

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**МІХАЙЛОВ Денис Сергійович**

УДК 352: 342.25

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління

Галузь науки: Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ Д.С. Михайлов

Науковий керівник: Ажажа М.А., доктор наук з державного управління, професор

## АНОТАЦІЯ

**Міхайлов Д. С. Організаційно-правовий механізм розвитку місцевого самоврядування. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 «Механізми державного управління», Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2024.

У дисертації запропоновано вирішення важливого науково-практичного завдання в галузі науки публічного управління й адміністрування – дослідження науково-теоретичних засад формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування, генези його розвитку в межах системи публічного управління та обґрунтування підходів до вдосконалення зазначеного механізму.

Об'єкт дослідження – публічне управління у сфері розвитку місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – організаційно-правовий механізм розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Розв'язання зазначеного науково-практичного завдання дозволило встановити особливості змістовної диференціації понять «публічне адміністрування» і «місьцеве самоврядування». З метою унеможливлення виявів даних негативних процесів в управлінській практиці та підвищення результативності реалізації місцевого самоврядування (на регіональному та базовому рівнях) обґрунтовано конституційно закріпити особливості розмежування понять «публічне адміністрування» і «місьцеве самоврядування». Це має дозволити визначити можливості та ресурси розвитку насамперед місцевого самоврядування, перспективи їх використання в напрямку забезпечення політичної та соціальної активізації населення, його громадянської участі у самоврядуванні на певній території.

Зважаючи на роль населення в місцевому самоврядуванні, доведено необхідність застосування системного та структурно-функціонального підходів до забезпечення розвитку місцевого самоврядування із залученням громадянського суспільства. У цьому контексті уточнено завдання місцевого самоврядування, що мають у цілому загальнодержавне значення, забезпечуючи соціальну безпеку в Україні. Серед цих завдань визначено такі, як охорона довкілля, економічне й територіальне планування, упровадження ідеї «соціальної орієнтованості держави», підвищення суспільно-політичної активності населення та ін.

У дисертаційній роботі дістало подальшого розвитку характеристика стану функціонування організаційно-правового механізму публічного управління розвитку місцевого самоврядування в Україні, у т. ч. із застосуванням методу соціологічного опитування (загальна кількість опитаних – 262 особи). Із використанням цього методу визначено питання, що залишаються не вирішеними в межах правового поля та стосуються, зокрема, адміністративно-територіального устрою, земельних й екологічних відносин, фінансової бази місцевого самоврядування, забезпечення відповідальності його органів перед членами територіальних громад і впровадження механізмів місцевої демократії загалом, визначення й аплікації європейських принципів публічної служби на вітчизняних теренах, діяльності громадських радників тощо. Крім того, систематизовано чинники, що заважають вирішенню зазначених проблем місцевого значення, а також обґрунтовано комплекс публічно-управлінських заходів, які охоплюють безпекові, організаційно-правові, соціально-економічні, кадрові та інші заходи.

Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, узагальнено закордонні практики функціонування організаційно-правового механізму публічного управління у сфері місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи. У цьому контексті аргументована, по-перше, схожість цих практик із українськими в частині упровадження реформи

децентралізації влади. А по-друге, важливість завершення реформи децентралізації влади на вітчизняних теренах із урахуванням позитивного закордонного досвіду.

Найсуттєвіші результати дисертаційного дослідження, які містять наукову новизну, полягають у тому, що автором уперше обґрунтовано методичні засади щодо підвищення результативності організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні. Обґрунтування методичних засад дозволило довести необхідність щодо: 1) упровадження системи менеджменту якості в діяльність органів місцевого самоврядування в межах запропонованого алгоритму, а також принципів виборності та підзвітності старост перед мешканцями відповідної громади та старостинського округу; 2) урахування уточнених критеріїв оцінювання населенням діяльності цих органів; 3) удосконалення процесів проєктування та розробки послуг, що надаються ними, із наведенням конкретних нормотворчих і методичних рекомендацій. На цій підставі рекомендовано внести зміни до чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування в Україні в напрямку встановлення вимог до кандидатів у старости в окремо взятому старостинському окрузі, а також їхнього обрання саме населенням, а не призначення головами місцевих рад за погодженням із депутатами місцевого скликання. Урахування цих засад дозволить підвищити рівень соціально-економічного розвитку громад і рівня довіри населення до органів місцевого самоврядування, зменшити кількість можливих корупційних протиправних дій, унеможливити залежність старост від неузгоджених рішень голів місцевих рад і депутатів місцевого скликання та ін.

Крім того, у дисертації вдосконалено концептуальні засади щодо формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування України. Вони передбачають упровадження стандартів ISO 9000:2015 та ISO 18091 у діяльність представницьких самоврядних органів місцевого рівня. На цій підставі розроблено діагностичну модель об'єктивного оцінювання рівня обслуговування населення органами

місцевого самоврядування. У цьому контексті визначено шляхи вирішення проблем, пов'язаних із кваліфікаційною асиметрією посадових осіб місцевого самоврядування, що встановлюється за результатами їхньої діяльності. Серед цих шляхів виокремлено такі:

1) забезпечення відповідності між освітніми та кваліфікаційними компетентностями, тобто необхідними та фактичними навичками службовців органів місцевого самоврядування (hard-skills і soft-skills);

2) надання цим службовцям, які виконують нові обов'язки, можливостей щодо отримання консультацій експертів, які мають значний досвід у результативному виконанні завдань необхідного типу, проходження додаткового навчання без відриву від виробництва для підвищення кваліфікації;

3) застосування заходів морального та матеріального заохочення до посадових осіб місцевого самоврядування з метою підвищення ступеня їхньої кваліфікації й ефективності діяльності.

Дисертаційне дослідження побудовано на концептуальному, проектному й історико-правовому підходах, а також сукупності методів, які забезпечують їхню реалізацію, а саме:

- 1) аналізу, синтезу й логічного абстрагування;
- 2) теоретизування й історичної формалізації;
- 3) системного аналізу, порівняння, вибірки та опису;
- 4) дедукції й індукції;
- 5) прогнозування та логічного узагальнення.

Інформаційно-фактологічною базою дослідження є закони України, укази Президента України, нормативні акти Кабінету Міністрів України, аналітичні матеріали Міністерства розвитку громад та територій України, статистична інформація Державної служби статистики України тощо.

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, організаційно-правовий механізм розвитку місцевого самоврядування, органи публічної влади, територіальні громади.

## ANNOTATION

**Mykhaylov D.S. Organizational and legal mechanism of local self-government development.** – Manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of a Candidate of Science in Public Administration, speciality 25.00.02 – Mechanisms of state management, National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv, 2024.

The thesis proposes the solution to an important applied research task in the field of study of public governance and administration – the study of scientific and theoretical principles of formation of organizational and legal mechanism for local self-government development, the genesis of its development within the system of public governance, and substantiation of approaches to the improvement of the indicated mechanism.

The object of the research is public administration in the field of local self-government development.

The subject of the study is the organizational and legal mechanism of the development of local self-government in Ukraine.

The solution of this applied research task made it possible to determine the peculiarities of significant differentiation of the concepts of public administration and local self-government. In order to prevent the appearance of these negative processes in administrative practice and to increase the effectiveness of local self-government (at the regional and basic levels), the grounds for constitutional stipulation of the peculiarities of differentiation of the concepts of public administration and local self-government were given. This will allow to determine the possibilities and resources for the development of local self-government in the first place, the prospects of their usage to make population more politically and socially active and to ensure its civil participation in self-government on certain territories.

Taking the role of population in local self-government into consideration, it

was proved necessary to apply systemic, as well as structural and functional approaches to the development of local self-government with the attraction of civil society. In this context, the tasks of local self-government that are of national significance due to their provision of social security in Ukraine were specified. These tasks include environmental protection, economic and regional planning, implementation of the idea of socially-oriented state, increase in social and political activities, etc.

The description of the state of functioning of organizational and legal mechanism of public governance of the development of local self-government in Ukraine, including with the help of the sociological survey method, was further developed in the thesis (the total number of respondents – 262 people). Its usage caused the determination of issues that remain unsolved within the legal framework and deal with particularly administrative organization, land and environment matters, financial base of local self-government, guarantees for the responsibility of its bodies to the members of communities and implementation of the mechanisms of local democracy in general, determination and application of European principles of public service within the country, activities of social advisors, etc. Moreover, the factors hindering the solution of the indicated local issues were systematized, while the complex of public and administrative measures including the security, organization and legal, social and economic, employment and other ones was substantiated.

Taking the European integration goals of Ukraine into account, the foreign practices of functioning of organizational and legal mechanism of public governance in the field of local self-government in the countries of Central and Eastern Europe were generalized. In this context, first, the similarity of these practices with Ukrainian ones in terms of introduction of the reform of decentralization of power was proved. And second, the reasons were given for the importance of completion of the reform of decentralization of power in the country taking the positive foreign experience into account.

The most important results of the research, which contain scientific novelty,

show that the author for the first time substantiated procedural framework for enhancing the efficiency of organizational and legal mechanism in the field of development of local self-government in Ukraine. This substantiation made it possible to prove the necessity of the following: 1) the introduction of the quality management system into the activities of local self-government bodies within the frameworks of the proposed algorithm, as well as the principles of electivity and accountability of village heads to the residents of respective community and district; 2) taking the specified criteria of assessment of these bodies activities by population into account; 3) improvement of the provided services design and development processes by giving specific standard-setting and methodical recommendations. On these grounds, it was recommended to introduce changes to the current legislation in the field of local self-government in Ukraine concerning the introduction of the requirements to village head candidates in certain districts, as well as their selection by population instead of appointment by the heads of local councils in coordination with the members of local council. The consideration of these principles will make it possible to increase the level of social and economic development of communities and the level of population trust in local self-government bodies, to decrease the number of possible corruption or illegal actions, to make the dependence of the village heads on the uncoordinated decisions of the heads and the members of local councils impossible, etc.

In addition, the thesis improves the conceptual framework for the formation of the organizational and legal mechanism of the development of local self-government of Ukraine. It stipulates the introduction of ISO 9000:2015 and ISO 18091 standards into the activities of local representative self-governing bodies. On this ground, the diagnostic model of unbiased assessment of the level of services provided to the population by local self-government bodies was developed. In this context, the means of solving the issues connected with qualification asymmetry of local self-government officials, which is determined according to the results of their activities, were defined. These means include the following:



1) ensuring correspondence between educational and qualification competencies, i.e. the needed and actual skills of local self-government officials (hard skills and soft skills);

2) providing these officials, who fulfil new duties, with the opportunities to be consulted by the experts with significant experience in effective execution of certain types of tasks, as well as with additional professional on-the-job training;

3) using moral and material incentives for local self-government officials with the purpose of their professional development and work efficiency improvement.

The paper is based on the conceptual, methodological, project-based, institutional, and historical and legal approaches, as well as on the range of methods, which stipulate their implementation, namely:

- 1) analysis, synthesis and logical abstraction;
- 2) theorizing and historical formalization;
- 3) systematic analysis, comparison, sampling and description;
- 4) deductions and inductions;
- 5) prediction and logical generalization.

The informational and factual basis for the research is the laws of Ukraine, the orders of the President of Ukraine, the regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine, analytical materials of the Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine, statistical information of the State Statistics Service of Ukraine, etc.

**Keywords:** public administration and administration, organizational and legal mechanism of local self-government development, public authorities, territorial communities.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

### *Статті у фахових наукових виданнях з державного управління:*

1. Mikhailov D., Pravosud O. Development of public administration in the field of local government in Ukraine in the context of ensuring the trust of its population // *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. Вип. 2 (15). 2021. С. 268–274.

*Особистий внесок:* визначено особливості розвитку місцевого самоврядування в Україні.

2. Mikhailov D. Features of the legal mechanism of development of public administration and local self-government // *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. Вип. 1 (16). 2022. С. 50–55.

3. Міхайлов Д.С. Стан функціонування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням думки громадськості // *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. Вип. 2 (17). 2022. С. 247–253.

4. Міхайлов Д.С. Теоретичні засади формування та модель оцінювання організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування // *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. Вип. 1 (18). 2023. С. 308–314.

5. Mikhailov D. Diagnostic methodology of the formation of the organizational and legal mechanism of the development of local self-government // *Public administration and state security aspects*. 2023. Vol. 1. Pp. 150–159.

*Статті в закордонних виданнях за напрямком:*

6. Mikhailov D. Organizational and legal measures to improve the quality management system of local self-government bodies in Ukraine // *Eurasian Academic Research Journal*. 2020. Vol. 37. Pp. 81–89.

*Тези конференцій:*

7. Ажажа М.А., Михайлов Д.С. Організаційно-правовий механізм розвитку місцевого самоврядування // *Формування сучасних концепцій менеджменту організацій та адміністрування в умовах цифровізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 25-річчю створення кафедри менеджменту організацій та управління проектами (23–24.09.2021 р., м. Запоріжжя)*. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 221-230. URL: <https://dspace.znu.edu.ua/jspui/handle/12345/5277>.

*Особистий внесок:* визначено теоретичні засади побудови організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування.

8. Михайлов Д.С. Розвиток місцевого самоврядування в межах організаційно-правового & інформаційного вимірів // *Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи* : матеріали 12 Всеукр. наук.-прак. конф. / за наук. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща (07.12.2021 р., м. Херсон). Херсон: ХНТУ, 2021. С. 102–105.

9. Михайлов Д.С. Напрямки вдосконалення організаційно-правового механізму місцевого самоврядування // *Державне і муніципальне управління: теорія, методологія, практика*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (04-05.03.2022 р., м. Запоріжжя). Запоріжжя: КПУ. 2022. С. 18–21.

10. Михайлов Д.С. Аналіз законодавчого забезпечення організаційно-правового механізму місцевого самоврядування в Україні // *Публічне*

*управління у сфері цивільного захисту: освіта, наука, практика: матеріали Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції (18.03.2022 р., м. Харків). Харків: НУЦЗУ. 2022. С. 91–94.*

11. Михайлов Д.С. Кадровий потенціал органів місцевого самоврядування та державної влади в регіонах як основа національної безпеки України в умовах військового часу // *Трансформація системи публічного управління в умовах військового часу: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (03.06.2022 р.).* Переяслав. 2022. С. 213–215.

12. Михайлов Д.С. Організаційно-правові засади впровадження менеджменту якості в органах місцевого самоврядування в умовах діджиталізації // *Цифрове суспільство: управління, фінанси та соціум: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (28.04.2023 р.).* У 2-х томах. Дніпро: Університет митної справи та фінансів. 2023. Т. 2. С. 69–71.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....</b>	<b>15</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>16</b>
<b>РОЗДІЛ I. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....</b>	<b>25</b>
1.1. Змістовна диференціація понять «публічне управління» і «місцеве самоврядування».....	25
1.2. Наукові підходи до співвіднесення місцевого самоврядування та громадянського суспільства.....	40
1.3. Теоретичні засади формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування.....	55
Висновки до першого розділу.....	73
<b>РОЗДІЛ II. СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ У СФЕРІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ.....</b>	<b>76</b>
2.1. Активність громадянського суспільства як фактор впливу на організаційні основи розвитку місцевого самоврядування.....	76
2.2. Аналіз стану функціонування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням думки громадськості.....	94
2.3. Особливості функціонування організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування: Україна та світ.....	108
Висновки до другого розділу.....	130
<b>РОЗДІЛ III. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ У СФЕРІ</b>	

<b>РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>134</b>
3.1. Концептуальні засади щодо вдосконалення організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування.....	134
3.2. Організаційно-правові заходи щодо вдосконалення системи менеджменту якості органів місцевого самоврядування в Україні.....	156
3.3. Методичні засади щодо підвищення результативності організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні.....	178
Висновки до третього розділу.....	187
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>190</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>196</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>219</b>

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ГС – громадянське суспільство.

ЄБРР – Європейський банк реконструкції та розвитку.

ЄС – Європейський Союз.

Мінрегіон – Міністерство розвитку громад та територій України.

ОЕСР – Організація економічного та соціального розвитку.

ОМС – органи місцевого самоврядування.

ООН – Організація Об'єднаних Націй.

ОТГ – об'єднана територіальна громада.

СМЯ – система менеджменту якості.

США – Сполучені Штати Америки.

ТГС – територіальне громадянське самоврядування.

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Сьогодні в Україні продовжуються наукові пошуки щодо шляхів оптимізації місцевого самоврядування як одного з найважливіших інституту народовладдя та забезпечення життєдіяльності громадян, що виявляється у здійснюваних реформах і динаміці розвитку, пов'язаного з цим правового регулювання. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (2014 р.) детерміновано, що таке реформування зумовлено, з одного боку, упровадженням зазначеного інституту як механізму публічної влади та управління в Україні, що вимагає адаптації його до національної специфіки правової системи й управлінських практик. А з другого – ускладненням і кристалізацією низки проблем, що потребують вирішення на місцевому рівні. Вони пов'язані з урбанізацією, міграційними процесами всередині країни, розвитком інфраструктури й організаційно-управлінських механізмів на місцевому рівні в умовах соціально-економічних і державно-політичних змін.

