структур в суспільстві. Як відомо, для анархізму характерне висування і розвиток ідей децентралізму, федералізму, автономії, а також самоврядування, самоорганізації і саморегуляції особи, соціальних груп та регіонів. На цьому наголошують і сучасні дослідники анархічної спадщини.

Проблеми сутності та призначення влади і самоврядування, розмежування державного начала і місцевого самоврядування у правовій та демократичній державі є одними з найбільш актуальних у суспільно-політичних науках впродовж ХХ ст. Науковій розробці проблем радянського будівництва приділялася велика увага серед вчених-суспільствознавців. Період 70-80-х років ХХ ст. є предметом наукової праці М. Пухтинського, Павленчика П. Т., Князева В. М. (у списку літ-ри три автора) [57] та інші.

Незважаючи на державницький підхід та розгляд місцевих рад як подовження державної влади, досягнення наукової думки і практики радянського будівництва не можуть бути віддані забуттю, а мають використовуватися при дослідженні сучасних проблем державного і муніципального будівництва, аби не повторити вже зроблених помилок. Сутність управління необхідно розкривати з позицій соціального управління, оскільки воно так само, як і самоврядний процес, є одним з видів соціального управління. Вагому увагу питанням управління соціальними системами приділяли В. Цветков та В. Горбатенко [68].

Різні аспекти державного управління міститься в роботах українських авторів. Зокрема, Н. Нижник в своїх роботах акцентувала увагу на централізації та децентралізації державного управління в Україні [25], Ю. Наврузов

аналізував внесок різних гілок влади в процес державного управління в Україні, його демократизацію та децентралізацію [26], С. Саханенко досліджував особливості політичного управління сучасним містом [63].

Центральною категорією аналізу управління є влада. Сама категорія «влада» еволюціонує та змінюється в її контексті. Влада існує в просторі, який обмежено кордонами національних держав, таку думку відстоює Л. Семів. В підтвердження цього зазначеної тези він пропонує концептуальний підхід до розуміння процесу міжрегіональної інтеграції, згідно з яким «міжрегіональна інтеграція розглядається з точки зору просторової парадигми, що дозволяє органічно поєднати просторові та організаційні форми міжрегіональної інтеграції [60]». Інший український дослідник В. Чужиков [69] в своїй роботі досліджує застосування механізмів та інструментів регулювання регіональних асиметрій в постіндустріальних країнах. Детально зупиняючись на питаннях європейської ідентифікації регіонального розвитку України.

В науковому середовищі все частіше зустрічаються тези про доречність розглядати принцип взаємодії державної та муніципальної влад у контексті форм територіального устрою держави. В умовах федералізму є свої природні форми розподілу влади та впровадження системи стримувань та противаг, і ці форми є малопридатними для держав з різновидами унітарного устрою [43, 23, 57].

Незалежно від форми територіального устрою, інститут місцевого самоврядування розглядається як форма вертикального розподілу владних повноважень. Крім того, домінуючою є думка про те, що здійснення владних повноважень на регіональному та місцевому рівнях навіть в умовах різних форм адміністративно-територіально устрою є практично тотожними. Повнота повноважень органів місцевого самоврядування більшою мірою залежить від типу політичного режиму та рівня розвитку громадянського суспільства.

Світові практики функціонування структур місцевого самоврядування та перспективи перейняття успішних форм в державотворчих процесах України є предметом наукового інтересу О. Яцунської [71]. Теоретичні основи місцевого

самоврядування представлено в роботах Ю. Панейка. Однак, єдиного бачення концепції розвитку місцевого самоврядування в умовах послаблення державного контролю не сформовано.

Перспективи взаємовідносин між органами виконавчої влади і самоврядними структурами залишаються предметом наукового та популярного обговорення у пресі, на телебаченні.

Серед дослідників дискутується кількість принципів, на яких має базуватися взаємодія державної виконавчої влади і самоврядування. Проте, три принципи визначено беззаперечно важливими:

1. децентралізація повноважень;
2. субсидіарність;
3. громадський контроль.

Саме ці принципи було взято за основу у реалізації реформи адміністративно-територіального устрою, що стартувала із добровільного об'єднання територіальних громад у 2016 році, а у 2020 було повністю завершено її перший етап – об'єднання територіальних громад та районів, скасування статусу міст обласного та районного значення.

Отже, наукова проблема паралельного співіснування і поєднання на муніципальному рівні державної виконавчої влади та інститутів місцевого самоврядування в Україні попри значні теоретичні напрацювання залишається актуальною. Перманентний інтерес до визначеної проблеми зумовлюється динамікою глобалізаційних процесів, становленням мережевих інституцій, гуманітарним прогресом, не передбачуваними наслідками російської військової агресії. Найбільш перспективними напрямками наукових розробок залишаються проблеми владних відносин на рівні регіонів та субрегіонів держави.

РОЗДІЛ 2

МОДЕЛІ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2. 1. Політичні передумови розподілу повноважень між державною та муніципальною владою

Управлінські процеси в сучасних країнах світу базуються на формування певної моделі їх організації, яка відповідає всім вимогам часу, національним, культурно-історичним, ментальним, економіко-географічним особливостям конкретного суспільства, та дозволяє даній країні підтримувати гідне місце в світовій економічній та суспільно-політичній системах. Політичне управління сучасними країнами передбачає поєднання зусиль різних інстанцій влади, зокрема центральної влади та самоврядування.

У сучасних демократичних режимах відбувається пошук ефективних механізмів здійснення публічного управління, які ґрунтуються на класичному принципі поділу влад. Однак, теорія поділу влади, навіть у поєднанні з системою стримувань та противаг не здатна вирішити всіх питань стосовно її реалізації на практиці. Принцип розподілу влади є рамковим для побудови механізму управління, а для налагодження його роботи у кожній конкретній країні потрібно напрацювати належне науково-методологічне підґрунтя, де б були передбачені деталі правил управління. Безперечно, для України науково-методологічні основи побудови моделі публічного управління слід розробляти у відповідності до політичних практик сучасних демократичних держав, оскільки Україна є державою Європейського простору та перебуває в стані побудови демократичної політичної системи [32].

В більшості європейських країн вже давно напрацьовано значний досвід публічного управління із потужною науково-теоретичною базою, яка міститься в законодавчих актах та міжнародних угодах, зокрема в проєкті Конституції Європейського Союзу, Європейській Хартії місцевого самоврядування, Європейській Хартії регіонального самоврядування тощо. Є й здобутки у

представників політичних, юридичних та управлінських наук. Тому доцільно проаналізувати досвід зарубіжних країн та України зокрема, а також роботи представників наукових шкіл та на цій основі розробити науково-методологічне підґрунтя для побудови певної універсальної моделі публічного управління сучасною країною.

Європейський досвід показує, що в якості науково-методологічного підґрунтя виступає одразу декілька принципів налагодження взаємин між різними рівнями влади всередині системи. Водночас, в окремих національних державах практикується різна кількість таких принципів. Найчастіше враховуються принципи солідарності, спільного блага та субсидіарності, інколи основою є субсидіарність, децентралізація, системність та прозорість, ще інші моделі ґрунтуються на субсидіарності, солідарності та доповнюваності, окремі теоретики пропонують реалізовувати принципи субсидіарності, ієрархічності, нелінійності, демократизму, системності, департаменталізації тощо [45].

Попри певні відмінності між блоками перелічених вище принципів їхня суть зводиться до забезпечення децентралізації політичної влади в державі, і це стало ознакою усіх демократичних країн світу. Децентралізація є підґрунтям для можливості реалізації усього комплексу управлінських принципів демократичної держави.

Саме поняття «децентралізація» розуміється як найскладніший з параметрів, що визначають структуру політичної організації. Централізацією і децентралізацією визначається ступінь зосередженості в одному місці повноважень ухвалення та реалізації рішень. Зосередження владних повноважень в одному політичному інституті вказує на централізованість управління, а розосередження влади серед суб'єктів політики робить систему децентралізованою.

Постає питання: у чому ж полягає управлінський потенціал децентралізації? Відповідь полягає у неможливості вироблення оптимальних рішень без залучення широкого кола зацікавлених суб'єктів, іноді інформація про реальний стан справ не доходить до суб'єкта прийняття рішень. А влада

повинна бути там, де є знання. Друга обставина, що спонукає політичне керівництво до децентралізації, складається в тому, що вона дозволяє швидко реагувати на локальні умови, зміни й потреби. Передача інформації керівництву й відповідь на неї потребують багато часу, якого може не вистачати, а органи нижчого рівня, якщо наділені правом ухвалення рішень, можуть зробити це швидко й оперативно. Останнім аргументом на користь децентралізації є можливість приваблювати й утримувати у лавах владних структур творчих, кваліфікованих людей, для яких право ухвалювати рішення є одним із стимулів активної діяльності [32].

Передача влади органам нижчої ланки сприяє набуттю компетентності її керівників щодо ухвалення рішень, що матиме позитивний ефект в процесі політичної кар'єри таких працівників. Межі централізації й децентралізації є відносними та рухомими. В ґносеологічному аспекті централізація є визначальною щодо децентралізації. Остання виступає стосовно першої як зумовлена нею категорія.

Термін «децентралізація» можна вживати в двох фундаментально різних змістах:

- вертикальна децентралізація, за якої розосередження формальної влади відбувається по вертикалі ієрархічної структури;
- горизонтальна децентралізація, що означає передачу права контролювати ухвалення рішень іншим особам чи органам в межах одного рівня управління.

Вертикальна децентралізація передбачає делегування права приймати рішення на нижчі управлінські рівні. За такого делегування відповідні політичні інститути отримують право робити власний управлінський вибір. В таких умовах постають наступні питання: які повноваження можна делегувати на нижчу ланку; на скільки далеко від центру можна їх делегувати?

Горизонтальна децентралізація зумовлює лише одне питання: кому саме надавати право прийняття рішень? Як правило, обмежена горизонтальна децентралізація зменшує владу лінійних управлінських структур на користь

вищих рівнів.

За іншим критерієм розрізняють децентралізацію географічну, політичну, управлінську. Географічна – пов’язана з територіальним розташуванням певного рівня влади. Політична – ґрунтується на теорії розподілу влад і з’ясуванні, яка ж з них є провідною. Вертикальна – передбачає перерозподіл повноважень між центральним та регіональним рівнями. Такий перерозподіл здійснюється через процедуру делегування. Під поняттям «делегування» розуміється добровільна передача повноважень із збереженням у делегуючого суб’єкта права їх повернути [36].

Децентралізація через відокремлення управління від політики дає можливість підняти ефективність державного управління. Процес державного управління являє собою діяльність спеціально утворених органів та посад, які складають систему органів виконавчої влади. Особливістю державного управління є те, що органи, які його здійснюють, створюються виключно для реалізації виконавчої влади.

В управлінському процесі прийнято відмежовувати функції ухвалення рішень від їх виконання, що дозволяє розрізнити владу й управління, звідси: децентралізація влади – це делегування права на прийняття рішень, а децентралізація управління – це делегування повноважень реалізовувати ці рішення самостійно.

На практиці вертикальна децентралізація владних повноважень передбачає право ухвалення рішень органам місцевого самоврядування. Звичайно, це є можливим в умовах достатньо розвинутого та самодостатнього інституту місцевого самоврядування. Демократизація з її свободами особистості, самодостатністю, самоконтролем, підприємливістю, плюралізмом, зміщує вектор управлінського впливу у регіони та локальні спільноти.

Спосіб взаємодії процесів централізації і децентралізації зумовлюється пріоритетами у здійсненні управління. Самостійність та відповідальність первинних управлінських ланок є неодмінною умовою ефективності.

Традиційним прикладом такого поєднання централізації та

децентралізації є досвід Франції, де система державного управління склалася у наслідок трансформаційних процесів в управлінській системі. Централізована система досі залишається найважливішою ланкою управління як за якістю та кваліфікацією свого персоналу, так і за тими завданнями, які доручено їй виконувати. Система централізованого управління включає як служби, підпорядковані безпосередньо Президентові Республіки, Прем'єр-міністрові, так і більш незалежні міністерства та державні установи, розосереджені на місцевому рівні [42]. Ці різні органи: міністерства та установи формують центральні служби централізованого управління, але державне управління завжди має та мало своїх представників на всій території країни. Впродовж тривалого часу у Франції рішення ухвалювалося лише центральними органами управління. Але вже в конституції п'ятої республіки було враховано вади такої централізованої системи ухвалення рішень і місцевим представникам державної адміністрації було надано право ухвалювати необхідні рішення на місці. Це явище отримало назву деконцентрація державного управління. Поряд із централізованим державним управлінням у Франції існує управління децентралізоване – на рівні територіальних спільнот і комуни, регіону та департаментів. Головні характеристики цієї системи децентралізованого управління такі:

- певна юридична незалежність, тобто це автономні органи влади, наділені певними правами;
- їхні повноваження обмежені певним колом специфічних завдань;
- зона їхньої діяльності має географічні кордони, часто обмежена територією однієї комуни.

Децентралізація адміністративного управління реалізувалась відповідними законами, ухваленими у Франції 1982 року. Ці закони внесли чимало змін, зокрема вони містили такі положення: – регіон перетворено на територіальну спільноту, яка, як комуни і департаменти, управляється вільно обраною радою; – головам асамблей територіальних спільнот надано більшу владу; – державну опіку скасовано, однак держава і далі здійснює

адміністративний контроль над певними діями територіальних спільнот, а також контроль над окремими бюджетними операціями; – децентралізовані спільноти значно виграли внаслідок розширення своїх повноважень; – фінансова підтримка держави набула загальності [21, с. 31].

У процесі проведення децентралізації політичного управління в Україні необхідно чітко усвідомити, що саме ми делегуємо з одного органу іншому: функції, повноваження чи компетенцію. Деякі спеціалісти вважають, що ці поняття тотожні, але це далеко не так. Первинно ці питання, необхідно з'ясувати на теоретичному рівні. Незаперечно, що між поняттями «функція» та «компетенція» існує тісний взаємозв'язок. Не спиняючись на докладному аналізі співвідношення між цими поняттями відзначимо, «якщо функції відображають основні сторони соціального призначення тих чи інших органів, що знаходять свій вияв у конкретних напрямках їх діяльності по здійсненню покладених на них завдань, то компетенція є правовим засобом реалізації функцій [3, с. 121]». Саме компетенція дає відповідь на питання, якими повноваженнями, тобто правами і обов'язками, наділені відповідні органи в конкретних сферах ведення з метою реалізації покладених на них функцій.

Слід підкреслити, що визначення основних функцій будь-якого органу повинно передувати визначенню його компетенції. Проте, частою є практика коли закони, визначаючи компетенцію органів держави та органів місцевого самоврядування, не розмежовують функції і повноваження, а часом перераховують їх сукупно. Так, наприклад, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», визначаючи компетенцію виконавчих органів відповідних рад у галузі соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку поряд з іншими повноваженнями, покладає на них «забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів [53]». Хоча, це є метою на досягнення якої повинні бути спрямовані всі повноваження, якими наділено органи місцевого самоврядування.

Набір функцій держави та місцевого самоврядування не є чимось

абсолютно непорушним. У різні історичні моменти пріоритетного значення набувають ті чи інші функції держави, змінюється їх зміст, форми і методи реалізації. Залежно від конкретних умов виникають одні функції, зникають інші. Відбувається перманентна еволюція як зовнішніх, так і внутрішніх функцій держави.

Найбільш вдалим є підхід до визначення функцій державного управління, з позицій децентралізації, який свого часу запропонував французький дослідник Б. Гурне. «Досить легко виділити ознаку, за якою можна класифікувати функції управління. Серед завдань, що їх беруть на себе адміністративні служби, є такі, які виконуються на пряме замовлення суспільства (поліція, правосуддя, соціальна опіка тощо), і такі, що в якомусь розумінні виникають із внутрішніх потреб системи (управління кадрами, закупівельна діяльність і бухгалтерський облік). В першому випадку ми говоримо про головні завдання, або функції, а в другому – про функції допоміжні. І нарешті, існують види управлінської діяльності, безпосередньо пов'язані із застосуванням влади: ми їх позначимо терміном командні функції [21, с. 19]».

Умовно головні функції державного управління можна поділити на:

- економічні – грошовий обіг, загальна координація економічної політики тощо;
- соціальні – діяльність в галузі охорони здоров'я та гігієни, в галузі житла та урбанізації, тощо.
- освітні і культурні – фундаментальні дослідження, загальна, технічна, мистецька освіта, підвищення кваліфікації працівників, мистецтво і культура.

Всі головні функції мають специфічну властивість, якою істотно відрізняються одна від одної та потребують застосування специфічних методів. Допоміжні функції мають іншу природу і переважно, мають стосунок, до управління персоналом, бюджету, бухгалтерського обліку.

Детальне вивчення функцій державного управління допоможе більш ґрунтовно підійти до проблем децентралізації державного управління. Головне

завдання – простежити, як розподіляються між різними органами і рівнями управління ці функції. Для визначення ступеню централізації тих чи інших управлінських функцій слід виходити з того, що найбільшій централізації потребують ті з них, які забезпечують досягнення апаратом управління найбільш значимих соціальних цілей та виконання найважливіших управлінських завдань.

Звичайно, якщо мова йде про головні функції держави – слід розрізняти децентралізацію та деконцентрацію як окремі управлінські процеси. Деконцентрація має відношення виключно до сфери державного управління, тобто відбувається лише в межах виконавчої гілки влади [29]. Деконцентрація має декілька видів:

- вертикальна деконцентрація державного управління передбачає передачу повноважень центральними органами виконавчої влади своїм місцевим представництвам;

- горизонтальна деконцентрація передбачає розподіл повноважень між органами державного управління на одному рівні.

Деконцентрація державного управління жодним чином не поширюється на органи муніципальної влади [56].