При вирішенні цих проблемних питань необхідним є наукове дослідження наявних закордонних позитивних практик у сфері правового регулювання організації публічної влади на місцевому рівні. Варто відзначити, що через повномасштабну війну проти України врахування відповідних позитивних практик на її теренах є вкрай ускладненим. У той же час, воно є необхідним, оскільки може допомогти впровадити інноваційну систему організаційно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та завершити реформу децентралізації влади, забезпечивши при цьому соціально-економічний розвиток нашої держави загалом і її регіонів зокрема.

Слід зазначити, що аналіз сучасних підходів до правового регулювання й організації місцевого самоврядування неможливий без вивчення відповідної теоретичної бази й історико-правових основ. Формалізація



інституту місцевого самоврядування у межах правового регулювання, як і формування теоретичних поглядів у межах фундаментальної науки щодо особливостей його розвитку мають важливе значення для управлінської практики. Адже вивчення цього взаємного впливу вкрай важливе для забезпечення динаміки розвитку місцевого самоврядування. Вивчення генези інституційних, правових і державноуправлінських форм місцевого самоврядування, у свою чергу, сприяє усуненню протиріч і виробленню чіткого концептуального підходу до розвитку місцевого самоврядування у державі. Істотне значення з урахуванням викладеного мають гармонізація цих форм та елементів місцевого самоврядування, а також визначення векторів його здійснення в межах корпоративної моделі щодо забезпечення права громадян на самоврядування. Це стає особливо актуальним в умовах тенденції укрупнення територіальних громад, що є найбільш пов'язаними із соціально-економічним розвитком місцевого населення.

Специфіка реалізації місцевого самоврядування концептуально розкрита в наукових роботах зарубіжних дослідників М. Ахмада, С. Анга, М. Вишнівського, Х. Волмана, Дж. Ву, К. Гейма, Р. Гнейста, Дж. Грехема, Дж. Ерлінгссона, Д. Єжевського, Д. Каневале, С. Кастальдо, Е. Клеменса, І. Копріци, А. Коулсона, А. Кумара, Дж. Лайонса, Е.-Дж. Лі, А. Лінстрома, У. Макензі, У. Мубашера, Дж. Мілля, У. Оджерса, Р. Охти, Дж. Панейко, С. Рейнольдса, Р. Розе, А. Санктона, Дж. Селлєрса, Г. Стокера, С. Тіндала, Х. Убелса, А. Фабіана, С. Фалінського, Т. Ховарса, Дж. Чена, Дж. Чендлера, Л. Швінціцкі, Л. Штейна, К. Янга та ін. [131; 132; 145; 146; 147; 149; 150; 153; 155–156; 157; 158; 163; 164; 166; 167; 168; 169; 171; 178–179; 180; 181; 190; 193–194; 196; 200; 201–202; 203; 204].

Науково-теоретичні та методологічні аспекти розвитку місцевого самоврядування неодноразово досліджувалися в працях вітчизняних учених М. Ажажи, Л. Антонової, В. Бакуменка, С. Білої, С. Бєлая, Є. Бородіна, В. Бульби, О. Василенка, С. Газарян, В. Гриньової, О. Громико, І. Дегтярьової, С. Домбровської, І. Драгана, І. Дудінської, В. Зайчук, О. Коротич, О. Крутій,

О. Крюкова, В. Кутькова, Ю. Куца, М. Латиніна, М. Лахижи, І. Лененко, С. Майстра, В. Мамонової, А. Маринів, Г. Мінаєвої, Н. Мельтюхової, О. Мочкова, В. Новікова, В. Овчаренко, Г. Ортіної, Н. Подольчак, М. Попова, Л. Приходченко, О. Радченка, О. Слобожанної, В. Сиченка, А. Ставніччук, О. Сушинського та ін. [9; 12; 19; 25; 26; 27; 31; 32; 36; 46; 48–49; 52; 54; 57; 58; 60; 78; 79; 80; 91; 92–93; 97–100; 109; 110; 111]. У наукових працях основна увага зосереджена на державній регіональній політиці й особливостях реалізації реформи децентралізації влади. У той же час, вимагають комплексного відображення питання оновлення організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування через тривале зтягування в завершенні реформування влади та не забезпечення сталого соціально-економічного розвитку місцевого населення.

Отже, потреба в комплексному науково-теоретичному та практичному вирішенні окреслених завдань підтверджує актуальність і важливість даного дисертаційного дослідження, його важливість, наукову новизну, а також зумовлює мету, завдання, предмет, об'єкт і практичне впровадження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження проведено в межах науково-дослідних робіт, які виконувались навчально-науково-виробничим центром Національного університету цивільного захисту України, а саме за темою «Розробка механізмів державного управління соціально-економічною сферою та її галузями в контексті забезпечення безпеки українського суспільства» (ДР № 0118U001007), у межах якої автором обґрунтовано підходи до вдосконалення організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні.

**Мета та завдання дослідження.** Метою дисертаційної роботи є визначення науково-теоретичних засад формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування та розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення такого механізму в Україні.

Зважаючи на поставлену мету дисертаційного дослідження, визначено

такі науково-теоретичні та практико орієнтовані *завдання*:

- розкрити особливості змістовної диференціації понять «публічне адміністрування» і «місцеве самоврядування»;
- визначити наукові підходи щодо розвитку взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства;
- охарактеризувати стан функціонування організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- оцінити організаційно-правове забезпечення публічного управління розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням думки громадськості;
- систематизувати закордонні практики функціонування організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування;
- запропонувати концептуальні засади щодо формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування України;
- обґрунтувати методичні засади щодо підвищення результативності організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні.

**Об’єкт дослідження** – публічне управління у сфері розвитку місцевого самоврядування.

**Предмет дослідження** – організаційно-правовий механізм розвитку місцевого самоврядування в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічну базу дисертаційної роботи становить сукупність способів наукового пізнання і загальнонаукових принципів, необхідних для проведення дослідження. Вони ґрунтуються на фундаментальних положеннях і працях науковців з питань публічного управління й місцевого самоврядування.

Дисертаційне дослідження побудовано на *концептуальному, проектному й історико-правовому підходах*, а також сукупності методів, які забезпечують їхню реалізацію, а саме:

1) *аналізу, синтезу й логічного абстрагування* (під час розкриття особливостей змістовної диференціації понять «публічне адміністрування» і «місцеве самоврядування»);

2) *теоретизування й історичної формалізації* (з метою визначення наукових підходів до розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства, а також генези їхнього розвитку);

3) *системного аналізу, порівняння та опису* (з метою дослідження закордонних і вітчизняних практик реалізації організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування);

4) *індукції та дедукції* (під час визначення перспективних напрямків удосконалення організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні);

5) *прогнозування й логічного узагальнення* (під час обґрунтування перспектив функціонування організаційно-правового механізму у сфері місцевого самоврядування в Україні).

Інформаційно-фактологічною базою дослідження є закони України, укази Президента України, нормативні акти Уряду України, аналітичні матеріали Міністерства розвитку громад та територій України, статистична інформація Державної служби статистики України тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у визначенні науково-теоретичних засад формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування та розробленні практичних рекомендацій щодо вдосконалення такого механізму в Україні.

Наукова новизна результатів конкретизується в таких положеннях:

*уперше:*

– обґрунтовано методичні засади щодо підвищення результативності організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні, що передбачають таке: упровадження системи менеджменту якості в діяльність органів місцевого самоврядування в межах окресленого алгоритму, а також принципів виборності та підзвітності старост

перед мешканцями відповідної громади та старостинського округу; урахування запропонованих критеріїв оцінювання населенням діяльності цих органів; удосконалення процесів проектування та розробки послуг, що надаються ними, із наведенням конкретних нормотворчих і методичних рекомендацій;

*удосконалено:*

– концептуальні засади щодо формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування України, які дали змогу: довести необхідність упровадження стандартів ISO 9000:2015 та ISO 18091 у діяльність органів місцевого самоврядування; розробити діагностичну модель оцінювання населенням рівня обслуговування цими органами; визначити шляхи вирішення проблем, пов'язаних із професійною асиметрією посадових осіб місцевого самоврядування з метою підвищення ступеня їхньої кваліфікації й ефективності діяльності;

– визначення стану функціонування організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні, що характеризується наявністю значних зрушень у формуванні інституційного підґрунтя для реалізації реформи децентралізації влади, але які вимагають:

- 1) удосконалення правового поля щодо адміністративно-територіального устрою, земельних й екологічних відносин, фінансової бази місцевого самоврядування;
- 2) забезпечення відповідальності та підзвітності його органів перед жителями територіальних громад і впровадження механізмів місцевої демократії;
- 3) визначення й аплікації європейських принципів публічної служби на вітчизняних теренах і діяльності громадських радників;
- 4) забезпечення діяльності ЦНАПів в умовах повномасштабної воєнної агресії та розвитку системи управління якістю на місцевому рівні тощо;

– наукові підходи щодо забезпечення результативної взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства, серед яких виокремлено комплексний і структурно-функціональний підходи, що дозволили обґрунтувати концептуальні засади щодо вирішення соціально

орієнтованих завдань місцевого значення, а саме у сфері: охорони довкілля, економічного й територіального планування, упровадження ідеї «соціальної орієнтованості держави», підвищення суспільно-політичної активності населення та ін.;

*дістало подальшого розвитку:*

– змістовна диференціація понять «публічне адміністрування» і «місцеве самоврядування», що співвіднесені як загальне та часткове, передбачаючи соціокультурну обумовленість процесів розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства залежно від історично сформованого характеру відносин між центральною, регіональною та місцевою владою, для підвищення результативності якої запропоновано конституційно закріпити особливості такої змістовної диференціації, що дозволить визначити можливості та ресурси розвитку місцевого самоврядування, перспективи їхнього використання в напрямку політичної та соціальної активізації населення, забезпечення його громадської участі у самоврядуванні на певній території;

– оцінювання організаційно-правового забезпечення публічного управління розвитку місцевого самоврядування в Україні із застосуванням методу соціологічного опитування, що дозволив виявити таке:

- 1) необхідність завершення реформи децентралізації влади, якому заважають найбільше зовнішні та внутрішні фактори;
- 2) важливість реалізації комплексу публічно-управлінських заходів, що охоплюють безпекові, організаційно-правові, соціально-економічні, кадрові тощо;
- 3) визнання серед відповідальних суб'єктів за розвиток місцевого самоврядування саме інституцій регіонального й місцевого рівнів, а також поступове нівелювання принципу патерналізму;

– систематизація закордонних практик функціонування організаційно-правового механізму публічного управління у сфері місцевого самоврядування, що дозволила визначити: 1) схожість цих практик із українськими в частині реалізації реформи децентралізації влади (створення

громад, муніципалітетів, гмін, комун тощо), обрання населенням місцевих рад, віднесення до повноважень цих рад вирішення соціально орієнтованих питань); 2) дієве інституційне забезпечення сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні за кордоном шляхом упровадження системи менеджменту якості, публічно-приватного партнерства тощо.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в можливості їхнього застосування в діяльності органів публічної влади, зокрема місцевого самоврядування, що сприятиме підвищенню результативності реалізації публічного управління у зазначеній сфері в Україні.

Розроблені методичні підходи до вдосконалення організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні використані в організаційній роботі Широківської сільської ради Запорізького району Запорізької області (довідка 0148/19 від 04.01.2024 р.) та Якимівської селищної ради Мелітопольського району Запорізької області (довідка 05/04-10 від 04.01.2024 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота є самостійною науковою працею, теоретичні та прикладні результати якої отримано особисто здобувачем. Конкретний внесок здобувача в наукових працях, підготовлених у співавторстві, зазначений у списку опублікованих праць за темою дисертації [1; 7].

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні положення та висновки дисертації були апробовані на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема, тези було опубліковано за результатами: Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 25-річчю створення кафедри менеджменту організацій та управління проектами «Формування сучасних концепцій менеджменту організацій та адміністрування в умовах цифровізації» (м. Запоріжжя, 2021 р.); 12 Всеукраїнської науково-практичної конференції «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (м. Херсон, 2021 р.); Міжнародної науково-практичної конференції

«Державне і муніципальне управління: теорія, методологія, практика» (м. Запоріжжя, 2022 р.); Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції «Публічне управління у сфері цивільного захисту: освіта, наука, практика» (м. Харків, 2022 р.); IV Міжнародної науково-практичної конференції «Трансформація системи публічного управління в умовах військового часу» (м. Переяслав, 2022 р.); Міжнародної науково-практичної конференції «Цифрове суспільство: управління, фінанси та соціум» (м. Дніпро, 2023 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертаційної роботи опубліковано в 12 наукових працях, із них: 5 статей у вітчизняних наукових фахових виданнях; 1 стаття у закордонному науковому виданні; 6 тез доповідей на конференціях. Загальний обсяг публікацій автора відповідно до теми дослідження становить 4,85 друк. арк.



# РОЗДІЛ 1

## НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### **1.1. Змістовна диференціація понять «публічне управління» і «місцеве самоврядування»**

У світі напрацьовані позитивні практики у сфері організації публічної влади, що передбачають помірну уніфікацію вирішення проблем місцевого рівня та розвитку місцевого самоврядування. Вивчення зарубіжного досвіду щодо забезпечення розвитку останнього, у тому числі на основі аналізу його моделей, покликано дозволити дати комплексне уявлення щодо цілей і специфіки функціонування цього інституту, виходячи з набору характеристик, які визначають відповідну модель. Вивчення такого досвіду місцевого державотворення, зокрема в цьому напрямі аналізу специфіки моделей місцевого самоврядування, зумовлено як його самобутністю й унікальністю, а також наявністю відмінних ознак, які можуть дати відповідь на питання, що стоять перед українським самоврядуванням.

Так, в Україні спостерігається тенденція, з одного боку, щодо професіоналізації місцевого самоврядування, що виражається в уточненні та підвищенні вимог до осіб, які заміщають муніципальні посади, появі моделі об'єднаного управління територіальних громад, власне кажучи, корпоративного управління тощо. З другого боку, динаміка розвитку публічно-правових інститутів. Дана тенденція визначає необхідність пошуку та запровадження додаткових механізмів залучення громадян до участі в державному та муніципальному управлінні, а також до визначення їхньої думки при вирішенні відповідних питань (див. Закон України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.), розпорядження КМУ «Про

схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (2014 р.) [82]).

У продовження відзначимо, що дослідження корпоративної моделі місцевого самоврядування є актуальним й тому, що за допомогою підходу, який визначає особливості цієї моделі, можна розглянути об'єднану територіальну громаду (ОТГ) як умовну корпорацію («господарючий суб'єкт»). Він передбачає необхідність збереження балансу між корпоративністю місцевого самоврядування (муніципального управління) та елементами демократії в державі, що вимагає прийняття інноваційних рішень в аналізованій сфері.

Аналіз корпоративної моделі місцевого самоврядування, крім цього, може сприяти виявленню управлінських та фінансових механізмів ефективного вирішення місцевих питань, розвитку яких упродовж тривалого часу приділялася значна увага як у теорії, так і правотворчій та правозастосовній практиці. Пошук відповідних рішень є вкрай актуальний для України, у якій подекуди наявна низька бюджетна забезпеченість муніципалітетів, що зумовлено тривалими процесами щодо вибору векторів удосконалення місцевого самоврядування. Як результат, складність у виборі організаційно-управлінських моделей місцевого самоврядування в Україні вплинула на якість вирішення місцевих питань.

Вивчення реалізації корпоративної моделі місцевого самоврядування на конкретному прикладі держави дає можливість більш повного уявлення як про умови генези аналізованої моделі, так і вплив окремих її принципів на розвиток місцевого самоврядування як політико-правового явища.

Інститут місцевого самоврядування та супутні йому форми вирішення питань місцевого значення наразі в Україні перебувають у стадії розвитку та змін. Проте їх повільна динаміка детермінована багато в чому соціально-політичними, економічними та іншими процесами та проблемами, а саме: зростанням чисельності міського населення та пов'язаної з цим недостатністю матеріальної інфраструктури; фінансовими труднощами

громад в умовах зростання витрат на вирішення місцевих питань; складнощами у налагодженні ефективного механізму місцевого самоврядування (муніципального управління) в умовах збільшення функціонального навантаження на органи місцевого самоврядування. У цьому контексті важливим є розгляд правових, організаційних та інших заходів, що вживаються на різних рівнях публічної влади та управління за кордоном для забезпечення ефективного вирішення місцевих питань, а також життєдіяльності місцевого населення та соціально-економічного розвитку територій.

Слід відзначити, що розширення наукового знання щодо корпоративної моделі місцевого самоврядування та її реалізації наді саме по собі є цінністю не тільки тому, що в умовах постійної динаміки суспільних відносин, отримане знання може бути надалі та втілене у правовому регулюванні та правозастосуванні. Відтак, воно в цілому сприяє акумуляції теоретичних уявлень щодо підходів про організацію публічно-правових інститутів у світі, включаючи місцеве самоврядування, та розвитку фундаментальної науки на їх основі.