Отже, горизонтальна деконцентрація державного управління визначає основними ланками апарату політичного управління держави такі органи: президент держави, уряд, міністерства та відомства. Вертикальна деконцентрація державного управління передбачає передачу повноважень центральних органів державного управління місцевим державним адміністраціям, тобто вона передбачає зміцнення регіональних структур державного управління. Децентралізація політичного управління є основним з принципів формування взаємин у владній системі держави, зокрема між центральною владою та інститутами місцевого самоврядування.

2. 2. Принципи наділення органів самоврядування повнотою повноважень

Комплексно визначати обсяг компетенції конкретно визначеної управлінської структури, насправді, набагато складніше, ніж це могло б здаватися. Збалансованість механізму регулювання децентралізації публічного управління державою, значною мірою визначає її рівень життя, стан суспільної злагоди, внутрішня безпека та зовнішня конкурентоспроможність у регіоні та світі. Світова публічно-управлінська думка у визначенні повноти повноважень органів місцевого самоврядування стосовно органів виконавчої влади послуговується застосуванням принципу субсидіарності.

Європейською хартією місцевого самоврядування принцип субсидіарності закріплено як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі [36]. Субсидіарність визначає основні засади децентралізації державного управління, повноту повноважень місцевого самоврядування, а звідси й можливості окремо взятого громадянина підвищити своє значення в політичному житті.

Принцип субсидіарності сприяє узгодженню інтересів між різними рівнями публічного управління, а його застосування робить «втручання держави припустимим лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей [8, с. 222]». Якою ж є сутність «субсидіарності» та чому цей принцип визнається і науковцями, і політиками-практиками як базовий при побудові взаємин між різними рівнями влади в державі?

Сам термін «субсидіарність» походить від латинської мови і дослівно означає «підмога». У суспільних справах субсидіарність означає допоміжні зусилля окремій людині або певній спільноті з боку ієрархічно вищого суб'єкта, як то держави. Основою принципу субсидіарності є суспільна солідарність та принцип спільного блага.

Принцип субсидіарності має подвійне призначення: по-перше, захищає особистий простір окремого індивіда та малої суспільної групи від надмірного втручання з боку більшості; по-друге, гарантує допомогу згори для базового

рівня у разі неспроможності індивіда чи малої групи забезпечити свої базові потреби.

Особливість місцевих умов полягає у тому, що вони не лише різняться між собою, але й є змінними часовому вимірі. Звідси – обсяг послуг та функцій місцевих органів управління мусить змінюватися у відповідності до потреб і умов. Субсидіарність, на переконання І. Грицяка, є динамічним явищем [20, с. 34] та може мати місце виключно у ієрархічних системах. Однак такі системи не повинні бути жорстко централізованими. Сучасне людство прийшло до засудження жорстких централізованих управлінських систем, оскільки надмірно централізовані держави часто стикаються з небезпекою опору владі. «Держава – це не машина, а живий організм із живими органами, в якому кожен орган має власні права, функції та вільне життя. Такими органами-членами виступають індивіди, сім'я, громада тощо. Кожен нижчий орган вільно рухається в межах своєї сфери і при цьому має право на вільне самовизначення та самоуправління. Лише там, де нижчий орган цього організму не здатен самотійно досягти своєї мети або самотійно відвернути небезпеку, яка загрожує його розвитку, тоді на його захист починає діяти вищий орган» [22, с. 63]».

Компетенція держави не повинна поширюватися на всі колективні рішення у соціумі. Певні потреби можуть задовільнятися громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування, наддержавним органами управління. У сучасному світі багато країн світу ідуть шляхом оптимізації своїх багаторівневих систем управління у відповідності до умов гуманітарного прогресу. Варто зауважити, що далеко не кожній державі вдається впровадити у практику принцип субсидіарності.

Принцип субсидіарності тісно пов'язаний з принципом нелінійності, який є основоположним для багаторівневих систем. Нелінійність уможливорює плюралізм потенційних рішень, а це дає змогу уникнути небажаного розвитку демократичної держави. Тобто, субсидіарність є основою демократизму у виробленні та схваленні управлінських рішень.

Можливість індивіда долучатися до вирішення соціальних проблем має забезпечуватися на найнижчому практичному рівні. Даний принцип тісно взаємодіє з принципом системності, який розглядає об'єкт чи суб'єкт управління як цілісну систему.

Субсидіарність тісно пов'язана з принципом департаменталізації, суть якого полягає у поєднанні в управлінні галузево близьких функцій для покращення якості надання публічних послуг [65].

Досить тісним є зв'язок принципу субсидіарності з принципом економічності та ефективності управління. Ефективність є важливим критерієм при визначенні територіального рівня реалізації певної функції. Кожен колектив повинен бути наділений повноваженнями достатніми для вирішення проблем, які через свою природу, або значимість можуть бути з найбільшою ефективністю вирішені саме на цьому рівні. Наближення надавача публічних послуг до їхнього безпосереднього споживача істотно зменшує навантаження на комунікаційні канали і у такий спосіб теж заощаджує ресурси [49].

На застосування принципу субсидіарності в практиці політичного управління впливає низка чинників, зокрема: «історичний, глобалізаційний, структурно-ієрархічний, контрольованості, фінансовий, стереотипно-поведінковий» [44]. Так, історичний чинник тісно пов'язаний з аналізом історичних передумов та практик застосування принципу субсидіарності. Наприкінці ХХ ст. принцип субсидіарності особливо актуалізується фінансово-економічною і комунікаційною глобалізацією. Саме глобалізація спричинила посилення уваги до локальних особливостей та пропагування їх унікальності, яку неприпустимо втратити. У період посилення уваги до регіонів, як реакція на глобалізацію, з'являється лозунг «єдність у багатоманітності» [4].

Сучасне розуміння рівнів управління спирається на модель часткового перебирання функцій, де органи урядування пов'язані між собою, а виконання певних публічних функцій, крім органів самоврядування та державних структур можуть надаватися бізнесовим організаціям.

Перевагою передання повноважень на найнижчий можливий рівень є те,

що там послуги надаються під контролем споживача. Цей контроль здійснюється через вибори, особисті комунікації, медіа, що сприяє забезпеченню ефективності та відповідності в середовищі надавачів послуг.

Система розподілу функцій в умовах субсидіарності має й фінансову складову: – функція держави полягає лише у створенні стандартів відповідності та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг; – послуги, які надаються органами самоврядування, фінансуються за рахунок місцевих податків; – послуги, які не можуть бути ефективно організовані на місцевому рівні передаються на вищий територіальний рівень; – функції, що актуальні для всіх територіальних спільнот держави мають виконуватись виключно на національному рівні (оборона, безпека, фінансова система, міжнародні відносини) [36].

Сучасне сприйняття принципу субсидіарності відображає процеси постійного перерозподілу повноважень між рівнями управління, цей процес вже неможливо уявляти як статичний. Мінливість місцевих умов та обставин зумовлює потребу постійного перегляду обсягу функцій місцевих органів управління [31].

Говорячи про передачу повноважень на муніципальний рівень, варто зауважити й на питанні контролю, у тому числі й за виконанням делегованих повноважень [52]. Сам контроль може бути щонайменше двох типів: контроль з боку жителів певної території та державний контроль. Контроль громади здійснюється у різних формах, зокрема, через дострокове відкликання виборних посадових осіб. Державний контроль, як правило, організується за двома напрямками – нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування і нагляд за їх доцільністю. Нагляд за законністю передбачає декілька способів. Законодавство визначає особливо важливі сфери життєдіяльності місцевих громад і рішення органів місцевого самоврядування, що стосуються цих сфер, підлягають затвердженню (або погодженню) вищестоящими органами влади. Контроль за доцільністю діяльності органів місцевого самоврядування – функція не однозначна і викликає багато

суперечок. Часом не сприймається ідея контролю над місцевим самоврядуванням з боку яких то не було органів державного управління. У якості обґрунтувань такої позиції висувається декілька типових аргументів: конституція встановила, що місцеве самоуправління діє в межах своїх повноважень самостійно, а органи місцевого самоуправління не входять в систему органів державного управління; законом встановлена самостійна компетенція місцевого самоврядування, а це означає, що ніхто не може втручатися в її виконання; контроль над самоуправлінням з боку держави заборонено Конституцією; діє прокурорський нагляд, що виключає додатковий нагляд; єдиним джерелом влади в Україні є народ – він і повинен здійснювати контроль над місцевим самоврядуванням [3, с. 13].

З точки зору державного управління, більш важливим є одержання інформації про поточну діяльність самоуправління – для ефективної та результативної діяльності. У будь-якому разі відповідальність завжди залишається за органом, що делегував певні повноваження.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень [53]».

Досить часто з принципом субсидіарності ототожнюють принцип солідарності, що означає взаємодопомогу та взаємопідтримку. У політичному управлінні принцип солідарності передбачає механізми підтримки найбагатшими регіонами менш самодостатніх регіонів. У забезпеченні реалізації цього принципу ключову роль відіграють центральні органи державної влади.

Отже, принцип розподілу влад є основним принципом, за яким відбувається побудова системи влади в сучасних демократичних державах.

Публічне управління в таких державах потребує теоретико-методологічної основи щодо його здійснення на практиці. Такі теоретико-методологічні засади повинні прописати сам процес управління в деталях та сформувати підґрунтя для налагодження взаємин між владою та самоврядуванням навколо спільних цілей – добробуту кожного окремого громадянина країни.

Своєю чергою, принцип субсидіарності, маючи давні історичні корені та багатий досвід застосування в політичній практиці демократичних держав, є оптимальним способом перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та самоврядними структурами. Згідно цього принципу на базовому рівні має зосереджуватися така повнота повноважень, з якою ця спільнота здатна самотійно впоратися. На вищий же рівень передаються лише функції, які ця спільнота не здатна опанувати. При цьому варто пам'ятати, що передача повноважень не передбачає передачі відповідальності, яка і надалі залишається за тим, кому природно такі повноваження належали. Тому, делегування повноважень вимагає застосування принципу контролю, який може бути як з боку громадськості, так і спеціально створених державних структур.

РОЗДІЛ 3

ДОСВІД УКРАЇНИ У ВРЕГУЛЮВАННІ ВЗАЄМОВІДНОСИН МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ТА МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ

3. 1. Конституційна модель влади в Україні в умовах утвердження державності

Проблема пошуку ефективної системи влади в Україні залишається однією з головних у вітчизняній науці. За перші десятиліття незалежності система публічного управління України зазнала суттєвих змін.

Формування демократичної моделі розподілу владних функцій розпочався з заборони діяльності комуністичної партії, що і фактично ліквідовувало радянську систему влади Рад, їх виконкомів та партійних комітетів. Залишилися тільки ради, які виявилися нездатними управляти суспільством без партійних вказівок. Після виборів Президента України було запроваджено місцеві державні адміністрації та інститут Представників Президента України, які й очолили місцеві державні адміністрації. Це стало наступним кроком після запровадження інституту президентства в Україні.

Новообраний Президент України, у квітні 1992-р., видав Указ «Про Положення про місцеві державні адміністрації», де вже передбачався розподіл сфер повноважень між державними та самоврядними структурами. Територіально державне управління було зосереджено на рівні областей та районів, а самоврядування сконцентрувалося в базових територіальних одиницях: містах, селищах, селах. А вже у 1994 році адміністративно-територіальні одиниці області та райони були віднесені до самоврядних територій так само, як територіальні одиниці базового рівня, а місцеві державні адміністрації взагалі ліквідовувалися. Механізму взаємодії рад вищого та нижчого рівнів не було передбачено, крім формальної ієрархії.

Після позачергових виборів Президента у червні 1994-р. реформування системи управління було продовжено. Кабінет Міністрів відтепер підпорядковувався президентові, який фактично став главою виконавчої влади

в державі. Головам місцевих рад та очолюваним ними виконавчим комітетам делегувалися повноваження державної виконавчої влади, що зробило їх підзвітними та підконтрольними президентові. Край суспільній дискусії про форму правління в Україні було покладено з прийняттям Конституції. Україна стала президентсько-парламентською змішаною республікою, однак впродовж наступних років робилися постійні спроби внести зміни до неї. Основним чинником, що не давав можливості змінювати Конституцію була відсутність законодавчого механізму формування політичної більшості у Верховній Раді України. Зміни, пропоновані президентом та його оточенням залишалися не розглянутими доки не було унормовано процес формування парламентської більшості. Всі трансформаційні процеси в українському суспільстві, після здобуття незалежності, мали би бути підпорядковані єдиній меті – розбудові суверенної й незалежної, демократичної, соціальної, правової держави та громадянського суспільства на основі ринкової економіки та сильної соціальної політики. Ця мета впливала з об'єктивних потреб цивілізаційного розвитку на рубежі століть. Об'єктивні потреби соціального поступу мали б трансформуватися в грандіозні завдання державотворення на основі демократичних принципів, трансформації соціалістичної економіки в ринкову та національного відродження. Саме такі радикальні зміни ще в перші роки незалежності були обґрунтовані в програмних документах націонал-демократів.

Формування політичної системи, яка не достатньо сприяла демократичним зрушенням, було зумовлене рівнем суспільної свідомості. Особливо негативно впливала на ситуацію несформованість національно-патріотичної еліти, громадянського суспільства. Перше десятиліття державності характеризувалося проблемою досягнення узгодженості між законами, що приймаються, та об'єктивними суспільними відносинами, які ці закони мають регулювати, а також несформованою державницькою ідеологією. Питання про подальше реформування системи влади неодноразово піднімалися серед політиків. На початку 2000-х це питання набуло особливого політичного загострення серед громадськості та політичних партій через близькість

чергових виборів президента. На той час основним завданням політичної реформи було, за висловом Л. Кучми – «підвищення дієвості влади» та «всебічна демократизація суспільства, держави, щоб можна було створити модель суто європейської держави не на словах, а на ділі» [46].

Внесені у грудні 2004 року зміни до Конституції перетворили Україну з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську. Зроблено це було задля врегулювання політичного конфлікту між ключовими на той час політичними силами. Ці зміни отримали назву «політична реформа» і повною мірою вступили в дію після виборів до Верховної Ради України 2006 року. Після запровадження змін виникла проблема спричинена тим, що депутати ухвалювали їх поспіхом, не провівши попередніх публічних консультацій і не досягнувши широкого політичного консенсусу щодо їх змісту. Крім того, відразу після того, як конституційні зміни повністю вступили в дію, Президентом і Прем'єр-міністром стали люди з різних політичних таборів. За таких обставин посилювалася політична конкуренція і ускладнився процес «звикання» до нових конституційних реалій.

Труднощі та виклики після запровадження таких змін мали подвійну природу. З одного боку, змінена Конституція дала поштовх до побудови демократичних політичних інститутів: у парламенті з'явилася коаліція і опозиція, новий уряд дістав змогу діяти на коаліційних засадах, істотно посилювалася й роль політичних партій, зросли вимоги щодо змісту їх партійних програм. З іншого боку, у зміненій Конституції залишилося чимало неоднозначних положень, які потребували детальнішого тлумачення в Конституційному суді.

Найбільше внутрішніх суперечностей основного закону було допущено в тих її статтях, які визначали розподіл повноважень між гілками влади. У центрі уваги дискусій з цієї проблематики завжди був інститут президентства, його повноваження. Лише за півроку дії політичної реформи ми вже мали переконливі свідчення того, що це не сприяє посиленню дієвості влади та розвитку демократії. Парламентська криза, яка за чотири наступні роки набула

ознак перманентної з невеликими перервами на перевибори та домовленості, знов актуально поставила питання про невідповідність існуючої системи розподілу влади в державі.

Причинами кризи були як системні, так і позасистемні чинники. Системні причини виникнення кризи обумовлені, значною мірою, неефективною і незбалансованою моделлю влади, закладеною змінами до Конституції від 8 грудня 2004 року. Основні проблеми цієї моделі:

- невідповідність функцій і повноважень у сфері відповідальності основних інститутів державної влади;
- нечітке розмежування повноважень Президента і Прем'єр-міністра у сфері виконавчої влади;
- неврегульованість функціонування інститутів владної більшості та опозиційної меншості в парламенті [62, с. 17].

Деяку невідповідність новим стандартам політичної відповідальності засвідчує і діяльність політичних партій та їх фракцій у парламенті, що проявилось в ході створення правлячої коаліції 2006 року та в подальшій діяльності парламентарів. До системних джерел кризи слід віднести й стан партійної системи та характер виборчого законодавства України в частині, що стосується обрання народних депутатів.

Чинна на той момент модель публічного управління була застарілою, позбавленою механізмів контролю з боку громадян, підпорядкованою політичним інтересам окремих політичних груп.

Управлінська криза стала додатковим джерелом нестабільності політичної системи і зростання соціальної напруги. Під дією цих дестабілізуючих чинників зазнала фактичного руйнування судова система держави як інститут політичного арбітражу, і як механізм встановлення правопорядку і справедливості.

Криза посилилася прийняттям Верховною Радою Закону «Про Кабінет Міністрів України» з відверто антиконституційними положеннями, що обмежують повноваження глави держави; спробами парламентсько-урядової

коаліції сформувати конституційну більшість всупереч результатам виборів 2006 року; використання окремими політичними силами регіональних, культурних відмінностей з метою політичного тиску.

Кризовий стан системи влади, головним чином, проявився у подальшому загостренні конфліктів між політичними силами і групами в парламенті та іншими представницькими органами влади, а також у руйнуванні системи владних балансів.

Конституція, що зазнала змін, головним чином, не забезпечила чіткого розподілу функцій і повноважень, не було вироблено ані формальних, ані неформальних процедур співпраці між гілками влади. Для тлумачення неоднозначних норм основного закону потрібні були рішення Конституційного Суду, для вироблення процедур – ухвалення конституційних законів або ж час, за який могли б скластися неформальні традиції співпраці. Складається враження, що настав параліч влади, не здатної ухвалювати рішення. Немає також чіткої відповідальності за ухвалені рішення [11].