Перш ніж аналізувати особливості корпоративної моделі місцевого самоврядування, слід визначитися з терміном «місцеве самоврядування», що застосовується в даному випадку, точніше його концептуальним змістом. Варто відзначити, що як у зарубіжній, так і вітчизняній науці досі відсутнє чітке й єдине визначення місцевого самоврядування, а також його відмежування від суміжних на перший погляд понять. Серед цих понять можна виокремити «самоврядування», «місцеве управління», «державне управління на місцях» і «публічне управління й адміністрування».

Як зазначає О. Коротич, Ю. Куц, В. Мамонова, Н. Мельтюхова, Г. Мінаєва та ін. [46; 60], складності у вирішенні питань місцевого самоврядування виникають у зв'язку з тим, що представники різних шкіл наукової думки суспільно-політичного та правового блоку неоднозначно тлумачать походження терміна місцевого самоврядування, його

співвідношення з органами державної влади й управління, а також низку інших питань, що належать до змісту та форми, функцій і структури цього різновиду людської діяльності. Крім того, складності ситуації додає те, що місцеве самоврядування офіційно не розглядалося тривалий час як складова публічного управління.

Учені визначають публічне управління як цілеспрямований та постійний процес впливу суб'єкта такого управління на об'єкт управління [3; 5; 14; 58]. Об'єктами публічного управління можуть бути зокрема люди, соціальні групи, суспільство загалом. У цьому випадку йдеться про соціальний різновид управління. Соціальне ж управління, як свідчить Ю. Куц, Н. Мельтюхова та ін., своїм основним призначенням має вплив, що впорядковує відносини та діяльність певних учасників, що надає взаємодії людей організованості [58].

Самоврядування, у свою чергу, сприймається як і різновид соціального управління, як і суперечливе за своєю сутністю явище. Наприклад, група авторів вважає, що самоврядування є видом соціального управління та має свої цілі, суб'єкт й об'єкт взаємодії [5; 6]. У свою чергу, В. Кутьков вважає самоврядування особливою формою самоорганізації, до якої має застосовуватися маркетингово-управлінський фактор [52].

Істотною відмінністю управління від самоврядування є те, що в межах останнього (тобто самоврядування) суб'єкт та об'єкти збігаються [6]. Однак у науковій літературі поширена думка, що щодо суспільних структур класична модель самоврядування може бути застосовна лише частково, оскільки елементи власне самоврядування та професійного управління навіть на рівні невеликих громад тісно переплетені [46–47].

Виходячи з цього, науковці [11; 19] пропонують розглядати місцеве самоврядування як певний стан, якість управління місцевими спільнотами, що характеризується певними ознаками, а саме:

- 1) формування місцевих органів влади самими спільнотами;
- 2) розумне поєднання професійного управління та самоорганізації у

вирішенні місцевих питань;

3) надання мешканцям та їх об'єднанням значних можливостей для реалізації суспільних потреб;

4) націленість органів місцевого самоврядування та професійних управлінців на виявлення та задоволення нагальних запитів жителів [там само].

Розглядаючи самоврядування як категорію суспільно-політичну, учені С. Газарян, В. Мамонова, Г. Мінаєва та ін. [21; 60] зазначають, що самоврядування будується з урахуванням правил, прийнятих самими учасниками процесів самоврядування чи визначених компетентними органами держави з урахуванням сформованих звичаїв і традицій, з урахуванням форм участі у процесах самоврядування громадян.

На думку С. Газарян, самоврядування є виразом влади народу, тому може набувати державно-владної форми, проте зберігає свою природу в тому випадку, якщо здійснюється виборними представниками народу і спирається на широкі верстви населення [21].

Аналізуючи організаційну природу місцевого самоврядування, видається, однак, необхідним відокремлювати його від самоврядування як такого. З одного боку, самоврядування є ширшою категорією, куди входять і самоврядування «місцеве». Якщо йдеться про базові його ознаки, то самоврядування, як правило, включає місцеві органи управління або інші політичні спільноти, які користуються певними правами в державі.

У продовження відзначимо, за цією логікою, можливо інституційно та функціонально прирівнювати місцеве самоврядування та самоврядування автономних утворень, національних меншин тощо. Як свідчать вчені М. Ахмад, А. Астраускас, С. Газарян, Дж. Ерлінгссон, Л. Собченко, Дж. Чендлер та ін., усі форми самоврядування містять у собі демократичне підґрунтя, але їх цілі, функції та механізми реалізації значно різняться [21; 110; 131; 135; 147; 155].

Ще одна проблема виникає, якщо природа сучасного місцевого

самоврядування беззастережно прирівнюються до історичних витоків самоврядування людських спільностей загалом [135]. Як зауважує С. Фалінські, такі ідеї були особливо популярні у XIX ст. у Європі і продовжують впливати на розуміння самоврядування та місцевого самоврядування й досі. Відповідно до цієї точки зору, самоврядування було характерною рисою людського суспільства на ранніх етапах його розвитку [144; 145; 155; 158]. До утворення країн самоврядування залишалося основним елементом системи управління [там само]. Таким чином, племінні громади стали основою людської історії. Зважаючи на це, доречним є більш детальний розгляд теорій та поглядів на розвиток місцевого самоврядування, що формувалися історично.

Відповідно до так званої «*суспільної теорії*», основні положення якої були сформульовані зарубіжними вченими Дж. Ерлінгссоном, У. Макензі та ін. [155–156; 171], місцева громада була відправною точкою аграрної революції й основою всієї соціальної структури Середніх віків. Комуна, таким чином, передує державі, і оскільки вона є базовою одиницею місцевого самоврядування в Європі, то саме місцеве самоврядування слід розглядати як прямого нащадка доісторичного «самоврядування», інституційно незалежного від держави [157].

Відповідна ідея отримала свій розвиток у XIX ст. у *рамках «теорії вільної громади»* (Г. Аренс, Е. Мейєр, О. Ресслер та ін.). В основі цієї теорії знаходиться уявлення про природне і невідчужуване право громади управляти своїми справами [там само]. Схожа із нею «*суспільно-господарська теорія*», у свою чергу, на перший план ставить не природні права громади, а недержавну, переважно господарську природу діяльності органів місцевого самоврядування [21].

Прибічники суспільно-господарської теорії (Р. Моль) загалом відстоювали самі принципи, як і прибічники теорії вільної громади – автономію місцевого самоврядування від системи державного управління [157]. Ця теорія передбачає широкі можливості громадян брати участь у

вирішенні питань місцевого значення, протиставляючи місцеве самоврядування бюрократичному державному порядку [21]. Цей підхід є одним із кількох прийнятих у світі. Ідея про інституційну автономію місцевого самоврядування від держави знайшла вираз у низці країн, у тому числі європейських, але поділяється вона далеко не всіма державами.

На противагу суспільній і суспільно-господарській теоріям, що стали вельми поширеними в другій половині XIX ст., популярною стала також «державна теорія» місцевого самоврядування (Л. Штейн, Р. Гнейст) [171]. Відповідно до цієї теорії місцеве самоврядування є формою організації державного управління на низовому рівні. Повноваження місцевому самоврядуванню надані державою і народ є єдиним джерелом публічної влади. Зазначені закордонні вчені, досліджуючи сутність самоврядування, наполягали, що воно є першою формою, в якій здійснюється ідея вільного управління, як організованої та правомірної участі громадян держави у діяльності з досягнення загального та в управлінні особливим [21; 157; 170; 171]. При цьому вчений Р. Гнейст уважав неправильним ототожнювати самоврядування з діяльністю станових спілок, міських та сільських громад. На думку вченого, самоврядування починається лише після того, як подібні утворення втратили владу і всі (або подібні) самоврядні інституції виявляються підпорядкованими державі [там само]. Самоврядування, яке вважатиметься формою самоорганізації, є різнохарактерним, але саме місцеве самоврядування, як уважав Р. Гнейст, стає структурною ланкою організації управління територією держави й включається як елемент у загальну систему публічної влади [там само].

У цьому контексті державна теорія не заперечує демократичного підґрунтя місцевого самоврядування. Як свідчать О. Громико, П. Гураль, І. Дудінська, О. Сушинський та ін., загальним для відповідного підходу є акцент на *принципі партисипаторної демократії*. Він передбачає широке залучення населення до здійснення публічної влади через самостійне під власну відповідальність вирішення місцевих питань [25; 26; 36].

На зміну партисипаторному підходу прийшло розмежування розуміння місцевого самоврядування у політичному та правовому сенсах. Так, У. Мішлер, Р. Розе та інші вчені, у продовження ідей П. Лабанда, під місцевим самоврядуванням розумів діяльність правоздатного суб'єкта – самоврядної корпорації (Selbstverwaltungskörper) – щодо впорядкування суспільного життя [25; 180]. Щодо внутрішньої структури такої корпорації та, відповідно, участі громадян в адміністративних справах, то ці питання виводилися за рамки правового розуміння самоврядування та розглядалися як суть самоврядування у суспільно-політичному сенсі. Отже, партисипаторний елемент як суспільно-політичний аспект самоврядування відмежовувався від правового.

Конструкція «самоврядної корпорації» (сучасної об'єднаної територіальної громади як юридичної особи публічного права) дозволяє, не протиставляючи самоврядування державі, говорити про відносну самостійність територіальних громад (муніципалітетів) усередині державної структури [185]. Відтак, характеризувати їхню діяльність з вирішення публічних питань як похідну від державної влади, що опосередковується державним управлінням (middleware) адміністративної децентралізації. Відповідні ідеї можна вважати близькими до специфіки та генези корпоративної моделі місцевого самоврядування, а, відтак, поточного статусу громад і муніципалітетів у ряді англосаксонських держав, включаючи Канаду й США [194]. Крім того, у розробці своєї теорії Р. Гнейст також значну увагу приділив досвіду муніципального будівництва Англії, незважаючи на те що пов'язані з цим аналізом висновки зазнавали значної критики [157].

З позицій Р. Гнейста, Л. Швінцицькі та ін., «самоврядування» в англійському значенні цього терміна (Self-government) узагалі не передбачало поділу держави та низових одиниць [157; 194]. Навпаки, сама система влади, що є сукупністю відповідальних осіб (насамперед, представників аристократії), які часто заміщають неоплачувані посади, у тому числі на



місцевому рівні (наприклад, мирового судді англ. justices of peace), і була виразом самоврядування. Однак автономія окремих одиниць самоврядування була і є суто адміністративною, тому суттєво обмежена законодавчою владою парламенту та судами загальної юрисдикції [144; 148].

Попри критику ідей Р. Гнейста, багато зарубіжних учених прямо чи опосередковано підтверджували його теорію. Так, на думку Д. Болтона, Б. Бока, Е. Карра, Х. Убелса та ін., історична відсутність в Англії централізованої системи оплачуваних і чиновників, що працюють на звільненій основі, на місцевому рівні і лежить в основі того, що прийнято вважати самоврядуванням. Водночас це самоврядування не передбачає як такої політико-правової автономії від держави [144; 148; 196].

У фундаментальній науці певне значення відіграє *дуалістичний підхід* до визначення місця та ролі місцевого самоврядування. Дуалістична теорія, що розроблялася А. Бензом, Д. Карневале, Т. Маунцем, О. Зеєвальдом, Ю. Пападопулосом та іншими вченими [140; 145], визнає дуалістичну природу місцевого самоврядування, що поєднує державні та суспільні засади (або індивідуальні й організовані). Як зазначили вчені, в організації державного управління поєднуються два елементи: загально національний і громадський [там само]. На думку авторів, виділення суто державної сфери зумовлює визнання подвійної природи в місцевому самоврядуванні – урядової та громадської [там само]. Перший аспект виявляється у організації державної політики (у т.ч. регіональної) та її реалізації на місцях, другий аспект – у місцевому представництві інтересів місцевого населення. На думку деяких науковців, штучне відділення місцевого самоврядування від державної влади має бути виваженим, оскільки розвиток місцевого самоврядування має об'єднувчий характер державно-владних та самоврядних засад [там само].

Місцеве самоврядування, володіючи подібністю з іншими формами самоврядування [140; 194], є унікальним суспільним і політико-правовим феноменом (явищем) і має відповідним чином розглядатися при аналізі його

організаційно-правової природи. З урахуванням різних підходів наукова концепція місцевого самоврядування повинна формулюватися окремо щодо відповідних моделей і з урахуванням історичних витоків, що відрізняються, хоча не можна заперечувати й наявності загального підґрунтя, базових його елементів і характеристик, що уможлиблює зіставлення подібних концепцій.

Виходячи з передумови, що місцеве самоврядування є не тільки формою самоврядування, але має й певні кількісно-якісні ознаки публічного управління (що закладено в основі самої сутності соціального управління), слід зробити проміжний висновок про недоречність протиставлення понять «місцеве самоврядування» та «публічне управління й адміністрування». При цьому варто правильно зміщувати акценти, визначаючи їх зміст як загальне та часткове (загальне публічне управління й адміністрування, а часткове – місцеве самоврядування).

Науковці О. Коротич, О. Костюков, Ю. Куц, Н. Мельтюхова та ін. [46], визначаючи різницю між аналізованими категоріями, зауважують, що місцеве управління (самоврядування) охоплює діяльність виборних органів місцевої влади та посадових осіб щодо вирішення місцевих питань. При цьому погоджуємося з авторами, які підкреслюють не державно-правову природу місцевого управління, а самостійний рівень здійснення державно-владних повноважень, наданих на місцевий рівень для вирішення певних завдань. Науковці наголошують, що такий *діяльнісний підхід* характерний насамперед для країн англосаксонської моделі місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що акцент у межах поняття «місцеве самоврядування» зміщується у бік діяльності органів місцевого самоврядування та професійних посадових осіб також і в Європі [144; 147; 148; 157]. Безперечно, на її теренах домінує континентальна модель місцевого самоврядування. Основний міжнародний документ – Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.), містить таке визначення місцевого самоврядування: «це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину громадських справ та

керувати нею в межах закону, під свою відповідальність та на користь місцевого населення» (ч. 1 ст. 3) [148; 157]. У перекладах на різні мови терміни «місцеве самоврядування» визначається таким чином: 1) «місцеве самоврядування» і «місцеве (муніципальне) управління», що є фактично взаємозамінними синонімічними поняттями; 2) «місцеве самоврядування» і «місцеве (муніципальне) управління», що розглядаються у такому співвідношенні «управління є частиною самоврядування» [там само].

В англосаксонських державах терміни «місцеве управління» і «місцеве самоврядування» на практиці фактично визначаються як синонімічні. При цьому це відбувається крізь призму відображення специфіки організаційно-правового становища муніципалітетів як агентів центральної влади та належності муніципальної компетенції до управління, ніж територіальної громади як сукупності місцевих жителів [там само].

Специфіка сприйняття місцевого самоврядування у межах англосаксонських країн візуалізується навіть за поверхневого аналізу визначень, наявних їх у законодавстві. Наприклад, у статутах провінції Британська Колумбія в Канаді поняття «*місцева влада*» (local authority) прирівнюється до поняття «*муніципалітет*» (municipality), а той, у свою чергу, визначається як «*об'єднання громадян*» (corporation of residents) [148; 157]. При цьому в іншому базовому статуті провінції ставиться знак рівності між поняттям «*місцеве (само) управління*» (local government) та «*рада муніципалітету*» (council of a municipality). Отже, суб'єктом місцевого самоврядування в цьому контексті виступає муніципалітет як корпорація та її органи, але з місцевими жителями безпосередньо.

Таким чином, місцеве самоврядування у його «класичному» розумінні, видається більш ширшим поняттям, що відбиває, крім діяльності муніципальних (місцевих) органів, найважливіші елементи місцевої демократії – форми здійснення місцевого самоврядування населенням безпосередньо, і навіть форми участі громадян, у його здійсненні [21]. Проте такі форми існують і реалізуються й в англосаксонських країнах. Крім того,

важливим фактором слід вважати підконтрольність місцевої влади населенню, відповідно термін «місцеве самоврядування» може бути застосований із певними застереженнями.

Розглядаючи зміст категорії «місцеве самоврядування», безперечно, не можна зводити його лише до управлінського аспекту. Так, учені В. Бакуменко, С. Домбровська, О. Коротич, Ю. Куц, Н. Мельтюхова та ін., указуючи на багатоаспектність даного поняття, розглядає місцеве самоврядування як конституційну й інституціональну цінність [21; 31; 46]. Право проживаючих на певній території громадян на здійснення місцевого самоврядування виникає на підставі Конституції та інших законів, а не на підставі волевиявлення населення муніципального утворення. Це, зокрема, означає неможливість відмовитися від місцевого самоврядування (як і заборони, ліквідації місцевого самоврядування), оскільки місцеве самоврядування одна із основ конституційного ладу.