Однак, прибічники демократії вбачали в цьому навіть деяке позитивне явище: «оскільки уряд і Президент контролюють одне одного, важливі державні рішення є результатом компромісу між різними політичними силами та групами інтересів. У щоденному пошуку компромісів і полягає процес ухвалення державних рішень у демократичній системі. Крім того, завдяки розвиткові вміння йти на взаємні поступки може сформуватися консенсусна політична культура, конче потрібна в такому неоднорідному суспільстві, як українське [13, с. 15]».

Впровадження політичної реформи радикально змінило характер функціонування Верховної Ради та уряду. Головним елементом у формуванні структури парламенту та створенні уряду стала парламентсько-урядова коаліція, що була новим для України інститут. Завдяки цьому інституту могла підвищитися політична відповідальність влади перед суспільством. Сформована коаліція демонструвала стабільність, однак це було наслідком не демократичних чинників чи узгодженістю робочих питань – «Та коаліція була

стабільною лише тому, що ніхто з партнерів не висував істотних програмних вимог до уряду [13, с. 16]».

Неврегульованим залишалося становище опозиції в парламенті. Внаслідок того, що опозиція не брала участі в процедурі ухвалення політичних рішень зменшилася загальна легітимність політичного режиму, а у квітні 2007 року виникла конституційна та політична кризи.

Незважаючи на суттєві конструктивні недоліки, нова модель влади в Україні почала функціонувати і це висувало на порядок денний необхідність її подальшого реформування стосовно підвищення ефективності, демократичності та відповідності європейським стандартам. Практично всі учасники політичного процесу визнали недосконалість організації державної влади в рамках утвореної політичної системи і погоджувались з тим, що її необхідно корегувати, оскільки за наявної конфігурації державна влада проявляла низьку ефективність на всіх територіальних рівнях [17].

Постала надзвичайно важлива потреба для українського суспільства – успішне проведення реформ, але ще важливішою було досягнення суспільної згоди, лише вона й могла це успішне реформування забезпечити. Суспільна згода є передумовою реформ, оскільки останні без неї втрачають сенс. Чинна на той час парламентська система прагнула рівномірно збалансувати вимоги національної згоди з одного боку та можливості для здійснення послідовних суспільних перетворень з іншого. У цьому проявлялась її як перевага, так і слабкість.

Тогочасна ситуація задля процесу реформування включала два паралельні вектори необхідних радикальних змін. Перший вектор – зміни пов'язані з перебудовою економіки, другий – з розбудовою власної держави на демократичних засадах.

Трансформація всієї суспільної системи неминуче супроводжується кризовими явищами, загостренням соціальних конфліктів. У цих історичних умовах вкрай необхідною була, по-перше, оперативна управлінська реакція влади на різні відхилення від виконання прийнятих програм, по-друге,

мінімізація зусиль на усунення цих відхилень, по-третє, здатність влади вжити рішучих заходів для забезпечення законності й порядку в суспільстві, яке переживає нестабільність, пов'язану з системними радикальними змінами, по-четверте, вміння протистояти спробам зовнішніх і внутрішніх сил втягти Україну в чужий для неї цивілізаційний простір, усувати всіма законними засобами прояви сепаратизму. Президентська влада мала бути наділена повноваженнями, які забезпечили б виконання цих завдань на належному рівні [46].

Процес налагодження взаємодії різних гілок влади потребує наділення кожної з них таким обсягом повноважень, який є необхідним для досягнення найвищого інтегрального результату. Іншими словами, не можна абстрактно ставити питання про зменшення чи збільшення обсягу повноважень тієї чи іншої гілки влади. Цю проблему коректно можна вирішити лише за умови системного підходу, який передбачає чітке визначення інтегральної цілі модельованого об'єкта, тобто спрямованості та ефективності функціонування всієї політичної системи за реальних соціально-економічних, геополітичних та гео економічних умов.

Отже, сформована на початковому етапі незалежності України модель влади не задовольняла потреб суспільства та не гарантувала подальшого демократичного розвитку на інституційному рівні влади. Сфера самоврядування, будучи вагомою частиною системи влади в державі, катастрофічно потерпала від несприятливого політичного клімату. Інститут місцевого самоврядування, в частині налагодження взаємин з державною владою був позбавлений усякої можливості проявити свою суб'єктність. За два перших десятиліття державності Україні не вдалось виробити цілісної стратегії розвитку системи публічної влади. Проте спроби модернізації системи робилися впродовж всього зазначеного періоду, хоча й мали тенденційний характер. Часто новації повністю відкидали уже наявні здобутки та мали риси безсистемності.

3. 2. Перспективи розвитку моделі публічного управління в Україні

Повернення України до парламентсько-президентської республіки не зняло проблему розподілу владних функцій. Здавалося б довгоочікувана політична реформа повинна принести швидке покращення політико-управлінського клімату, однак цього не відбулось. Протистояння гілок влади набуло нової форми та сили. Часто заручником такого стану речей були найнижчі рівні управління, в тому числі самоврядні структури.

Запроваджені під час політичної реформи зміни додавали заплутаності «якщо раніше місцеві адміністрації прямо залежали від Президента, то нині їхнє підпорядкування не зовсім зрозуміле: для призначення і звільнення необхідна згода і Президента, і уряду [13, с. 24]. При чому, ці зміни не зачіпали самого місцевого самоврядування.

На противагу змінам, що відбулися в країнах Центральної Європи, в пострадянських країнах місцеве самоврядування від початку розвивалося на засадах радянської системи. Конституція України не визначає поняття адміністративно-територіальної одиниці, не встановлює територіальної основи для організації місцевого самоврядування. Важливо створити умови для поліпшення якості життя населених пунктах усіх територіальних громад. Залишається не визначеним і питання про співвідношення місцевого та регіонального самоврядування. Територіальні громади можуть зазнавати утисків від обласних та районних органів влади. Певною мірою, виправити таке становище могло б впровадження мажоритарних виборів до обласних та районних рад [12].

Впродовж всього періоду незалежності України серед актуальних політико-управлінських проблем було укрупнення територіальних громад. Хоча основна увагу приділялася напрацюванню схеми розподілу влади в частині «самоврядування» та його взаємини з центральною владою. Задля цього з самого початку політичну реформу слід було розглядати у сукупності з адміністративно-територіальною, бюджетною реформою місцевого самоврядування тощо. Всі вони є взаємопов'язаними, залежними одна від

іншої, а тому розводити їх в часі неможливо, а тим більше міняти місцями в послідовності свого впровадження.

Спроби провести політичну реформу без реформи місцевого самоврядування одразу ж показали свою слабкість. Експерти у питаннях політичного устрою дотримувалися думки, що послідовність реформ повинна відбуватися у такому порядку: конституційна – політична – адміністративна – територіальна – бюджетна – земельна – місцевого самоврядування. Конституційна передбачить внесення змін до Конституції; політична – вдосконалисть структуру вищої влади; адміністративна – створить нову систему органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою; територіальна – повинна впорядкувати територіальний устрій України, забезпечити реалізацію принципу повсюдності місцевого самоврядування; бюджетна – необхідно провести зміни у сфері місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, податків; земельна – повинна забезпечити зміну відносин у сфері земельних відносин з тим, щоб органи місцевого самоврядування мали більше впливу на вирішення питань землекористування [48, с. 5].

На відміну від експертного середовища, представники влади дотримувалися думки про першочерговість територіальної реформи, яка б концентрувала структури для того, щоб вони отримали достатні фінанси для забезпечення місцевого самоврядування. Наступним етапом стала б адміністративна реформа з метою передачі повноважень з вищого рівня до рівня громади. Коли територіальна і адміністративна реформи запрацюють створяться передумови бюджетної та фіскальної реформ. Основна ж філософія усього блоку реформ полягала у зміцненні територіальної громади з передачею якнайбільше прав на рівень, де людина зустрічається з державою у повсякденному житті. Результатом реформи має бути збалансований механізм взаємодій людини, територіальної громади, держави.

Український та європейський досвід політичних реформ визначають зміст кінцевої мети реформи місцевого самоврядування. Дієве місце

самоврядування є надійною основою всіх суспільно-політичних перетворень в державі. Ще однією з причин нагальності у проведенні адміністративно-територіальної реформи було те, що від 1991 р. спостерігалася тенденція до збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць із паралельним зменшенням кількості їх жителів. За період з 1991 по 2001 роки чисельність сільського населення зменшилась на 1,1 млн осіб, кількість сільських населених пунктів зменшилась на 153 села. Але кількість сільських рад збільшилась на 1052 одиниці [48, с. 6].

Однією з причин, що призвела до проблем у системі адміністративно-територіального устрою була відсутність єдиного підходу при визначенні територіальної основи сільських, селищних і міських громад. Це спричинило розміщення в межах одних адміністративно-територіальних одиниць інших населених пунктів, що створювало проблему розмежування повноважень різних органів місцевого самоврядування, юрисдикція яких розповсюджується на одну і ту ж територію. Невирішеною залишалася й проблема цілності території адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, інколи така територія не мала єдиного замкнутого контуру, що спричинило існування так званих анклавів [47]. Все це призводило до спорів щодо компетенції між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, зокрема, у сфері права власності на землю, майно, податки тощо. Існували невинуватені диспропорції і на рівні районного поділу, що суттєво впливало на ефективність управління територіями.