Водночас, такий підхід до місцевого самоврядування відсутній у державах, де місцеве самоврядування не отримало конституційного визнання. Таким чином, зміст аналізованого поняття багато в чому залежить від політико-правових умов функціонування даного інституту в тій чи іншій державі. Територіально-управлінський аспект та цільова функція місцевого самоврядування та управління, тобто вирішення місцевих питань, надання публічних послуг на місцевому рівні, у свою чергу, мають фактично всеосяжний характер. Щодо інституту «державного управління на місцях», то важливою відміною ознакою цієї категорії від місцевого самоврядування є функціонування державних органів як суб'єктів управління. Відповідно самоврядування, як базова ознака інституту місцевого самоврядування, у цьому разі не враховується. Як стверджували вчені, органи управління, які залежать від суспільства, не є органами самоврядування, адже останнє є самостійною діяльністю суспільства [31; 46; 83].

Не всі автори поділяють таку позицію, зокрема В. Кутькова [52] пропонує не протиставляти місцеве самоврядування та державне управління

на місцях. На його думку, місцеве управління є складним поняттям, яке може включати як державну адміністрацію на місцях, так і сформовані на місцевому рівні органи місцевого самоврядування, що можуть найбільш результативно застосовувати маркетингові підходи та стратегії.

У той же час, як зазначають А. Маринів, П. Петровський, О. Радченко, особливість місцевого самоврядування полягає в тому, що органи державної влади мають власну легітимність, оскільки формуються безпосередньо населенням чи з його участі й у межах своїх повноважень [57; 88].

Місцева (муніципальна) влада, виходячи із зазначених вище теоретичних розробок, відзначається як суспільною, так і державною природою. Відповідно критеріями її відмежування від державного управління на місцях повинні бути інституційна та (або) функціональна автономія відповідних органів від центральної державної влади, а також залученість громадян до формування та контролю над їх діяльністю (у тому числі за допомогою притягнення суб'єктів місцевого управління до відповідальності перед населенням) [21; 31; 46; 83]. Якщо перша форма (місьцеве самоврядування) є децентралізацією публічної влади в державі, то друга з цих форм (державне управління на місцях) є прикладом її деконцентрації [там само].

Децентралізація передбачає прийняття рішень органами, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні вищих органів влади й обираються місцевими жителями. На думку С. Газарян, Є. Глухачова, П. Гураль та ін., місцеве самоврядування є найповнішою та розвиненою формою територіальної децентралізації [21; 26], протилежної централізму. Учені Д. Вільсон, Х. Воллман, К. Гейм та ін. [201–202], у свою чергу, розрізняють кілька видів децентралізації (адміністративну, функціональну та політичну), відносячи місцеве самоврядування до політичного різновиду.

Місьцеве самоврядування, таким чином, можна визначити як сукупність форм місцевого управління та самоврядування громадян на місцевому рівні, що характеризуються інституційною та (або)

функціональною автономією та підконтрольних місцевому населенню, що виконують, у тому числі завдання щодо децентралізації публічної влади в державі та реалізують цільову функцію щодо вирішення місцевих і делегованих державних повноважень та надання публічних послуг.

Під *інституційною автономією* слід розуміти як її формальну складову (тобто невключеність форм місцевого самоврядування до системи державної влади, у тому числі через відмінність їх правової природи), так і управлінську (тобто відсутність ієрархії та прямого контролю за здійсненням місцевого самоврядування із боку центральних органів). За відсутності чи неповноти однієї з складових, інституційна автономія форм місцевого самоврядування буде також загалом не повною [там само].

*Функціональна автономія*, у свою чергу, передбачає наявність власних, певних законодавчо предметів ведення (питань місцевого значення), закріплених за місцевими органами (чи населенням), і навіть відносну свободу дій та умов (зокрема інфраструктурних і фінансових) з реалізації (вирішення) місцевих проблем, що виражаються у тому числі у наявності кола відповідних повноважень.

Щодо деконцентрації, то вона, на думку закордонних дослідників [203–204], є технологією державного управління, яка сама по собі не є рівнозначною формою розвитку демократії, оскільки зберігає все управління в розпорядженні центральної влади або її представників.

До форм державного управління на місцях (деконцентрації) можна віднести як діяльність представників центральних органів влади та територіальних підрозділів органів, що виконують загальнодержавні завдання (наприклад, органи державної безпеки, контрольно-наглядові відомства), так і органів, що спеціально створюються державою для вирішення питань життєзабезпечення населення на територіях його проживання та надання місцевих послуг (хоча перелік послуг, що належать до «місцевих», безумовно, відрізняються від держави до держави) [там само]. Відповідні органи не залежать безпосередньо від волі місцевого

населення, формуються і є підзвітними вищим органам, хоча місцеве населення може брати участь у їх діяльності, входити до складу створюваних при них консультативних і дорадчих рад тощо.

Отже, *державне управління на місцях* є сукупністю форм державного управління на місцевому рівні, підконтрольних вищим органам держави та непідконтрольних безпосередньо місцевому населенню, які виконують у тому числі завдання щодо деконцентрації публічної влади в державі та реалізують цільову функцію у вирішенні як державних, так і місцевих питань та надання громадських послуг населенню (рис. 1.1).

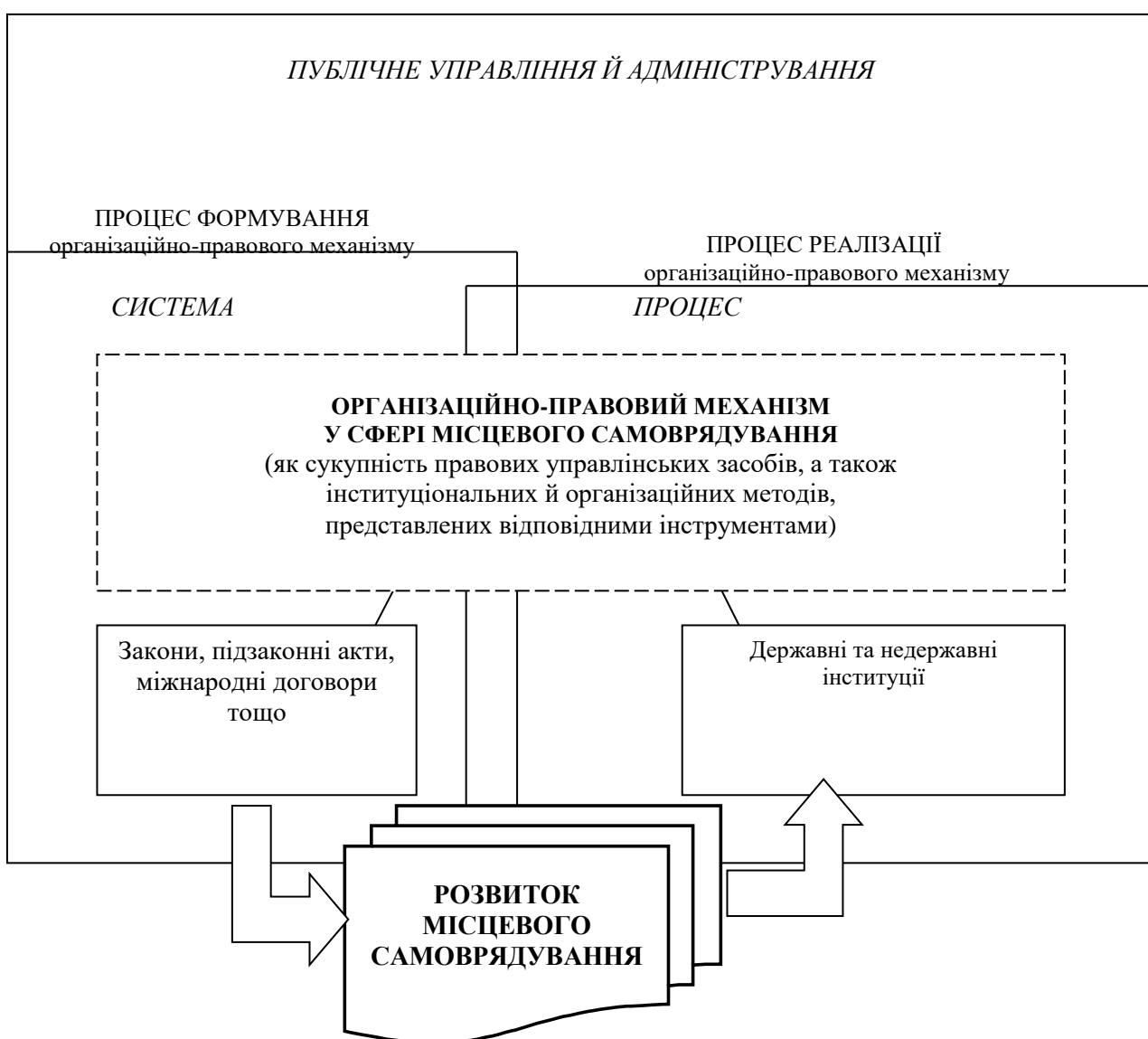


Рис. 1.1. Співвіднесення понять «публічного управління» і «місцевого самоврядування»

Джерело: складено на підставі [58]

Отже, *місцеве самоврядування* як політико-правове явище представляє собою складний комплексний інститут взаємопов'язаних елементів, а його організація та функціонування допускають визначення відповідних управлінських форм (включаючи форми безпосередньої демократії та створення місцевих (муніципальних) органів), установлення їхньої компетенції та визначення територіальних меж їхньої діяльності. Змістовий аналіз зазначених особливостей дозволяє визначити специфіку системи місцевого самоврядування стосовно конкретної держави чи певної моделі її публічного управління, а також відмежувати місцеве самоврядування від інших форм вирішення місцевих питань, до якого долучаються державні органи.

## **1.2. Наукові підходи до співвіднесення місцевого самоврядування та громадянського суспільства**

Розуміючи під суспільно-політичною концепцією розвитку місцевого самоврядування категорію фундаментальної науки, можна стверджувати, що ця концепція характеризується цілісним і системним обґрунтуванням державної політики певної території, що включає форми, методи та способи вирішення комплексу завдань соціально-економічного та іншого спрямування, а також формування з цією метою відповідних соціальних і політичних інститутів, а також відносин [157; 179; 190; 196; 198]. Як бачимо, у межах означеної концепції ключове місце належить соціуму, адже сама держава, система її управління, у тому числі на місцевому рівні, є результатом становлення та розвитку суспільства, його інститутами. З огляду на це доречним є здійснення формулювання авторської концепції щодо методичного дослідження проблем розвитку місцевого самоврядування у співвідношенні з громадянським суспільством.

На наше переконання, під час обґрунтування зазначеної концепції



варто спиратися на сукупність загальних теоретичних принципів та наукових поглядів з даного питання та особливостей їхнього можливого практичного розв'язання. Зважаючи на співвіднесення категорій «публічне управління» і «місьцеве самоврядування» (див. підрозділ вище), в основу нашого концепції покладено теоретичні та методологічні підходи дослідження об'єктно-предметної галузі науки «Публічне управління й адміністрування». Вона сутнісно пов'язана з необхідністю викладу основних наукових точок зору, які пояснюють сутнісне розуміння категорій «місьцеве самоврядування» та «громадянське суспільство», їх співвідношення та взаємодія у процесі суспільно-політичного розвитку України. Накопичений на сьогодні певний управлінський досвід, пов'язаний з практикою розвитку місцевого самоврядування, свідчить про необхідність його подальшого теоретичного осмислення у співвідношенні з досвідом становлення в Україні громадянського суспільства.

Проведений аналіз теоретичного та фактологічного матеріалу з розвитку цього процесу в історії України через дослідження минулого досвіду та сучасної практичної діяльності представлено в таких наукових публікаціях [7; 11; 19; 21; 27; 31; 36; 44; 57; 74; 80; 84; 91; 97; 109; 119; 126]. При цьому управлінський досвід визначається як «сукупність засвоєних та використаних на практиці знань і навичок». Саме їхня сукупність, відображена у свідомості людей як події, явища, факти реального суспільного процесу, що дозволяють узагальнити, теоретично осмислити й оцінити генезу місцевого самоврядування та громадянського суспільства як сформований соціально-політичний досвід [там само]. Виходячи з цього теоретико-методологічну основу дослідження становить аналіз вітчизняного досвіду розвитку місцевого самоврядування, що сприяє діяльності своїх суспільних формувань і становленню повноцінного громадянського суспільства. Концептуальні підходи до розгляду взаємовідносин і особливостей взаємодії вибудовувалися з установкою на те, що має місце певні рівні формування такого досвіду, а саме: теоретичний та емпіричний.

*Теоретичний рівень управлінського досвіду* складається з двох взаємодоповнюючих аспектів:

1) коли управлінський досвід виступає як основа та критерій істинності теоретичного знання, а дослідження його фактичних суспільних явищ підтверджує або спростовує зроблений теоретичний висновок;

2) коли теоретичний аналіз дозволяє вносити корективи у наявні уявлення щодо характеру суспільного та політичного життя. Наприклад, обґрунтувати необхідність державного впливу на розробку політико-правових засад розвитку місцевого самоврядування та розвитку громадянського суспільства [157].

*Емпіричний рівень управлінського досвіду* передбачає, що такий досвід виникає в результаті взаємодії суб'єкта й об'єкта соціально-політичного процесу. Він також має два аспекти, по-перше, це досвід, при якому об'єкт не отримує якісних змін, або вплив суб'єкта на нього відбувається на основі моніторингу. По-друге, це досвід, за якого, навпаки, суб'єкт управління активно впливає на об'єкт. Наприклад, суспільно-політична діяльність населення в системі місцевого самоврядування та її вплив на розвиток інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні [там само].

Саме комплексне дослідження соціально-політичного досвіду стало основою розробки авторської концепції дослідження розвитку місцевого самоврядування у взаємодії з громадянським суспільством [там само]. При цьому соціально-політичний досвід класифікований може бути за такими ознаками, як широта науково-теоретичного дослідження суспільної реальності, виявлення значущості реального досвіду для соціально-політичного розвитку України у певний історичний період.

Носієм соціально-політичного досвіду для нашого дослідження є місцеве самоврядування, його інститути та суб'єкти громадянського суспільства. Крім того, як його основний носій виступає саме населення, посадові особи органів місцевого самоврядування та місцеві службовці, їхня практична діяльність, пов'язана з накопиченням певних знань, умінь та

навичок у вирішенні завдань реформування місцевого самоврядування та забезпечення розвитку громадянської ініціативи населення, а також задоволення його інтересів.

З огляду на це предметом соціально-політичного (управлінського) досвіду у досліджуваній концепції визначено діяльність суб'єктів управлінського досвіду, узагальнена в сукупності основних напрямів та способів розробки. Особливий інтерес за цих умов представляють досвід еволюції місцевого самоврядування у співвідношенні з формуванням громадянського суспільства, вплив на ці процеси умов політичного розвитку України, роль та місце самоврядування у сучасній політичній та адміністративній реформі. Дослідження цих аспектів засноване на методах, механізмах, технологіях соціального, політичного та публічного управління цими процесами.

Становлення місцевого самоврядування, як і громадянського суспільства на сучасній Україні, безпосередньо пов'язано з реформуванням її державно-політичної системи та трансформацією суспільства [18; 36]. У дослідженні реформаційних процесів використовуються як вітчизняні, і зарубіжні теорії та практики. Соціально-політичний досвід, його результати у цьому напрямку висвічують як досягнення, так і втрачені можливості публічного та самоврядного управління. Сьогодні оцінки результатів пошуків та експериментів у цьому плані неоднозначні і є різнохарактерними. Думки серед наукового співтовариства зосереджуються на критеріях істини – об'єктивному аналізі соціальної практики та управлінського досвіду. Саме з позиції такого підходу у роботі здійснюється дослідження наукових наук понять та сутності місцевого самоврядування та громадянського суспільства, їх співвідношення, що визначаються взаємозв'язками та взаємообумовленістю.

Вибудовування управлінської концепції співвіднесення місцевого самоврядування та громадянського суспільства ґрунтується, насамперед, на осмисленні структури такого суспільства, в яку вбудовуються громадські

формування, що належать місцевому самоврядуванню (наприклад, формування територіального громадянського самоврядування – ТГС) [7; 21; 46], а також різні асоціації й об'єднання, що представляють собою соціально-орієнтовані некомерційні організації (як, наприклад, міжрегіональні об'єднання). Вони можуть бути одночасно як структури місцевого самоврядування, і громадянського суспільства. У цьому контексті необхідним є пізнання фактичного соціально-політичного досвіду, пов'язаного з реформуванням та демократизацією суспільства, забезпеченням науково-теоретичної думкою у вирішенні сучасних практичних завдань.

При цьому слід використовувати накопичений досвід у його як позитивному, так і негативному значенні, а також зарубіжний досвід [157; 160; 184; 187; 202], який доцільно адаптувати відносно до вітчизняної практики. Кожен із зазначених видів досвіду не може бути використаний у вигляді готового сценарію дій. Його застосування можливе в дослідній діяльності у вигляді методологічних та методичних підходів до формування практичних рекомендацій.