Більшість із зазначених недоліків не втрачали своєї гостроти до об'єднання в адміністративний спосіб територіальних громад та укрупнення районів у 2020 році. За результатом реформи в Україні створено 126 районів, а до реформи їх було 490. Крім того було ліквідовано статус міст обласного значення, які тепер теж включено до складу районів, як й інші населені пункти [1].

До реалізації реформи варіантів нового адміністративно-територіального поділу України було дуже багато, але спільним для всіх було те, що

адміністративно-територіальні одиниці мали укрупнюватися. Фахівці сходилися на думці, що причиною більшості недосконалостей була стара територіальна схема поділу держави, тому першочерговим завданням стало саме проведення територіальної реформи.

Активний пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою тривав упродовж всього періоду незалежності України, починаючи з перших років. Було розроблено безліч концепцій та нормативно-правових актів, щодо удосконалення територіального устрою держави [33].

У більшості законопроектів про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування та про територіальний устрій України термін «адміністративно-територіальний устрій» не вживається, а окремого закону ще не прийнято. У статті 1 проекту Закону України «Про територіальний устрій» дається визначення територіального устрою України: «це внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [55]». Автор законопроекту зауважує, що територіальний устрій має тісний зв'язок з процесами централізації та децентралізації, оскільки вони є паралельними і ситуативно баланс може зміщуватися у якусь із сторін. Другою важливою заувагою є обов'язковість врахування традиційних особливостей, що вже склалися на певному територіальному рівні та можуть мати різну природу походження.

Принцип поєднання централізації та децентралізації в здійсненні публічної влади повинен проявлятися в тому, що за центральними органами держави зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, а місцеві органи державної влади разом з органами місцевого самоврядування вирішують питання регіонального та місцевого значення,

сприяють реалізації загальнодержавних програм.

Певну спробу врегулювати процедури вирішення питань статусу населених пунктів було здійснено у 2023 році прийняттям Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою», цьому закону передував закон УРСР прийнятий ще у 1981 році, який вже давно повністю втратив свою актуальність. Більшість процедурних дій, передбачених цим Законом, потребують взаємодії органів місцевого самоврядування із місцевими органами державної влади, Кабінетом Міністрів, України, Верховною Радою України.

Остаточним є рішення Верховної Ради у питаннях віднесення селищ, сіл до категорії міст та віднесення міст до категорії селищ, сіл. Причому така зміна статусу населених пунктів задіює й Кабінет Міністрів України, який на підставі звернення сільської, селищної, міської ради здійснює відповідне подання до парламенту. У питаннях утворення населених пунктів рішення приймається Кабінетом Міністрів України «на підставі подання сільської, селищної, міської ради, в межах території територіальної громади якої розташоване поселення, на основі якого пропонується утворити населений пункт [54]». У випадках віднесення сіл до категорії селищ рішення теж приймається Кабінетом Міністрів України «на підставі подання сільської, селищної, міської ради, в межах території територіальної громади якої розташоване відповідне село [54]».

У певних випадках зазначений закон передбачає й дорадчу участь членів територіальної громади у формі громадських слухань. Зокрема: «Громадське обговорення проводиться у разі:

- 1) утворення населених пунктів;
- 2) утворення (ліквідації) районів у місті;
- 3) віднесення селищ, сіл до категорії міст;
- 4) віднесення сіл до категорії селищ;
- 5) віднесення міст до категорії селищ, сіл;
- 6) віднесення селищ до категорії сіл;

- 7) найменування (перейменування) населених пунктів;
- 8) найменування (перейменування) районів у місті;
- 9) включення поселень до складу міст, селищ, сіл [54]».

Доречно зауважити на потребі не лише прийняття закону про адміністративний устрій, а й врегулювання основних положень окресленої проблеми у Конституції України, яка визначає лише адміністративні одиниці рівні регіону.

Конституційного врегулювання потребує й конкретизація місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, у зв'язку з цим постає запитання: яку ж саме владу здійснюють органи місцевого самоврядування? З формальної точки зору вони не віднесені до жодної із названих вище влад. З одного боку, вони здійснюють одну й ту ж саму владу, що й органи державної влади, джерелом якої є весь народ, а з іншого – їм не знайшлося місця в тріаді розділених влад.

Важливою проблемою конституційної реформи є відновлення повноцінного місцевого самоврядування на рівні районів і областей. Регіональне самоврядування в Україні, по суті, ніколи не мало належного врегулювання, хоча досвід європейських держав вказує на хибність такого шляху. Районні й обласні ради як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, не можуть сьогодні ефективно виконувати цю свої функції.

Після проведення першого етапу реформи адміністративно-територіального устрою все більше уваги приділяється її заключному етапу – зміні регіонального рівня. «Існує два протилежних підходи – укрупнення та розукрупнення регіонів. Не завершеною залишається дискусія щодо дефініції на означення адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня: земля, край, округа, паланка, воєводство, область, регіон тощо [19]».

Тобто, у процесі подальшого реформування слід подумати про відновлення повноцінного місцевого самоврядування на регіональному рівні.

Щодо місцевих державних адміністрацій, то їхні функції могли б зводитися тоді лише до здійснення адміністративного контролю за роботою місцевого самоврядування, тобто до функцій органів, подібних до префектур у Франції чи урядових комісаріатів Італії. Зрештою, делегування повноважень є правом, а не обов'язком відповідної ради. З огляду на це, законодавець не повинен був зобов'язувати районні та обласні ради делегувати свої повноваження місцевим державним адміністраціям.

Концептуально делегування повноважень місцевого самоврядування державним органам є нонсенсом. В процесі проведення конституційної реформи від цього механізму треба відмовитися. Від ефективності функціонування місцевої влади залежить ефективність всього державного механізму. Ця ефективність залежить від оптимальності поєднання інтересів держави та інтересів місцевих громадських колективів [59, с. 47].

У законодавстві належить чітко визначити статус територіальної громади, принципи її внутрішньої організації, розподілу повноважень, порядок формування представницьких органів. На регіональному рівні представники органів місцевого самоврядування запропонували ліквідувати райдержадміністрації, а повноваження облдержадміністрацій у сфері соціально-економічного та культурного розвитку території передати виконкомам відповідних обласних рад згідно з принципом субсидіарності.

Обласним адміністраціям доцільно було б залишити повноваження у сфері державного контролю та координації управлінської діяльності з реалізації функцій виконавчої влади, оскільки такі повноваження не можна передати органам місцевого самоврядування. Крім того, потрібно вдосконалити процедуру захисту прав та інтересів місцевого самоврядування в суді, розробити та впровадити постійні механізми громадського контролю, а також демократичні й прозорі процедури ухвалення рішень через проведення публічних консультацій з громадськістю.

Також належить переглянути співвідношення компетенції держави і місцевого самоврядування щодо фінансування місцевого самоврядування з

місцевого та державного бюджетів, надавши більше переваг місцевому самоврядуванню. Крім того, потрібно розширити податкову базу місцевого самоврядування [13, с. 29].

Після завершення першого етапу реформи територіальні громади отримали повноваження та ресурси, які раніше надавалися тільки містам обласного значення: «зарахування до місцевого бюджету 60 % податку на доходи фізичних осіб, 100 % з єдиного податку, податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Одночасно громади отримали й право на державні трансферти для виконання повноважень: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо [30, с. 26]».

Важливим компонентом комплексної реформи децентралізації є секторальні реформи, котрі є й елементом окремих галузевих реформ. «Управління територіальними громадами ще не стало якісно новим унаслідок неврегульованості перерозподілу повноважень між громадами й адміністративно-територіальними одиницями регіонального та субрегіонального рівнів. Секторальні реформи відображають реальний стан передачі повноважень територіальним громадам у тій чи іншій сфері й перебувають на різних етапах упровадження залежно від пріоритетності, визначної державою, тому і мають різні перспективи [19]». Наразі, рівень децентралізації в окремих секторах суттєво різниться. Більшість фахівців та експертів сходяться на тому, що серед основних факторів такої ситуації вагому роль відіграє прийняття політичних рішень щодо реалізації окремих галузевих реформ залежно від їхньої суспільної важливості [50, с. 115].

Отже, на сьогоднішній день Україна має достатньо розроблені концепції і конституційної, і політичної, і адміністративно-територіальної реформ. В Україні сформувався суспільний запит на те, аби влада забезпечувала дотримання базових політичних прав та уможливлювала здійснення громадянських свобод.

Встановлена в 1991 році модель влади вже декілька разів зазнавала

реформування з метою наблизити систему влади до більш демократичних стандартів політичного управління. Перспективи вибору оптимальної моделі співіснування влади та самоврядування суттєво конкретизувалися після реалізації першого етапу адміністративно-територіальної реформи у 2020 році. Налагодження конструктивних взаємин між державною владою та місцевим самоврядуванням потребує конституційного і законодавчого унормування. Принцип децентралізації влади потребує вдосконалення не тільки на рівні територіальних громад, а й на регіональному. Регіональне самоврядування має перетворитися на повноцінний інститут самоврядування з власними виконавчими комітетами та значною компетенцією у питаннях управління територіями. Тільки у такий спосіб можна створити гнучку систему публічного управління, добре пристосовану до місцевих умов і потреб.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного аналізу принципів та механізмів здійснення управлінських процесів у сучасних політичних системах було зроблено низку узагальнень та висновків.