Досліджуючи соціально-політичний (управлінський) досвід, який у нашому випадку служить відправним пунктом оцінки та засобом перевірки існуючих наукових тверджень, слід розглянути його критеріальні функції, сутність яких у цій роботі розглянута за певними напрямками, а саме:

1. *Соціальний досвід* як критерій істинності суспільного знання, знаходиться у внутрішньо системному зв'язку, зіставленні між собою аналогічних або відмінних фактів у різних умовах. Їхнє дослідження варо проводити на основі принципу достовірності та достатності емпіричного матеріалу. Тому під час дослідження представленої проблематики слід залучити значну кількість різних джерел: законодавчі та підзаконні правові акти загальнодержавного та регіонального рівнів, а також дані соціологічних, аналітичних та інших наукових досліджень щодо стану розвитку місцевого самоврядування в Україні та її регіонах. Усі ці дані

дозволять сумарно сформували необхідну дослідницьку базу, що складається з взаємопов'язаних фактів, які дають змогу сформувати комплексне уявлення про об'єкт та предмет дослідження, а, відтак, розробити концепцію їхнього наукового осмислення.

2. Певний інтерес представляє умовний підрозділ соціально-політичного (управлінського) досвіду на позитивний і негативний, що визначає цінність з погляду істинності. При цьому позитивний досвід розглядається як суто суспільно-політична чи наукова оцінка, яка вимагає постійного підтвердження практично, оскільки в інших суспільно-політичних умовах можливі інші результати, як-от дискредитація, скасування і навіть заборона.

Слід урахувати, що позитивна оцінка фактичного управлінського досвіду дуже часто важлива для підтримки на рівні науково-теоретичного світогляду чи ідеологічних передумов певних життєвих принципів, і нарешті для підтримання авторитету влади в різних громадських інститутах. Такою основою в контексті нашого дослідження є синтез сучасного аналізу соціально-політичних (управлінських) явищ, заснований на таких засадах:

- 1) історизму;
- 2) об'єктивності;
- 3) комплексності;
- 4) інституційності [19; 31; 46; 83].

Поєднання системного та структурно-функціонального підходів становлять базис для дієвого застосування методологічних засад науки «Публічне управління й адміністрування». Варто відзначити, що при першому (системному) підході вивчення місцевого самоврядування у його багатоаспектному соціально-економічному різноманітті воно сприймається як динамічна цілісна підсистема у сукупності громадських зв'язків. За другого (структурно-функціонального) підходу визначаються особливості, специфіка становлення місцевого самоврядування як особливий інститут, що взаємодіє з громадянським суспільством. За цих умов в основу науково-

теоретичного аналізу покладено ідеї та розробки вітчизняних і зарубіжних учених з теорії та історії держави і права, конституційного права, політичних та соціальних наук. При цьому використовуються такі загальнонаукові методи:

- 1) історичний;
- 2) діалектичний;
- 3) інституційний;
- 4) порівняльний;
- 5) соціологічний метод політичного аналізу.

Застосування компаративних методів дозволило обґрунтувати дослідження системи місцевого самоврядування в її історичній ретроспективі та порівняльному зіставленні з функціонуванням у сучасних умовах. Такий методологічний підхід є досить дієвим при впровадженні актуального на сьогодні проєктного управління. У цьому контексті може бути проаналізовано досвід місцевого самоврядування окремої території. Через органи місцевого самоврядування проходять основні проєктні ініціативи для включення до портфелю пріоритетних місцевих міських, сілких та інших проєктів. Логічно, що ініціатива щодо їхньої розробки має виходити, насамперед, від активістів громадського самоврядування, від різних структур громадянського суспільства, політичних партій та інших неурядових організацій. Саме вони інтегрують (агрегують) на цьому напрямі суспільні ініціативи, передаючи їх органам місцевого самоврядування для реалізації, і допомагаючи місцевій владі їх здійснювати. Основні проєктні ініціативи та пропозиції до місцевого портфелю проєктів включаються з урахуванням пріоритетів стратегічного плану розвитку окремо взятого регіону в цілому. Ці заходи є, дійсно, стартом проєктного управління в містах, селах і відповідних громадах.

В Україні реалізується низка проєктів зі стратегічними напрямками регіонального та місцевого розвитку. Так, у 2020 році Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), а також інші інституції інвестували 800

млн євро у 68 приватних бізнесів і 32 муніципальні проекти [121]. Найбільше коштів припадає на проекти в секторах інфраструктури, енергетики, агробізнесу, промисловості та природних ресурсів певних територій. Розміри кредитів можуть варіюватися від 8 до 200 млн євро з терміном погашення до 13 років [там само].

Станом на 2021 рік в Україні продовжується реалізація близько 20 проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, бенефіціаром/реципієнтом яких є саме Мінрегіон. Основні з них наведені в Додатку А. Ці проекти (програми) спрямовані на забезпечення розвитку місцевого самоврядування, сталого розвитку громад і регіонів [30]. Для порівняння, у 2015 році в Україні розпочато реалізацію 4 проектів, спрямованих на підтримку децентралізації влади, енергоефективності й інтегрованого місцевого розвитку [там само]. Фінансування зазначених проектів передбачає витрати на загальну суму 26,4 млн євро [там само]. Відповідно можемо спостерігати позитивну тенденцію щодо впровадження проектів у сфері забезпечення децентралізації влади та місцевого розвитку, а саме: за останні понад 5 років кількість таких проектів збільшилася майже у 5 разів, а їхня загальна сума майже у 10 разів.

Досвід здійснення цих проектів за допомогою проектного керування дозволяє концентрувати ресурси на потрібному напрямку, домагаючись за рахунок цього результатів навіть обмеженими ресурсами. Сьогодні на вітчизняних теренах реалізується проекти «Розумне місто» (Smart city), що розробляються з урахуванням пропозицій наукових і неурядових громадських організацій, а також ТГС проекти у сфері ЖКГ, під час упровадження системи «розумного» громадського транспорту та ін. [8].

На даний час з'являються нові проекти, які покликані відповідати інтересам та запитам громадян. Проте для реалізації цих проектів необхідна команда професійних управлінців з вищим рівнем компетенції, ніж у повсякденній роботі. Це мають бути професійні проектні менеджери адже управлінцю потрібно вміти організувати процес загалом, а поточну

роботу мають виконувати профільні спеціалісти. У перспективі впровадження у систему місцевого самоврядування проєктного управління має забезпечити зростання якості життя городян за рахунок впровадження інноваційних технологій, підвищення ефективності використання ресурсів, а також економічного розвитку і, як наслідок, збільшення доходів населення та зростання бази оподаткування.

При дослідженні трансформації сучасного місцевого самоврядування виникає питання щодо перерозподілу повноважень між структурними підрозділами адміністрації муніципалітетів. Зокрема, децентралізаційні зміни стосуються передачі повноважень від адміністрації районного рівня на вищий або нижчий рівні. З організаційно-правового погляду перспектива впровадження цих нововведень позитивна: акумулювання портфелю ресурсів певної території, виважене їх використання, комплексне вирішення стратегічних і поточних питань (ЖКГ, забезпечення громадського порядку та ін.). До повноважень, які належить передати, відносять такі, як видача дозволів на індивідуальне житлове будівництво, підтримка малого та середнього бізнесу тощо [40].

Процес вирішення поточних питань на окремо взятій території має бути побудований досить чітко і не вимагати з боку регіональних органів державної влади втручання. Аспекти залучення до участі в їхньому вирішенні населення поки що залишається актуальними. За останні декілька років (починаючи з 2019 року) змінилися практично всі керівники на ключових постах на місцях. Нові лідери подекуди не мають достатні знання, досвід і компетенцію, адже суспільство надало їм аванс довіри, адже прагнуло змінити старих недієвих керівників органів влади. На даний час перед новими лідерами стоїть завдання думати про стратегічні цінності для розвитку міст, сіл і селищ та набуття ними нового статусу як міні центрів соціально-економічного зростання. У цьому контексті до першочергових стратегічних питань можуть належати затвердження генеральних планів міст, обговорення їх на публічних слуханнях, та підтримка малого та



середнього виробничого бізнесу (не просто бізнесу, саме виробничого) [31; 57].

Щодо негативного досвіду, то його цінність є не менш важливою, ніж досвід позитивного. Відповідний аналіз негативного управлінського досвіду у сфері місцевого самоврядування підтверджує чи не підтверджує теоретичні концепції [157; 184; 187; 202], дає можливість для перегляду висновків, ідей, політичних програм та планів, що можна наочно спостерігати у вітчизняному історичному контексті з прикладу становлення та розвитку місцевого самоврядування. У певних умовах будь-який позитивний досвід може трансформуватися у негативний, і навпаки. Наприклад, у дослідженні він використовується для зіставлення розвитку місцевого самоврядування у сучасному періоді та за останні роки. Це дає змогу не лише розглянути соціально-політичний досвід у зіставленні, а й спрогнозувати подальшу діяльність щодо його удосконалення у різних напрямках з урахуванням допущених раніше помилок.

Вивчення критерію соціально-політичного (управлінського) досвіду конкретних соціальних груп, політичних партій, рухів ґрунтується на тому, що в ньому знаходить відображення реальний соціальний і політичний процес, а не другорядні факти [12; 198; 199]. Визначається також як практична орієнтація окремих соціальних груп збігається з інтересами всього соціуму, не перешкоджаючи та не суперечить його розвитку. Так, у соціальному партнерстві інтереси органів місцевого самоврядування й інтереси підприємницьких структур не завжди збігаються з інтересами більшості населення. Тому органам місцевого самоврядування слід враховувати та розробляти критеріальні можливості позитивного досвіду, що сприяє врахуванню інтересів для всієї території та громади. Слід пам'ятати, що за досвід, чи він позитивний чи негативний, суспільство найчастіше платить досить високу ціну. Приклад цього може бути досвід приватизації. Непродуманість і поспішність, з якою вона проводилася, побіжне врахування відповідного світового досвіду й ігнорування

вітчизняної специфіки зумовили те, що декларувалися одні цілі, а на практиці все розвивалося за іншим сценарієм.

Основне завдання вивчення управлінського досвіду – його історична послідовність, яка передбачає передачу від покоління до покоління накопичених певних способів, традицій, необхідних для підтримки стійкості суспільних відносин, функціонування різних правових, політичних, соціальних і громадських інститутів. Управлінський досвід, довівши свою придатність, отримує визнання, стає традицією, незалежно від того, позитивний він чи негативний, коли та якою ціною його отримано.

Історичний соціально-політичний (управлінський) досвід – це національне надбання [7; 12]. Однак, незважаючи на актуальність застосування соціально-політичного досвіду як у практиці державного управління, так і розвитку місцевого самоврядування та становлення громадянського суспільства, його вивчення та використання поки що не відповідають вимогам у вирішенні практичних проблем. Найчастіше спостерігається некритичне чи необ'єктивне ставлення до досвіду, його необґрунтоване закордонне запозичення, яке не тільки неефективне, а й подекуди виявляється шкідливим. Виходячи з чого концепція авторського дослідження, основні положення у розробці її проблематики ґрунтуються на вивченні, осмисленні вітчизняного досвіду розвитку місцевого самоврядування та його впливу на формування громадянського суспільства з урахуванням вітчизняних історичних особливостей. Це дозволяє розширити діапазон дослідження, провести комплексний системний аналіз оцінки історичних фактів, явищ та подій, що характеризують такі особливості, виявити специфіку сучасної політики реформування місцевого самоврядування та його розвитку, які б сприяли інституалізації інститутів громадянського суспільства.

Ця проблема є порівняно новою, а за ступенем наукової опрацьованості, на наш погляд, ще недостатньо вивченою. Незважаючи на те, що в останні два десятиліття вченими ведеться активна наукова розробка

проблем реформування місцевого самоврядування та формування громадянського суспільства, вони мають переважно розрізнений соціально-політичний, економічний, управлінський, юридичний характер. Комплексні дослідження з питань взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства практично відсутні.

Уважаємо, що науковий підхід до дослідження має бути визначено як комплекс взаємопов'язаних основоположних теоретичних ідей і позицій, що розкривають наукові засади сутності взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства, їх взаємопов'язаного розвитку та функціонування у різні історичні періоди українського суспільства. Зважаючи на це, відзначимо, що в основу концепції може бути покладено дослідження таких предметних сфер:

- 1) еволюція місцевого самоврядування та розвиток громадянських ініціатив у дорадянський період;
- 2) радянська модель місцевого самоврядування та спроби її реформування в перебудовний період розвитку України;
- 3) політико-правові причини реформування місцевого самоврядування у пострадянський період та створення політичних умов для розвитку громадянського суспільства;
- 4) сучасний стан місцевого самоврядування та характеристика його структур, вбудованих у громадянське суспільство [12; 14].

Як вже було зазначено, дослідження було побудоване на вивченні історичного та сучасного досвіду, збудованого в систему дослідження набору подій, факторів, застосування методів їхнього політичного аналізу, що й склало методологію дослідження [71]. Вона формувалася відповідно до рівня наукового знання, досягнутого у сфері місцевого самоврядування та громадянського суспільства, фактичного стану їх взаємодії на певному етапі розвитку українського суспільства та можливостей подальшого вдосконалення функціонування місцевого самоврядування як інституту, що сприяє розвитку громадянського суспільства через розвиток його основного

ресурсу – громадянської активності й ініціативи в системі територіального громадського самоврядування [70].

Відтак, концепція нашого дослідження вимагає визначення впливу соціально-політичних (управлінських) відносин, що в системі місцевого самоврядування, у розвитку громадянського суспільства лише на рівні муніципалітетів. Це дослідження може проводитися на основі вивчення динаміки їх розвитку та перебігу на принципі науковості, оскільки тільки науковий характер будь-якої роботи здатний забезпечити об'єктивність її результатів. Зміст принципу науковості забезпечується, по-перше, тим, що дослідження ґрунтується на сучасні теорії суспільного розвитку; по-друге, коректним використанням обґрунтованого й апробованого практичного матеріалу; по-третє, виконанням цих вимог за допомогою отримання об'єктивних знань, без яких неможлива новизна теоретичних розробок, дослідження практичних дій та вироблення рекомендацій щодо їх вдосконалення.

Теоретичні висновки можна підкріпити прикладами щодо практичного досвіду проведення місцевих виборів (див. наукові роботи [31; 92]). Вибори – це питання захисту права і свободи людини і громадянина, тобто питання забезпечення політичної свободи. До того ж, правильно проведені вибори (у тому числі місцеві), відповідно до демократичних процедур і стратегічного планування, перетворюються на конкретні ефективні управлінські рішення [65; 70].

Управлінську складову також відіграють формальні вимоги до кандидатів (див. Закони України «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори» тощо [101; 105]). Серед іншого – це своєрідний тест не лише для кандидата на серйозність його намірів балотуватися та його організаційні й політичні здібності у перспективі, але й перелік напрямків для місцевого самоврядування та громадянського суспільства, за якими вони будуть оцінювати кандидата. Не слід думати, наприклад, що невеликий розмір муніципального утворення (громади) означає необхідний результат у

перемозі під час виборів [65; 70].

Лібералізація виборчого законодавства призвела до різкого збільшення кількості зареєстрованих партій. Станом на 15.02.2022 р. Міністерством юстиції зареєстровано 370 політичних партій [90]. У 01.01.2021 р. Міністерством юстиції зареєстровано понад 365 політичних партій [43]. Це досить значна кількість таких громадських об'єднань. При цьому Україна – один із лідерів у Європі за кількістю політичних партій [там само]. Ситуація з реєстрацією політичних партій в Україні представлена у табл. 1.1. Очевидно, що динаміка реєстрації таких об'єднань, починаючи з 2015 року, суттєво і стрімко знизилася. Це криє в собі як і позитивні, так і негативні аспекти.

Таблиця 1.1

Стан реєстрації політичних партій в Україні (2014-2020 рр.)

№ з/п	Рік	Кількість зареєстрованих політичних партій
1	2014	36
2	2015	78
3	2016	42
4	2017	3
5	2018	1
6	2019	3
7	2020	16

Джерело: складено на підставі [43]

У той же час відзначимо, що така багатопартійність не збільшила активність електорату загалом в Україні, зокрема, під час місцевих виборів 2020 року, а також не додала гостроти під час їхнього проведення. Так, за даними Укрінформу 2020 р. на місцевих виборах заявили про участь у них 194 партії, і значною була частина політпартій, що провадила діяльність

формально, висуваючи незначну кількість кандидатів [43]. До речі, у 2019 році на парламентських виборах висунула виборчі списки тільки 21 політична партія [там само]. При цьому знову й знову ми повертаємося до ситуації не лише низької підтримки вказаних партій, а й слабкої активності населення, яке проживає на території муніципального утворення (громади).

Об'єктивний процес медіації (представництва) суспільних зв'язків у таких утвореннях дедалі більше визначається діяльністю політичних партій, їх відділеннями та первинними парторганізаціями як на рівні місцевого самоврядування, так і громадянського суспільства. Через політичну партію, як із значних складових структур громадянського суспільства, вирішується проблема політичного представництва громадян. Закон України «Про місцеві вибори» прямо вказує на необхідність участі партій у формуванні політичної волі народу у всіх галузях громадської діяльності, прилучення громадян до активного політичного життя [105]. При цьому чим нижчий рівень керуючого органу, куди обирається кандидат, тим ближчим він є до населення, тим більше шансів, що він працюватиме на людей, дійсно представляючи їх інтереси як виборців.

Усе більш відповідальним стають органи місцевого самоврядування, адже прагнуть, щоб якомога більше представників займало посад, а тому більшими є запити соціальних груп-електорату. Відтак, муніципальна влада має відноситися ґрунтовніше до вирішення кадрових питань: по-перше, при створенні виборчої комісії муніципального утворення. Її, як правило, формують за їхніми діловими якостями із найбільш підготовлених осіб, які підходять для роботи у виборчій комісії. Активно залучаються муніципальні службовці місцевих адміністрацій та працівники муніципальних установ. По-друге, необхідно забезпечувати постійне навчання членів виборчих комісій [63; 64].

Значну захищеність виборчих комісій під час підготовки місцевих виборів від адміністративного тиску із боку держави (зазвичай, від тиску

виборчої комісії вищого рівня) забезпечують структури громадянського суспільства. На цьому напрямі суспільно-політичної діяльності місцева влада повинна сприяти забезпеченню головної мети – дотримання конституційних прав та свобод громадян на участь у вільних і демократичних виборах.

Щодо місцевих виборів, то слід окремо сказати про Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. № 1135-IX [103]. Закон дозволив зробити політико-управлінський крок у трансформації інституту місцевого самоврядування щодо врегулювання питань, що стосуються представницьких органів місцевої влади на окремо взятих територіях. Насамперед, йдеться про реєстрацію кандидатів, формування списків кандидатів, обґрунтування відмов у їх реєстрації або відміни відбулася реєстрації, визнання виборів недійсними та ряду ін. Голосуючи на виборах, громадянин діє не тільки у власних інтересах. Обраний і діючий від його імені (на будь-якому рівні) політик приймає рішення не лише на користь виборців, але насамперед на користь влади, куди був обраний.

Підсумовуючи обґрунтування сутнісного змісту визначеної концепції дослідження, варто зазначити, що вона дає можливість для проведення цілісного та системного пізнання процесу взаємодії місцевого самоврядування з формуванням і становленням громадянського суспільства в сучасних умовах інформатизації та цифровізації.

### **1.3. Теоретичні засади формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування**

Термін розвиток може визначатися як зміни в бік осучаснення, оновлення та подолання застарілих цінностей та норм, що перешкоджають соціальному прогресу. У фундаментальній науці це поняття означає суспільно-історичний процес переходу від традиційних суспільств до

індустріальних товариств, а згодом до постіндустріального. Крім того, розвиток передбачає певний ступінь модернізації, що представляє собою прагнення бути сучасним. При цьому слід пам'ятати, що «сучасність», звичайно, не є якимось застиглим поняттям, навпаки, вона по-справжньому є сучасною категорією, що може легітимізуватися (визнаватися) суспільство, налаштовуючи державу на безперервне оновлення, на постійні еволюційні перетворення соціальних практик, демократичних інститутів, уявлень про майбутнє сьогодення, на поступові, але незворотні зміни, а також на неухильне підвищення якості життя.

Отже, потребу в розвитку та модернізації вітчизняного суспільства допомагають пояснити наукові теорії щодо становлення постіндустріального й інформаційного товариства. Варто уточнити, що теорія постіндустріального суспільства була запропонована за кордоном [140], у межах якої визначено сучасний етап цивілізаційного розвитку. Поняття постіндустріальне суспільство передбачає соціальний порядок, не властивий колишнім суспільним форм, і пов'язаний із ключовим визначенням місця особистості в соціальній системі [там само]. Економічні та технологічні новації свідчать про зміни ціннісних орієнтацій, стимулів та мотивацій кожної окремої людини, удосконалення її особистісного потенціалу, прагнення «стати тим, чим може бути, його майбуття, що відповідає його внутрішній природі» [там само]. Аналізуючи соціологічну реальність і соціальні зміни, що відбуваються, науковці наполягають, що становлення постіндустріалізму зумовило створення якісно іншого типу суспільства [там само]. Постіндустріальне суспільство ним охарактеризовано як інформаційне. В умовах інформаційного суспільства людський капітал – це основний потужний соціальний фактор в суспільному розвитку.

На етапі розгортання науково-технічної революції якісно змінюється структура продуктивних сил. Головна роль відводиться не знаряддям і предметам праці, а людським ресурсам – людському капіталу [16; 20; 44; 51; 96]. Людський капітал – категорія складна, але її ядром виступає уявлення:



освічений, ініціативний творчий людина з високим рівнем професійних якостей. Накопичений якісний людський капітал створює стабільні умови для підвищення якості та рівня життя, розвитку інформаційного та громадянського суспільства [там само].

На макроекономічному рівні виділяють два типи розвитку: органічний і неорганічний. Органічний чи первинний розвиток як різновид модернізації характерний для тих країн, в яких трансформація (перехід) до сучасного суспільного устрою відбувається як еволюційний (сталий) процес, що відзначається ендогенністю. Вторинний чи неорганічний розвиток як різновид модернізації відбувається із запізненням, у результаті запозичення більш передових технологій та передового досвіду розвинених країн та супроводжується імітаційними процесами.

Щодо місцевого самоврядування, то прикладом його первинного розвитку є країни Західної Європи. Процеси демократизації товариства як складова частина модернізації проходили в цих країнах у XIX-XX ст., і сприяли зміні традиційно сформованої корпоративності на включеність міського самоврядування до нової соціально-політичної системи. Основою цієї системи стало запровадження єдиного політичного рівноправності, процедур загального голосування як у рамках окремо взятої країни, так і в масштабі історично сформованих самоврядних одиниць (комуна, графство, округ, церковні парафії) [61; 74]. Становлення демократичного самоврядування відбувалося під державним тиском. Розвиток індустріального суспільства вимагало звільнення індивіда з-під влади громади [27]. Нова ліберальна ідеологія визнає пріоритет особи над корпоративним місцевим співтовариством. Нова ліберальна держава поступово бере на себе ті функції щодо індивіда, які раніше належали громаді. У свою чергу, місцевій спільноті цілком або частково делегуються формальні, інституційні повноваження старої феодальної держави, і таким чином зберігаються та зміцнюються соціокультурні специфічні особливості західноєвропейських муніципальних утворень.

Таким чином, розвиток і модернізація практик самоврядування в західноєвропейському контексті будувалася (при переході до індустріалізованого суспільства на основі формалізації та відчуження охоронних функцій місцевих угруповань (громад) [36; 126]. Індустріальне суспільство потребує індивідів, звільнених з-під тотальної залежності від місцевих громад. У результаті такого індивідуального звільнення відбувається помітний розвиток індивідуальних якостей громадянина, зростає рівень освіти та рівень індивідуальних знань. Таким чином, створюються умови для модернізації нового типу – постіндустріального [7; 78]. У постіндустріальному суспільстві зростає значимість людського капіталу, а разом із цим – значимість локальних неформальних еліт [49].

Разом з тим, відбувається інформатизація соціального середовища та на його основі – подальша формалізація (бюрократизація) державної влади. Інформатизація соціального середовища локальних спільнот – процес інфраструктурного оновлення за допомогою впровадження інформаційних технологій у системи інституційних та позаінституційних взаємодій. Процес оволодіння інформацією стає ресурсом управління соціумом та розвитку особистості [25; 47; 48; 50; 62; 92; 94]. Науковці виділяють три складових процесу інформатизації соціального середовища, що позначаються на розвитку суспільства та місцевого самоврядування, а саме:

- 1) медіатизацію як процес удосконалення засобів збирання, зберігання та поширення інформації;
- 2) комп'ютеризацію як процес удосконалення засобів пошуку та обробки інформації;
- 3) інтелектуалізацію як розвиток здатності сприймати та породжувати інформацію, тобто як підвищення інтелектуального потенціалу суспільства, включаючи використання засобів штучного інтелекту.

Нерідко інформатизацію соціального середовища розуміють надто вузько як розвиток інформаційно-комунікативних процесів у соціумі на базі розвитку телекомунікаційної та комп'ютерної техніки. Проте необхідно

брати до уваги й якісні зміни самої соціальної середовища під впливом нових інформаційних технологій. Розвиток і модернізація органів місцевого самоврядування в умовах інформатизації соціального середовища та локальних спільнот передбачає якісне вдосконалення, глибинну актуалізацію ролі громадськості за допомогою сучасних інформаційно-технологічних засобів когнітивних соціальних структур і процесів. Учені вважають [25; 47; 48; 50; 62; 92; 94], що інформатизація має бути «об'єднана» з процесами суспільної інтелектуалізації, що істотно підвищує творчий потенціал особистості та її інформаційного середовища.

На думку О. Крутій, О. Крюкова, Ю. Микитюк, А. Помази-Пономаренко та ін. [47; 48; 62; 94], суспільство вважається неоднорідно інформаційним, якщо:

1) будь-який індивід, група осіб чи організація у будь-якій точці країни та в будь-який час можуть отримати тільки за відповідну плату інформацію (консультативну послугу) на основі автоматизованого доступу, а також за допомогою використання систем зв'язку будь-які нові знання, необхідні для нормальної життєдіяльності чи вирішення особистих і соціально значущих завдань;

2) у суспільстві виробляється, функціонує та доступна будь-якому індивіду, групі чи організації лише частина сучасних інформаційних технологій;

3) наявна розвинена інфраструктура, але вона забезпечує виробництво частини національних інформаційних ресурсів в обсязі, необхідному для підтримки науково-технологічного прогресу, що постійно прискорюється в умовах соціально-історичного прогресу;

4) відбувається процес прискореної автоматизації та роботизації всіх сфер та галузей виробництва та управління, за якими останні сфери не встигають модернізуватися;

5) відбуваються радикальні зміни соціальних структур, наслідком яких виявляється розширення сфери інформаційної діяльності та послуг

[там само].

Інформатизація органів місцевого самоврядування, на думку науковців, має певну зв'язок з еколого-безпечним розвитком суспільства [49]. Основа інформаційного суспільства – це знання чи інтелектуально-інформаційний потенціал локальних угруповань [48]. Знання, інформація, комунікація як ресурс розвитку суспільства й економіки мають переваги, порівняно з матеріальними ресурсами – результатами попередніх етапів розвитку суспільства. Економіка, що спирається на інформаційні ресурси, дозволяє відновити дбайливе ставлення суспільства до навколишнього середовища, повернутися до розумного використання природних ресурсів. Соціально-економічна структура суспільства, що базується на інформаційній економіці, дозволяє уникнути багатьох соціальних, економічних та екологічних проблем [48; 49].

Разом із тим, розвиток інформаційних технологій призводить до підвищення якості життя населення, але це поступальний процес. При цьому інформатизація соціального середовища може мати як функціональні, так і дисфункціональні наслідки для суспільного благополуччя. До числа дисфункціональних наслідків для людської особистості дослідники відносять такі:

- автоматизацію людини;
- дегуманізацію життя;
- розвиток технократичного мислення;
- зниження культурного рівня;
- стрімкий характер інформаційного розвитку індивіда;
- поляризація суспільства за рівнем освіти;
- ізоляція індивіда у своєму «мікро» світі [94; 115; 116–118].

Дисфункціональні наслідки інформатизації соціального середовища можливі також і на суспільно-політичному (управлінському) рівні. Розвиток й упровадження інформаційних технологій може призводити як до розширення, так і до обмеження свобод; як до децентралізації політичного

життя, так і до тоталітарної централізації; як до вирівнювання ієрархії влади, так і до посилення державного тиску, «сковування» громадських ініціатив [там само].

Таким чином, інформатизація соціального середовища, сама по собі, не є ні позитивним, ні негативним процесом. «Вектор» цього процесу залежить від багатьох факторів, але одним із ключових моментів стає якість інформації, якість інформаційних технологій, якість знання та відповідно якість освіти. Звідси впливає значимість інформаційно освічених верств населення та роль локальних еліт у цьому процесі [49]. Разом з інформатизацією соціального середовища підвищуються вимоги до рівня освіти як професійної державної бюрократії, так і локальних еліт [115; 116]. Інформаційний потенціал суспільства – це інформаційний ресурс суспільства в єдності із засобами, методами та умовами, що дозволяють його активізувати та ефективно використовувати. У цю сукупність коштів, методів й умов повинні бути включені не тільки засоби інформаційної техносфери, але також соціальні засоби, методи та структури, що сприяють відтворенню та розвитку інфосфери, підвищенню інформаційної культури суспільства, його інтелектуального потенціалу. Недостатній рівень освіти управлінців чи лідерів місцевих громад може призвести до низки серйозних негативних наслідків [48].

Подальша модернізація процесів органів місцевого самоврядування пов'язана із посиленням неформальної (суспільної, громадської) влади місцевих еліт та переходом від централістського до розподільчого типу інституційного самоврядування [7; 49; 80; 109]. Соціальна влада місцевих еліт є похідною тих знань, умінь, творчої та іншої продуктивної активності, які лідери місцевих спільнот застосовують для вирішення соціальних проблем та досягнення соціально значимих результатів у розвитку місцевого соціуму [там само].

Відтак, якість життя місцевого населення є показником рівня розвитку та модернізації місцевого самоврядування, рівня соціального довіри,

солідарності та соціальної участі в даному локальному соціумі [177]. Саме неформальна активність локальних еліт, утворених шарів населення стає у сучасних умовах значним ресурсом модернізації місцевого самоврядування на теперішньому етапі історії державотворення України, що вже особливо виділяється від періоду 90-х ХХ століття.

В Україні у 90-х роках ХХ століття розпочалося відродження місцевого самоврядування, що умовно можливо визначити як перебудовний період. Він був зумовлений кардинальними перетвореннями державної влади, політичними та соціально-економічними змінами. Модернізація вітчизняної системи місцевого самоврядування здійснювалася на основі досвіду муніципалізації розвинених країн, у руслі демократизації світових суспільних процесів [19; 126]. Цей процес не завершився і до сьогодні [57; 78]. За словами О. Слобожани, В. Кравченка, В. Овчаренко та ін., у ХХІ столітті нашій країні знову необхідна всебічна модернізація на місцевому рівні, і це буде перший у нашій історії досвід модернізації, заснований на цінностях та інституціях демократії [80; 109].

Таким чином, муніципалізм західноєвропейських країн послужив головним орієнтиром для реформування місцевого самоврядування України, як країни «наздоганяючої модернізації» [36; 109]. Процес «наздоганяючої» модернізації в Україні носить неоднозначний характер [59]. Вітчизняний досвід реформування місцевого самоврядування слід відрізняти, наприклад, від аналогічного досвіду країн Латинської Америки, які відносно нещодавно здобули політичну та економічну самостійність, де характер устрою місцевої влади повністю запозичений і збігається з іспанським зразком. Вітчизняний досвід розвитку місцевого самоврядування будується на глибоких соціокультурних традиціях соціального регулювання самобутне коріння в частині устрою суспільного життя [78; 80]. Іноземне на українському ґрунті укорінялося тільки в тому випадку, якщо не вступало в протиріччя зі своїми віковими традиціями [110; 126].

Розвиток місцевого самоврядування в Україні має специфічні риси.

Насамперед, це пов'язано з тим, що цей розвиток зумовлений характером наздоганяючого розвитку офіційних (інституційних) форм місцевої влади на тлі глибокого традиційного недовіри місцевого населення до представників формальної влади [там само]. Ця проблема формального запозичення чужого досвіду ускладнювалася тим, що кардинальні інституційні зміни доводилося здійснювати в умовах форс-мажору, коли реальна загроза існувала державної влади вставала на порядок денний та модернізація місцевого самоврядування була невідворотним імперативом для української державності. Інновації підбиралися поспіхом, здійснювалися в найкоротші терміни і найчастіше були реалізовані повною мірою. Доводилося освоювати за десятиліття те, що інші освоювали віками [57; 110]. Внутрішній зміст та форма здійснюваних модернізаційних процесів місцевого самоврядування в Україні запозичені з інших соціокультурних контекстів та інших традицій суспільного життя. Така штучність проведення перетворень може сприяти ефективності розвитку місцевого самоврядування в Україні або, навпаки, перешкоджати [26].

Аналіз історичних етапів та типів модернізації місцевого самоврядування дозволяє визначити, що ключовим питанням модернізації управлінських процесів в Україні є поєднання значної кількості традицій самоврядування (народоправства) та інноваційного, інформаційного впливу локальних еліт [7; 49; 115]. У вітчизняній традиції суспільного життя наявна значна кількість понять, а саме: спільності, солідарності, миру, соціальної згоди. Ці поняття замінюють собою зразки та норми спільної життєдіяльності людей і закріплені як «генетична пам'ять предків» у вигляді соціального, символічного та людського капіталів локальних угруповань [51]. У цьому контексті важливим є досвід розвитку місцевого самоврядування, що реалізується на етапах земств та рад, що представляє собою актуальний матеріал для аналізу помилок та позитивних тенденцій реформування «згори» [7; 113]. На цьому фоні не можна не відзначити й деякі інші особливості, традиційні для вітчизняної системи публічної влади

як центральної, так і місцевої. Офіційна лінія державної політики тотального контролю, здійснюваного з боку бюрократичного апарату щодо перетворень місцевого самоврядування, що традиційно дотримувалася централістської авторитарної концепції місцевого самоврядування, передбачає вектор реформування інституту місцевого самоврядування. Цей вектор відзначається в Україні спрямованням «зверху вниз» [126].