1. Управління сучасними демократичними державами ґрунтується на уже напрацьованій теоретико-методологічній основі, яка є базисом практично-управлінських дій та охоплює низку принципів та процедур. Кожна окремо взята держава розробляє свою власну модель управління, засновану на національних, культурних, географічних, політико-адміністративних, ментальних особливостях і традиціях. Однак, можна виокремити певні універсальні засади їх формування. В якості таких теоретико-методологічних засад використовують цілу низку науково розроблених та практично апробованих принципів здійснення влади, де основою основ вважають принцип розподілу влад, а всі інші принципи є додатковими, такими, що деталізують дію ключового. Принцип розподілу влад необхідно розглядати і в горизонтальному вимірі, і в вертикальному, тобто між центральною владою та самоврядуванням. Необхідно пам'ятати, що влада є єдиною, а відповідальність за її здійснення – неподільною. Розподілятися можуть тільки владні функції, а для збереження єдності та запобігання узурпації влади має бути розроблена та впроваджена в життя чітка система стримувань та противаг, важелі якої повинні бути і у самоврядних структур. Реалізація принципу розподілу влад в Україні закріплена в Конституції, але на практиці виявляється, що гілки влади часто знаходяться в конфлікті та пошуку оптимальної моделі розподілу повноважень. До того ж законодавство визнає лише горизонтальний поділ влад на три гілки, а про самоврядування як про владу мова йде тільки теоретично. Законодавство не визнає місцеве самоврядування як владу, а лише як здатність та можливість місцевої громади вирішувати питання місцевого значення.

2. Основними принципами взаємодії державної виконавчої влади і місцевого самоврядування є принципи децентралізації, деконцентрації,

субсидіарності, контролю. Названі принципи прописують модель взаємин між центральною владою та самоврядними територіями в сучасних демократичних державах, визнаються Європейським законодавством та апробовані практикою здійснення політичного управління провідних країн світу. Принцип децентралізації має широке поле дії. Прийнято розрізняти децентралізацію влади та децентралізацію державного управління. Делегування нормотворчої діяльності самоврядним одиницям є фактом децентралізації влади, тоді як передача лише повноважень з виконання рішень центральної влади – децентралізацією управління. До того ж необхідно розрізняти процеси децентралізації і деконцентрації влади та управління: перший має справу з передачею повноважень на нижчий рівень, що управляється за допомогою обраних рад, а другий – в межах однієї гілки влади своїм територіальним підрозділам. При цьому модель децентралізації влади залежить від форми територіального устрою держави.

3. Наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями відбувається на основі принципу субсидіарності, який передбачає надання можливостей найнижчому рівню влади виконувати все те, що він здатний опанувати самотійно, але за умов гарантії матеріально-фінансових основ своєї діяльності з боку вищих рівнів влади, а на верхній рівень передаються тільки ті справи, що неможливо вирішити самотійно. Децентралізація та субсидіарність передбачають розподіл повноважень між рівнями влади, а принцип контролю забезпечує перевірку виконавця владних повноважень у випадку делегування йому влади. Традиційно до цього процесу залучалися спеціальні державні установи, однак все частіше до цього контролю долучається громадськість, апелюючи до прозорості виконання повноважень. Це є основною метою реформ державного управління – забезпечити громадський контроль на всіх рівнях.

4. Узагальнивши тенденції у змінах ролі органів місцевого самоврядування в конституційній моделі України періоду незалежності з'ясовано, що сучасна модель управління ще далека від збалансованої.

Необхідне проведення низки реформ, мета яких запровадити модель влади «людина–громада–держава», яка повинна спиратися на міцне теоретико-методологічне підґрунтя. В якості таких теоретико-методологічних засад доцільно вжити принципи розподілу влад, децентралізації влади, субсидіарності та контролю. Кожен з них певною мірою вже втілено в життя, але потребує вдосконалення і на рівні горизонтального поділу влад, і у вертикальному вимірі. Так, потребує узгодження механізм взаємин між інституціями політичного рівня і водночас слід зміцнити територіальну громаду. Політична реформа та реформа місцевого самоврядування потребують синхронного впровадження у життя. Поступальний процес у визначеній площині часто гальмується нездатністю різних політичних сил до співпраці на основі взаємних поступок, що, своєю чергою, підриває довіру до владних структур з боку громадськості.

5. З'ясовано, що перспективи пошуку оптимальної моделі співвідношення державної влади та місцевого самоврядування в Україні визначаються подальшою реалізацією реформи адміністративно-територіального устрою. Для забезпечення успішного продовження реформи потрібно забезпечити удосконалення конституційної та нормативної бази управління, внести зміни до Конституції стосовно адміністративно-територіального устрою держави; визначення динаміки демографічної статистики та спроби її передбачити після закінчення повномасштабної російської агресії, посилення залученості громадськості до політичного життя на місцевому рівні, проведення експертних консультацій, у тому числі із залученням міжнародних фахівців.

При всьому зазначеному, варто зауважити на складності визначених завдань та встановленні хронологічних меж запланованих дій. Оскільки політичні та безпекові виклики істотно гальмують реалізацію реформ. Проте пріоритет курсу євроінтеграції та позитивні результати вже здійснених кроків підтверджують правильність обраного напрямку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-територіальний поділ України. URL: <https://esu.com.ua/article-42677> (дата звернення: 12.10.2025).
2. Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади / П. Остапенко, Р. Перхалюк, О. Бончковський, С. Остапенко. Київ, 2020. 56 с.
3. Бабич П. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: за і проти. *Командор*. 1997. № 2. С. 15–23.
4. Бакумов О. С. Моделі юридичної відповідальності держави в сучасних конституціях: єдність у багатоманітності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 4. Том 1. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/94d06cc7-9b92-4c2e-a477-e17463efa9e7/content> (дата звернення: 27.09.2025).
5. Батанов О. В. Публічна влада як суспільно-політичний феномен: постановка проблеми. *Правова держава: щорічник наукових праць*. 2005. Вип. 16. С. 214–217.
6. Бевз Т. Специфіка здійснення реформи децентралізації в регіонах України: здобутки і прорахунки. *Народна творчість та етнологія*. 2019. № 3. С. 65–75.
7. Боренько Я. Що може регіон? Співвідношення територіальної організації держави і можливостей реалізації регіональних інтересів. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/23-zmist.htm> (дата звернення: 11.09.2025).
8. Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні. *Розвиток демократії в Україні: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.)*. Київ: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. С. 725–756.
9. Бусигіна І. Сучасне й майбутнє «Європи регіонів». *Часопис І*. 2001. № 23. С. 72–86.
10. Вовканич С. Й. Соціогуманістична парадигма інтеграційної стратегії

- розвитку України та її регіонів. *Регіональна економіка*. 2008. № 3. С. 7–22.
11. Вонсович С. Г. Варіативність дослідження концепту «політична влада»: модерн & постмодерн. *Innovative development of science, technology and education*. Proceedings of the 1st International scientific and practical conference (19–21 October 2023). Perfect Publishing. Vancouver, Canada. 2023. URL: <https://kmaecm.edu.ua/wp-content/uploads/shevchenko-lyudmyla.-sharykov-denys.-ivanov-yevgenij.-samojlenko-svyatoslav.-innovative-development-of-science-technology-and-education-19-21.10.23.pdf#page=412> (дата звернення: 09.10.2025).
 12. Ворона П. В. Особливості проведення місцевих виборів відповідно до Виборчого кодексу України. URL: https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/164542/2020_10_zbirnik_dums_25_09_2020+-44-47.pdf (дата звернення: 27.09.2025).
 13. Впровадження політичної реформи та її наслідки для Української держави. Звіт про проведення публічних консультацій у Чернівцях, Луцьку, Дніпропетровську, Миколаєві та Сімферополі. Київ, 2007. 32 с.
 14. Гальчинський А. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти. Київ: Либідь, 2006. 312 с.
 15. Гамільтон А. Записки федераліста. URL: <https://gotoquality.org.ua/TheFederalist.html> (дата звернення: 22.09.2025).
 16. Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика. *Хрестоматія з сучасної зарубіжної соціології регіонів* / уклад.: Кононов І. Ф., Бородачев В. П., Топрольсків Д. М. та ін. Луганськ: Альма-матер-знання, 2002. 664 с.
 17. Глотов Б., Сидоренко Н. Реформування системи організації державної влади в умовах глибокої політичної кризи. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). URL: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:fSxIipTebq0J:scholar.google.com/+%D0%B2%D0%B8%D1%85%D1%96%D0%B4+%D0%B7++%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%BE%D1%97+%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8+&hl=uk&as_sd

t=0,5 (дата звернення: 18.09.2025).