В умовах превалювання командно-адміністративних методів реформування ініціативи знизу не заохочувалися, а припинялися [111]. «Реформування зверху» визначається законодавчим актом і легітимізується місцевим населенням, а наскільки можливо ігнорується. У нашій країні схильність правлячої бюрократії регламентувати «зверху» соціальні процеси завжди поєднується з бажанням надмірної законотворчості [11]. Законодавчих актів щодо місцевого самоврядування в Україні було прийнято в кілька разів більше, ніж у країнах Західної Європи щодо муніципального управління [там само]. Аналогічна тенденція щодо активного вдосконалення законодавчої бази місцевого самоврядування спостерігається й досі в Україні. Так, перший правовий документ у досліджуваній сфері був прийнятий у 1997 році (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [104]), що від моменту його прийняття піддавався безперервним коригуванням.

В основу пострадянської модернізації місцевого самоврядування було закладено критичне ставлення до власних можливостей та потенціалу, що сприяло поширенню ілюзорного уявлення про універсальність західного досвіду та культури [26; 36; 78]. Метою реформи місцевого самоврядування стало здійснення у стислі терміни приватизації та звільнення економіки від вирішення гострих соціальних проблем шляхом перерозподілу повноважень на місцевому рівні [80]. Безпосередня участь населення у самоврядуванні не була пріоритетним і першорядним завданням, зважаючи на відсутність готовності та мотивації муніципального співтовариства [111].

Насправді місцева влада опинилася в руках фінансово-промислових



кіл, що отримали в результаті приватизації доступ до муніципальної та іншої суспільної власності [113]. Унаслідок пострадянської модернізації місцеве самоврядування не змінило характер формального сервісного інституту. Це позначилося, насамперед, у таких моментах: 1) суть місцевого самоврядування була подекуди замінена формалізованими процедурами; 2) адміністративний тиск повністю ігнорував природні темпи становлення цього соціального інституту; 3) прагнення до уніфікації у місцевому самоврядуванні на значній території було невиправдано та призводило до негативних результатів [126]. У порівнянні, з попередньою практикою модернізації місцевого самоврядування, сучасна його система відзначається тотальною уніфікацією й об'єднанням. Існуючий бюрократичний, уніфікований, формальний підхід до організації діяльності місцевого самоврядування, ігнорування значимості локальних чинників, зокрема неформальної (соціальної) влади локальних еліт, що не сприяє соціальної ефективності даного зазначеного інституту [49; 115].

Сучасний етап модернізаційних процесів місцевого самоврядування передбачає розуміння специфічності й унікальності кожного локального соціуму (громади). Особливого значення у контексті інтелектуалізації місцевих соціальних систем мають відбір та розстановка кадрів, визначення місця та ролі кожного індивідуального інтелекту (кожної особи) у системі (незалежно від того, чи належить цей інтелект керівнику або неформальному лідеру). Незважаючи на те, що інформатизація соціального середовища на місцевому рівні набирає все більших обертів, становлення інформаційного суспільства має суперечливий характер і потребує подальшого теоретичного осмислення [48]. Формування такого суспільства знаходиться на початковому етапі розвитку, його контури та перспективи залежать від низки чинників. Крім того, розвиток і модернізація місцевого самоврядування в умовах постіндустріального суспільства ґрунтується на новому ключовому факторі – людському капіталі (див. наукові роботи [20; 51]). Удосконалення практик суспільно-політичного регулювання

відбувається на основі посилення ролі локальних спільнот та їх неформальних лідерів.

Отже, унаслідок подібного удосконалення «знизу» виникають якісно нові соціальні й управлінські практики, стани та процеси. Подібні трансформації каталізуються інформатизацією соціального середовища. Інформатизація такого середовища (зокрема локальних спільнот) – процес інфраструктурного оновлення за допомогою впровадження інформаційних технологій у системи інституційних та позаінституційних соціальних взаємодій [47]. Сучасні інформаційні технології та засоби зв'язку дозволяють здійснювати взаємодію місцевих еліт із центральною владою безпосередньо – в on-line форматі, що робить надлишковим зміст «надміру збільшеного» бюрократичного апарату [49].

Правове й організаційне реформування бюрократичних форм державної та місцевої влади, використання комп'ютерних технологій, розвиток інформаційно-комунікативних процесів має передбачає скорочення витрат на утримання й обслуговування бюрократичного апарату. Існує два шляхи його модернізації, що відповідають двом типам побудови систем управління. Перша система адаптивна, що пристосовується до змін та вимог зовнішньої середовища; друга система реактивна, що формується відповідно до уявлень, ідей і цілей, які звизнаються на найвищому рівні [14].

Перший напрямок модернізації бюрократичного апарату відображає в системі функціонування професійної бюрократії потреби та переваги місцевих спільнот, враховує вимоги локальних неформальних лідерів у межах конкретних муніципальних утворень [22–23]. Це схема нижнього рівня модернізації, ефективна й органічна за своєю природою, що спирається на існування сильного місцевого населення. Модернізація бюрократичного апарату «знизу» адекватно сприймається та підтримується в місцевій спільноті [там само]. Подібний тип модернізації місцевого самоврядування передбачає підвищення інтелектуального потенціалу

місцевого співтовариства, активне використання як традиційних, і інноваційних засобів зв'язку на локальному рівні [23].

Другий напрямок розвитку та модернізації бюрократичного апарату передбачає ретрансляцію професійної бюрократії – ідей та уявлень спускаються «згори». Модернізація бюрократичного апарату «зверху» – це технологічний шлях, що передбачає підвищення професійного й освітнього рівня нової державної бюрократії. Даний напрямок модернізації місцевого самоврядування базується на процесах медіатизації та комп'ютеризації діяльності органів публічної влади [23; 47; 115; 116]. Підвищення професійного рівня державної бюрократії пов'язане як з удосконаленням засобів збирання, зберігання та розповсюдження інформації, так і з розвитком сучасних засобів пошуку та обробки інформації [22; 98–99].

Вибір оптимального шляху модернізації (професіоналізації) формальних управлінських структур (зокрема місцевого рівня), як і раніше, залежить від локального контексту. Для потужних, згуртованих місцевих спільнот більше підходить перший шлях модернізації, у неоднорідних соціальних умовах міст (наприклад) – другий.

У будь-якому випадку для здійснення модернізації бюрократичної діяльності «зверху» чи «знизу» найважливішим аспектом залишається визначення потреб населення [там само]. На цій підставі низка вчених визначає необхідність використання принципів маркетингу науково-обґрунтованого процесу реформування. У цьому контексті доречно навести твердження С. Ілляшенко, В. Кутькова, Л. Філатової та ін., що держава, заснована на владі має бути замінена державою, заснованою на маркетингу [42; 52; 122].

Розвиток і модернізація місцевого самоврядування в умовах постіндустріального соціуму передбачає систему зусиль професійної державної та муніципальної бюрократії з вибудовування ефективної взаємодії, у тому числі on-line взаємодії, локальними елітами [22; 47; 48]. Успіх модернізаційних процесів місцевого самоврядування перебуває в

прямої залежності від ступеня кореляції між макрорівнем прийняття абстрактних державних рішень і мікрорівнем конкретних локальних взаємодій: втілення ідей на практиці, поетапної реалізації проектів, обліку специфічних потреб та переваг місцевого населення [52; 122].

Розвиток і модернізація місцевого самоврядування спрямована на таку основну мету: підвищення ефективності суспільно-політичного регулювання. Група вчених (М. Вачевський, С. Ілляшенко, В. Кутьков, Л. Філатова та ін. [15; 42; 52; 122]) вважає, що місцеве самоврядування за своєю природою є ближчим до маркетингу та менеджменту, ніж до організаційного управління. На думку науковців, кінцева мета процесу управління – зробити організацію результативною й ефективною в найближчій та довгостроковій перспективі (не більше і не менше) [там само]. Якщо забезпечити результативність та ефективність у найближчій та довгостроковій перспективі, то цього достатньо для благополуччя й успіху будь-якої організаційної структури [15; 42].

Погоджуємося з Л. Приходченко та ін., що «ефективне» і «результативне» управління (регулювання) спрямоване на досягнення поставленого завдання із мінімальними витратами [98; 100]. Для здійснення модернізаційних процесів у місцевому самоврядуванні згідно з концептуальними засадами, необхідне здійснення таких функцій:

1) короткострокова функція – досягнення результату, користі, задоволення сучасних потреб місцевого співтовариства;

2) довгострокова функція – здатність прогнозувати передбачувану ситуацію не лише у зовнішній, а й у внутрішньому середовищі, розробка нових ідей і рішень;

3) середньострокова функція – адміністративна, яка відтворюється у формулюванні та дотриманні зафіксованих процедур з метою забезпечення ефективності у процесі щоденної діяльності;

4) інтеграційна функція – об'єднання, що відбувається під час постійного відтворення в системі місцевого самоврядування в напрямку

формування оптимальної міжособистісної атмосфери співробітництва. Характеристика цієї функції є найбільш органічно взаємопов'язаною з цілями індивідуума та цілями місцевого самоврядування, що покликано збалансовувати індивідуальні інтереси з груповими й ураховувати процес примноження соціального капіталу [99].

Крім того, розрізняють два підходи під час проведення модернізації місцевого самоврядування: механістичний (неорганічний) та органічний [там само]. Якщо механістичному підходу відповідає жорстка організаційна система, схожа на механізм, то органічному підходу властива пластична, гнучка організаційна система, більш схожа на живу істоту, ніж на технічний пристрій [там само].

Якщо місцеве самоврядування функціонує на основі механістичного підходу, то для нього характерне використання формальних процедур і правил, централізоване прийняття управлінських рішень, жорстка ієрархія влади, відсутність обліку особистих залежностей та переваг між внутрішніми елементами системи управління (професійними бюрократами) [98]. Тим не менш, це не означає, що між службами всередині системи місцевого самоврядування немає узгодженості дій та взаємного доповнення. Така схема роботи місцевого самоврядування може бути ефективною за умов міського муніципалітету (особливо у великих містах) [там само].

Органічний підхід до процесу модернізації місцевого самоврядування характеризується наявністю слабких формальних процедур та правил, децентралізацією управління, гнучкою структурою влади, можливістю участі працівників у прийнятті управлінських рішень. Даний підхід ефективний у малих, згуртованих та динамічних соціумах, оскільки дозволяє швидко реагувати на складні та динамічні ситуації, що виникають місцевому рівні [там само]. Орієнтиром модернізації місцевого самоврядування є результативність діяльності його органів, тобто рівень її ефективності [100]. З огляду на це доцільно використовувати бюджетування, спрямоване на отримання кінцевого результату, за якого

витрати фінансових ресурсів пов'язані з очікуваними соціально значущими результатами [113].

Основна функція за цього підходу – публічний (громадський) моніторинг результативності, за підсумками якого місцеві органи влади можуть приймати рішення щодо доцільності фінансування бюджетної програми. При цьому моніторинг результативності включає таке:

- 1) опитування населення щодо якості адмінпослуг;
- 2) звіти про підсумкові результати бюджетних видатків місцевих адміністрацій;
- 3) порівняльні дослідження вартості й якості бюджетних послуг в інших муніципальних утвореннях, всередині країни та у зарубіжній практиці [100; 113].

У межах цього підходу кожному муніципалітету пропонується скласти стратегічний (не менше ніж на п'ять років) та щорічний плани робіт [77]. Довгостроковий (стратегічний) план визначає перелік пріоритетів та цільових установок, що орієнтуються на досягнення кінцевих результатів. Щорічний план складається для узгодження стратегічного плану муніципалітету з поточними завданнями, досягнення яких заплановано на поточному фінансовому році [113]. Ця система існує у Великій Британії, Франції та ін., і враховує сукупність національних, регіональних та муніципальних пріоритетів розвитку [36; 57]. Верхній рівень планування є п'ятирічним планом стратегічного розвитку території. Середній рівень – дворічний комплексним планом-графіком та доповнюється бюджетом, розробленим на три роки, у якому перший фінансовий рік максимально деталізований, а наступні два роки містять укрупнені показники [113]. Важливо, що трансформація стратегічних завдань та цілей доводиться до кожного конкретного підрозділу та виконавця. Цільові індикатори, розроблені для кожного рівня, суворо враховуються під час оплати праці спеціалістів структурних підрозділів територіальних органів [113].

Позитивний досвід Великої Британії, Франції та ін. країн доводить

ефективність застосування бюджетування, орієнтованого на кінцевий результат, а також передбачає вирішення таких завдань:

- 1) розподіл ресурсів бюджету за витратними статтями, а, за цілями стратегічний план;
- 2) надання послуг для населення у зв'язку з відповідним попитом та найбільш економічним способом їх надання;
- 3) визначення не тільки вартісного показника, що надається послуги, а й ефекту, і суспільної користі від неї [32; 36; 57; 113].

Для модернізації місцевої системи управління реалізація таких положень сприятиме кінцевому результату, при якому глобальні стратегічні цілі адаптуються до завдань місцевих рівнів, використанням не тільки бюджетних ресурсів, а й усіх наявних інструментів та механізмів управління [98]. Розподіл бюджетних ресурсів у системі місцевого самоврядування має базуватися на конкуренції результатів і враховувати реальні потреби суспільства та держави.

Результативності й ефективності місцевого самоврядування сприяє також тісна взаємодія об'єднань муніципальних утворень (громад) з експертними спільнотами на основі взаємовигідного співробітництва шляхом упровадження нових технологій та інноваційних процесів у місцеву практику. Конструктивна взаємодія між місцевими органами влади, бізнесом і некомерційними організаціями забезпечує вирішення соціально-значущих проблем, здійснення конкретних проектів, розвиток відповідної території за допомогою реальних механізмів соціального партнерства, які можуть бути зреалізовані шляхом створення спеціальних органів у системі місцевого самоврядування.

Не менш актуальною залишається проблема підвищення кваліфікації місцевих посадових осіб. Якість навчання професійних бюрократів має забезпечувати ефективність і результативність управлінської діяльності. Отримана професійна освіта, знання та навички (найважливіші складові людського капіталу), що повинні бути застосовні у практичній роботі [51;

115]. Стійкому розвитку місцевого самоврядування сприяють також командні способи роботи. Відтак, говорячи про модернізацію місцевого самоврядування, подекуди мають на увазі не лише лідерів громадських думок, а й залучення ефективних управлінських команд. Цей важливий аспект слід враховувати у процесі навчання муніципальних службовців та фахівців. Уміння працювати в команді – один із головних принципів успішного менеджменту [42; 52].

У силу широкого розмаїття проблем і пріоритетів розвитку регіонів і громад з особливою обережністю слідє ставитись до уніфікованих форм роботи з населенням. Хоча згідно з принципам соціальної та правової держави стандартизація діяльності влади різних регіонів, що виконують єдині закони, неминуча, тому необхідно будувати систему підвищення активності населення, виходячи з конкретних умов та за інтересами конкретних груп населення [52].

Місцеві органи влади займаються різними за своєю природою завданнями. В їхньому віданні перебувають господарські питання (експлуатація й утримання доріг, ЖКГ, вивезення та прибирання сміття, утримання культурних й оздоровчих зон відпочинку та спорту тощо). Організаційно-господарській (поточній) діяльності надається пріоритетне значення. З цілої низки причин соціально-економічного характеру місцева адміністрація найчастіше змушена включатись у поточну діяльність, як пожежна команда. Однак подібна обставина не повинна применшувати важливості інших стратегічних завдань і питань соціального розвитку місцевих територій.

Стратегічне планування, організаційне та соціальне проєктування особливо важливі за умов динамічного соціального й інституційного середовища. Необхідність виваженого планування стимулює обмеженість матеріальних та фінансових ресурсів, з одного боку, і масштабність завдань місцевого самоврядування – з іншого. Ведення поточної діяльності з надання послуг населенню (медичне обслуговування, освіта, експлуатація



житлового фонду й об'єктів інфраструктури, соціальна допомога та ін.) передбачає співпрацю місцевих органів влади з місцевими елітами, а також взаємовигідне партнерство населення, бізнесу та влади. У разі інформатизації соціального й інституційного середовища, у процесі зміни системи цінностей, переважання орієнтирів постматеріальної культури, концептуальною основою результативної й ефективною модернізації місцевого самоврядування є формування соціально-економічних умов не стільки для забезпечення високого рівня та якості життя, скільки для самореалізації людської особистості. Основний вектор трансформацій соціального й інституційне регулювання полягає в такому: модернізація процесів місцевого самоврядування, що пов'язана з посиленням неформальної (публічної) влади місцевих еліт та переходом від централістського до розподільного типу інституційного самоврядування. Подібні трансформації каталізуються через інформатизацію соціального й інституційного середовища. Одним із можливих напрямів розвитку та модернізації місцевого самоврядування є повсюдне впровадження on-line комунікації з метою підвищення кореляції між макрорівнем прийняття державних управлінських рішень і мікрорівнем локальних взаємодій. Саме на дослідженні цих аспектів потрібно зупинитися детальніше.