18. Глушук О., Пахолок В. Основні напрямки цифровізації в місцевому самоврядуванні. *Актуальні проблеми розвитку природничих та гуманітарних наук: збірник матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (14 листопада 2024 р.)* / відп. ред. Шуляк Н. О., Зінченко М. О. Луцьк: ВНУ ім. Лесі Українки, 2024. С. 314–317.
19. Горохова Л. В., Невинна Г. Я. Досягнення та перспективи реформи децентралізації в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2023. №. 46. С. 253–261.
20. Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу: навч. посіб. Київ: «К.І.С.», 2004. 260 с.
21. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В. Шовкуна. Київ: Основи, 1993. 257 с.
22. Гьюфнер Й. Християнське суспільне вчення / пер. з нім. С. Пташник, Р. Оглашений. Львів: Свічадо, 2002. 304 с.
23. Галкін А. Федералізм і публічна сфера як вихідні поняття. *Часопис І*. 2001. № 23. С. 98–110.
24. Дворова О. Ю. Автономне утворення: поняття, типи та моделі. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. 2021. № 10. URL: <http://surl.li/jblmvv>.
25. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / за ред. Н. Нижник. Київ: УАДУ при Президентові України, 1997. 348 с.
26. Децентралізація державного управління: досягнення влад / відп. ред. Ю. В. Наврузов. Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 1998. 178 с.
27. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / О. В. Шевченко, В. В. Романова, Я. А. Жаліло та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с.
28. Добронравова І. Процеси самоорганізації як предмет філософського осмислення в українській філософії науки. *Українознавчий альманах*. 2022. Вип. 31. С. 87–95. URL: <http://surl.li/csawgm> (дата звернення: 24.09.2025).

29. Дорош У. До визначення поняття децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3 (52). Ч. 1. URL: <http://surl.li/albzem> (дата звернення: 14.09.2025).
30. Дребот Н. П., Семеген І. Б. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2019. Т. 29. № 4. С. 24–27.
31. Дунаєва Л. М. Принцип поділу влади як основа співіснування державної влади та місцевого самоврядування в політичній системі сучасних країн. *Держава і право*. 2008. Вип. 42. С. 648–654.
32. Дунаєва Л. М. Принципи та механізм здійснення політичного управління сучасною державою. *Науковий вісник Одеського державного економічного університету. Науки: економіка, політологія, історія*. 2008. № 20 (76). С. 68–78.
33. Дунаєва Л. М. Регіон в політичній практиці сучасних держав. *Науковий вісник Одеського державного економічного університету. Науки: економіка, політологія, історія*. 2008. № 16 (72). С. 134–142.
34. Дунаєва Л. М. Теоретико-методологічні проблеми реформи місцевого самоврядування в Україні. *Наукове пізнання: методологія та технологія*. 2005. Вип. 1 (15). С. 44–49.
35. Економіка знань: виклики глобалізації та Україна / за заг. ред. А. П. Гальчинського, С. В. Львовичкіна, В. П. Семиноженка. Київ: Вид-во НІСД, 2004. 261 с.
36. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 22.09.2025).
37. Карлова І. О. Глобалізація: сутність, наслідки та вплив на соціально-політичний розвиток України. *Актуальні проблеми економіки*. 2008. № 11. С. 41–52.
38. Касяненко Є. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul*

- juridic național: teorie și practică*. 2019. № 6.(40). URL: <http://surl.li/irllpl> (дата звернення: 10.11.2025).
39. Кінг П. Класифікування федерацій. *Часопис І*. 2001. № 23. С. 3–17.
 40. Козачок І. Контроль як складник і регулятор сталого розвитку місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2020. № 3. URL: http://www.yurvisnyk.in.ua/v3_2020/2020_3.pdf#page=335 (дата звернення: 07.09.2025).
 41. Козлова Ю. В. Принципи прозорості, підконтрольності та відповідальності в діяльності органів місцевого самоврядування. *Сталий розвиток: виклики та загрози в умовах сучасних реалій*: матеріали Міжн. наук.-практ. Інтернет-конференції, 15 червня 2023 р. Полтава: Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2023. С. 67–69. URL: <https://nupp.edu.ua/uploads/files/0/events/conf/2023/mnpik-srvzusr/zbirnik.pdf#page=67> (дата звернення: 09. 11.2025).
 42. Колодій О. М. Досвід децентралізації у Франції. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Том 29 (68). № 1. URL: https://www.pubadm.vernadskeyjournals.in.ua/journals/2018/1_2018/37.pdf (дата звернення: 09.09.2025).
 43. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні. (Основи муніципального права): навч. посіб. Київ: Арарат-Центр, 2001. 176 с.
 44. Линьов К. О. Принцип субсидіарності у державному управлінні. URL: <http://nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-1/txts/LINOV.htm> (дата звернення: 04.11.2025).
 45. Луньков С. М. Геоінформаційні технології на підтримку регіонального розвитку. URL: <http://surl.li/vkumxd> (дата звернення: 24.09.2025).
 46. Мацюк М. Проблема адекватності. *День*. 2006. № 151. URL: <https://day.kyiv.ua/arhiv/no151-2006> (дата звернення: 03.10.2025).
 47. Мостова Ю. Як нам облаштувати Україну, або Що робити з

- адміністративно-територіальною реформою. *Дзеркало тижня*. 2007. № 31 (24–31 серпня). С. 7.
48. Негода В. Концепція (концептуальні засади) реформи адміністративно-територіального устрою України. Київ: Асоціація місцевих та регіональних влад, 2005. 36 с.
49. Овчарук В. В. Принципи побудови та використання систем адміністрування в управлінні підприємствами з урахуванням євроінтеграційних процесів. *Економіка та держава*. 2018. Вип. 8. С. 46–51. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/8_2018/12.pdf (дата звернення: 27.09.2025).
50. Павлюк А. П. Секторальна децентралізація в Україні: результати реформи та пріоритети розвитку. *Стратегічні пріоритети*. 2017. № 3 (44). С. 113–124.
51. Пахолок В. М. Методологічні підходи до визначення поняття державного устрою. *Панорама політологічних студій*. 2012. Вип. 9. С. 19–26
52. Пахолок В. М. Система місцевого самоврядування у контексті поділу влади. *Панорама політологічних студій*. 2012. Вип. 8. С. 181–187
53. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.09.2025).
54. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою: Закон України від 28.07.2023 р. № 3285-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#n9> (дата звернення: 08.09.2025).
55. Про територіальний устрій України: Проект Закону України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF5GI00A?an=3> (дата звернення: 12.09.2025).
56. Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування: матеріали щорічної наук.-практ. конф. Київ: НАДУ, 2006. 384 с.
57. Пухтинський М. В., Павленчик П. Т., Князев В. М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. Київ: Логос, 2002.

212 с.

58. Радченко О. О. Механізми реалізації публічної влади в Україні: Теоретичні аспекти. *Актуальні дослідження суспільних наук*: матеріали X Всеукр. наук. конф. (м. Умань, 28 берез. 2024 р.) / МОН України, Уманський держ. пед. ун-т імені Павла Тичини, Черкаський нац. ун-т імені Богдана Хмельницького та ін.; голов. ред. А. Л. Бержанір; редкол.: Я. М. Балановський, В. І. Пархета. Умань: Візаві, 2024. С. 334–338. URL: <http://surl.li/qjeuiy> (дата звернення: 09.10.2025).
59. Регіональна політика України: інституціонально-правове забезпечення: зб. офіц. док-тів / за ред. З. Варналія. Київ: НІСД, 2004. 521 с.
60. Регіональні суспільні системи / відп. ред. П. К. Семів. Львів, 2007. 497 с.
61. Ріхтер М. Делегування влади урядом Великої Британії: еволюція, а не революція. *Часопис І*. 2001. № 23. С. 56–72.
62. Розумний М. Розвиток політичної системи України: виклики і загрози. *Політичний менеджмент*. 2008. № 1 (28). С. 14–22.
63. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування: монографія. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. 380 с.
64. Сенктон Е. Системи міського управління / пер. з англ. С. Куц. Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. 96 с.
65. Сторожук І. П. Принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації в місцевому управлінні. *Університетські наукові записки*. 2018. № 1. С. 66–78. URL: <http://surl.li/ztoljk> (дата звернення: 07.09.2025).
66. Татаренко Т. М. Регіональний фактор у політичному житті України (політико-правові аспекти): монографія. Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2005. 416 с.
67. Ткачук А. В Україні перший етап децентралізації був успішнішим, ніж у країнах Європи. URL: <http://open.solidarnist.ua/?p=2308> (дата звернення: 09.09.2025).
68. Цветков В. В., Горбатенко В. П. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: монографія. Київ: Ін-т

держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.

69. Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія: монографія. Київ: КНЕУ, 2008. 272 с.
70. Шевченко В. О. Реалізація функції контролю в діяльності органів місцевого самоврядування. URL: <http://surl.li/lpjgmi> (дата звернення: 09.10.2025).
71. Яцунська О. Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та українського досвіду. *Віче*. 2000. № 7. С. 42–43.