## **Висновки до розділу 1**

1. З'ясовано, що місцеве самоврядування є первинною практикою соціального (публічного) управління та може бути засноване на формальному (інституційному) регулюванні та неформальній (соціальній) владі локальних еліт. Наукове узагальнення історичних форм місцевого самоврядування в країні дозволяє виділити два типи формальної (інституційної) влади місцевого рівня: розподільно-демократичний і централістсько-авторитарний. Розподільно-демократичний тип передбачає

таке: формування органів управління знизу; першорядне відображення у діяльності цих органів запитів людей, які живуть на даній території; максимальну інтегрованість локальних еліт; гнучкість в адаптації до місцевого соціально-економічного та політичного контексту. Централістсько-авторитарний тип передбачає формування органів місцевого самоврядування як нижній рівень державної влади; необхідність чіткого виконання на місцевому рівні директив, що йдуть з центру, і, як наслідок, ігнорування позиції місцевих еліт, одноманітність в управлінні різними територіями; ігнорування специфіки місцевого контексту. У цьому контексті визначено широку варіативність, різноманітність форм і моделей місцевого самоврядування, феноменальної соціокультурної пластичності практик публічного управління на місцевому рівні. На цій підставі акцентовано, що публічне управління та місцеве самоврядування співвідносяться як загальне та часткове.

2. Теоретичний аналіз наукових концепцій інституційної місцевої влади дозволяє виділити два підходи до характеристики її структури та функцій. У межах першого (основного) підходу місцеве самоврядування визначається як самостійний інститут, який формується населенням території, і має мережевий, неієрархічний характер. У межах другого підходу (державної теорії самоврядування) органи місцевого самоврядування є нічим іншим як представниками центральної влади, що включені в єдину ієрархію владних структур. Виявлено, що в Україні відсутнє законодавче (зокрема, конституційне) визначення місцевого самоврядування як складової ієрархічної системи публічного управління.

3. Досліджено генезу розвитку місцевого самоврядування з позиції його модернізації. Установлено, що вона пов'язана із посиленням неформальної (публічної) влади місцевих еліт та переходом від централістського до розподільчого типу інституційного самоврядування. Подібні трансформації активізуються через інформатизацію соціального й інституційного середовища на місцевому рівні. Зміна історичних форм

місцевого самоврядування засвідчує, що воно як соціальний інститут і управлінська практика зазнавала різних трансформацій, з яких, з одного боку, відбувалася адаптація місцевих спільнот до мінливих соціально-економічних і політичних умов. А з другого – змінювалися умови життєдіяльності людей, які легітимізують розвиток місцевого самоврядування.

4. Логічне узагальнення історичного різноманіття форм розвитку місцевого самоврядування дозволяє стверджувати, що воно є первинною практикою соціального управління, і вимагає дієвого функціонування формальних (інституційних) та неформальних місцевих еліт. Конкретизовано, що сучасний розвиток і модернізація місцевого самоврядування в умовах інформатизації передбачають якісне вдосконалення, повсюдне впровадження сучасних інформаційно-технологічних засобів когнітивних управлінських взаємодій і процесів. Акцентовано, що одним із можливих напрямів розвитку місцевого самоврядування є впровадження on-line комунікації з метою підвищення кореляції між макрорівнем ухвалення державних управлінських рішень та мікрорівнем локальних (місцевих) взаємодій.

## РОЗДІЛ 2

# АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ У СФЕРІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ

### 2.1. Активність громадянського суспільства як фактор впливу на організаційні основи розвитку місцевого самоврядування

На сучасному етапі модернізації українського суспільства активність населення стає одним із ключових факторів соціально-ефективної діяльності інституту місцевого самоврядування та безпосередньо впливає на вирішення соціально значущих завдань на місцевому рівні. Ще Ш. Арнтштейн [2] запропонувала рівні участі громадськості, а також зазначала, що рівень активності населення служить показником ефективності органів влади, зокрема місцевої, а, відтак, показником успішності соціального регулювання.

Важливо, що залучення населення до управління та вирішення соціальних і господарських проблем на місцевому рівні є обов'язковим для розвитку загальногромадянської соціальної активності. Дослідження соціальної активності громадян у закордонних країнах (зокрема, у країнах-членах ЄС) становлять значний інтерес. Насамперед, вони охоплюють чималий історичний період й описують тривалий та послідовний соціальний процес. Подібні дослідження дають можливість вивчити закономірності, протиріччя та тенденції в становленні й розвитку інституту місцевого самоврядування, а також у формуванні громадянської позиції щодо її участі. У працях провідних закордонних теоретиків використовуються та формуються інноваційні підходи на основі багаті традиції аналізу соціальної активності населення. Помітне місце займають дослідження поняття «соціальної дії», яке закордонними вченими здебільшого ототожнюється з

поняттям «громадської активності».

Учений Е. Дюркгейм [37] трактував соціальну діяльність крізь призму поняття «соціальні факти». Науковець відкидав індивідуалістичні підходи під час тлумачення суспільних явищ, у пошуку їхньої природи. Позиція Е. Дюркгейма така: соціальні факти необхідні для пояснення чинників розвитку суспільства та його інститутів (держави, громадських об'єднань та ін.) [там само]. До соціальних факторів можуть належати різні аспекти суспільного життя, а саме: усвідомлені, неусвідомлені, внутрішні чинники (бажання, інтереси тощо) [6].

Сутність суспільних явищ і процесів, як-то тенденції щодо розвитку його утворень (об'єднань), необхідно розглядати в площині впливу соціальних факторів (зовнішніх і внутрішніх). У науковому дослідженні поведінки суспільства та його діяльності криється відповідь на вектори розвитку його інститутів й утворень (об'єднань), у т.ч. самоврядних організацій на місцевому рівні. У цьому контексті відправним пунктом аналізу визнається суспільство як нескінченно складна система взаємодій не тільки індивідів, але соціальних груп й інститутів за безпосереднього впливу зовнішнього та внутрішнього середовища. Соціальні факти – це події, що вже відбулися (політичні, моральні, правові) у вигляді набутих ідей і цінностей; вони носять об'єктивний характер і мають примусовий характер впливу на соціальних суб'єктів [6].

Соціальні факти – похідна організованої діяльності людей (виробничої, правової та ін.) [37]. Соціальні факти втілюються в поведінці людей. Останнім часом для України характерною є поява посилів, спрямованих на підвищення активності громадян. Приклади таких посилів можна побачити у 1992 р., 2004 р., 2006 р., 2011 р., 2014 р. [53; 75; 124]. На жаль, найбільшого поширення такі посили отримали напередодні початку зовнішньої агресії проти України). Поява таких закликів – соціальний факт. За цим фактом вибудовується ціла картина колективних уявлень, ідеально-типових конструкцій, повсякденних практик. Чи зможуть подібні гасла та

заклики перетворити пасивних учасників громадського процесу на активних, свідомих та відповідальних громадян? – ось одне з ключових питань сучасної фундаментальної та прикладної науки «Публічного управління».

Інший основоположник соціально-управлінської теорії М. Вебер [16], стверджував, що предметом вивчення фундаментальної науки є, головним чином, поведінка, соціальна діяльність суб'єкта, груп, колективів й інститутів, осмислена ними з урахуванням цілепокладання, спрямована на інших людей та враховує свідому взаємодію, взаємовплив. Пояснення причин та наслідків свідомих соціальних дій і прагнень для розуміння «осмислено-співвіднесеної поведінки інших людей» М. Вебер уважав головним завданням «розуміння етапів розвитку суспільства з його інститутами», концепція якого формується за допомогою понять «виживання», «інтеграції» у внутрішній світ суб'єктів соціальної дії і пов'язана з широким спектром моральних, релігійних, політичних цінностей [там само]. Розгляд основних типових концепцій розвитку місцевого самоврядування дозволяє виокремити характерні риси суб'єктивного ставлення до органів публічної влади в Україні, у т.ч. місцевого самоврядування [65]. Наперед забігаючи, зауважимо, що було проведено соціологічне дослідження щодо впливу кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування та державних органів на соціальний розвиток і рівень безпеки в умовах військового часу (Додаток 1). За результатами цього дослідження з'ясовано, що для українців характерна установка резюмована в такій тезі «Усе буде Україна!». Дана теза активно пропагується серед населення з метою забезпечення його згуртованості й єдності, що передбачає реалізацію дієвої соціально орієнтованої державної політики. Більш детально про результати проведеного дослідження йтиметься в роботі далі.

Повертаючись до умовного плану дослідження, відзначимо, що науковець Т. Парсонс [183] розробив загальну модель соціальної дії, що

отримала назву «одинична дія» (unite action). Вона представляє собою аналітичну схему, модель будь-якої дії індивіда, що вимагає наявності, з одного боку, дійової особи (актора), націленого діяти, а з іншого боку, ситуаційного оточення, що складається з незмінних і змінюваних факторів, вплив яких відчують на собі суб'єкти дії (актори), які залежать в такий спосіб від умов середовища [там само].

Соціальні, фізичні та культурні фактори складають ситуаційне оточення. Феномен соціальної дії Т. Парсонс визначає, як «внутрішньо мотивоване», спрямоване на зовнішню мету та підвладне нормам і цінностям соціальної поведінки [183]. Події суб'єкта не хаотичні, а організовані, оформлені та підпорядковані впливу різних соціальних факторів (внутрішніх та зовнішніх).

Соціальна активність населення безпосередньо впливає на ефективність функціонування органів місцевого самоврядування. Однак вплив даного фактора може бути не однаковим у різних соціокультурних, управлінських і політичних контекстах. Дії органів місцевого самоврядування змінюють ситуаційне оточення, що може позначатися як позитивно, так і негативно на соціальній активності населення окремо взятої громади.

Варто зупинитися докладніше на понятті соціальної активності населення. У наукових працях сучасних західних учених це поняття розкривається у межах досліджень «соціальних й управлінських практик». Науковий інтерес, зокрема, становлять вектори «практичного повороту» (practice turn) фундаментальної науки, що передбачає акцентування уваги на світі суспільної життєдіяльності. Сфера «звичних дій» ученими відокремлюється у незалежний сектор досліджень, що сприяє інституціоналізації концепції «соціальних й управлінських практик» [112].

Учені [20; 47; 51] визначають соціальні практики як основний спосіб формування соціального суб'єкта у його взаємодії із об'єктом впливу. Соціальні й управлінські практики утворюють чіткий порядок у соціальному

часі та просторі, тобто узгоджуються з відповідним соціальним контекстом розвитку. Як відомо, дослідження суспільної життєдіяльності, у концепції Е. Гідденса, фокусуються на вивченні загальноприйнятих практик, тобто мається на увазі аналіз процесу «уніфікації» у щоденній соціальній діяльності людей.

Теоретично суспільну життєдіяльність з позиції соціальних й управлінських практик також розглянув П. Бурдьє [13]. Учений визначив структуралістський конструктивізм поняття таких практик, розуміючи під ними можливість соціальних суб'єктів звіряти свою поведінку зі стійкими уявленнями про навколишнє насправді. Соціальні практики - це сукупність доцільних дій суб'єктів і щоденних, звичайних дій, часто позбавлених практичного сенсу. П. Бурдьє вводить поняття *habitus* – «система стійких і переносимих диспозицій, структуровані структури, схильні функціонувати, як структуруючі структури, тобто як принципи, що породжують практики та уявлення».

Беручи до уваги основну позицію П. Бурдьє [13], що «*habitus* (розум) – саме такий іманентний закон, вписаний у тіло єдиної історії, яка є передумовою не тільки для координації практик, але також для практик координації», соціальні практики слід розглядати як можливість внести ясність і проаналізувати ті перешкоди та труднощі у впровадженні в Україні західноєвропейської й американської практики самоврядування, а також інноваційних моделей розвитку місцевого самоврядування, моделей його функціонування.

Специфіка та своєрідність української ментальності, світосприйняття, спосіб мислення й склад розуму (*габітус*), і навіть сформовані стереотипи, побоювання, що склалися у населення за багатовікову історію, не дозволяють укорінюватися деяким зарубіжним нововведенням [3]. Багато ліберальних принципів ринкової економіки, будучи перенесеними на вітчизняний ґрунт, нівелюються через відсутність необхідного підґрунтя для їх упровадження у повсякденну практику. Ментальні диспозиції, властиві



жителям колишньої УСРСР, послужили однією з причин того, що основні реформи 90-х років. XX століття терпіли невдачі та не виправдовували надій, які на них покладали реформатори та населення [там само]. Використання понять соціальних й управлінських практик, соціальної дії дозволяє простежити тенденції в сучасному розвитку соціальних інститутів й об'єднань на місцевому рівні, а також соціальних процесів, що наповнюють життям ці структури й інститути.

У межах окресленої проблематики потребує особливого розгляду ідея комунітарності (комунікативності), що розвивається дослідниками, зокрема, Дж. Тернером, П. Оуксом, С. Хеслем, В. Девідом [47; 114]. Автори вбачають найповніше прояв індивідуальності у підпорядкуванні людини порядку громади. Суспільна єдність (згуртованість) – одна з домінуючих тем у соціальних й управлінських практиках останніх десятиліть [там само]. Натхненні ідеєю комунітарності (комунікативності), соціальні актори утворюють різні форми об'єднань (утворень), стаючи учасниками нових соціальних рухів. Науковці відзначають також поширення груп самопомогі, де комунітарна ідея набуває інструментального характеру.

Цікаво, що комунітарні (комунікативні) прагнення чи, висловлюючись мовою Дж. Тернера, звернення до ідеалу «комунітас» [114], активізуються у періоди прискореної модернізації. На ці аспекти звертають увагу й вітчизняні вчені Е. Лібанова, В. Паніотто, А. Помаза-Пономаренко та ін. [85; 93]. Комунітарні прагнення не лише виконують компенсаторно-захисну роль, але й беруть на себе інноваційні функції [47]. Поняття громади символізує безконфліктність, стабільність, порядок і сталість, а також постає як образ ідеального соціального середовища для самореалізації індивіда. Разом з тим, кожен актор (комунітас), що може по-новому поглянути на традиційні цінності братерства, взаємодопомоги, свободи та рівності, а, відтак, наповнити новим змістом пов'язані з ними цінності індивідуалізму, автономії, конкурентності й успіху.

На різноманітності розуміння загальних базисних цінностей і

ґрунтується ціннісно-ідеологічний консенсус у суспільстві, який може порушуватися в періоди прискореної модернізації, що зазвичай тягне за собою, за свідченням Ю. Хабермаса [123], руйнування звичного «життєвого світу» та колишніх індивідуальних ідентичностей. У відповідь активізація комунітаризму проявляється як реакція на порушення усталених форм спілкування, прийнятого способу життя під впливом широкомасштабних модернізаційних процесів і пов'язана з усвідомленням подібної руйнації сфери приватного життя на індивідуальному та груповому рівні [там само].

Таким чином, під впливом процесів модернізації соціального життя новий вигляд знаходить і територіальна громада (community). Сучасні спільноти – це видозмінена громада, яка стає формою існування громадянського суспільства й еволюціонує потім у вільні соціальні простори, у межах яких стало класичним протиставлення громада (community) є суспільство (society), що вимагає узгодження інтересів держави, суспільства й окремо взятих особистостей.

Суспільний стан людини розглядається теоретиками комунітаризму як основа соціальної активності громадян. Сучасна управлінська наука ставить перед собою актуальне завдання: вивчити наявні умови, що сприяють активності населення, виділити фактори, що впливають на активність громадянського суспільства. Без визначення цих умов та факторів говорити про створення й освоєння технології оптимізації соціальної активності складно [3].

Для опису умов соціальної активності громадян використовують поняття «соціальний капітал» локальних об'єднань (громад) [20; 51]. Соціальний капітал особистості визначається як сукупність усіх ресурсів, які має або може мати окрема людина через свою значущість у міжособистісному та соціальному просторі [там само]. Категорія соціального капіталу дозволяє визначити вплив повсякденних комунікативних практик на конструкцію соціологічних уявлень. Два типи

соціального капіталу: когнітивний та структурний представляють специфіку «соціальних накопичень» місцевих об'єднань (громад). Когнітивний тип включає довіру, взаємовідповідальність, солідарність – найважливіші цінності, властиві членам місцевого населення [177]. Структурний соціальний капітал локальних спільнот об'єднує композицію та практику інститутів локального рівня, які є інструментами розвитку місцевих утворень (об'єднань).

На етапі розвитку українського суспільства соціальна активність населення є ключовим фактором, що впливає на ефективність функціонування інституту місцевого самоврядування, а значить і на успішність у вирішенні соціально значущих завдань територіальних громад. Важливо, що залучення населення до управління на місцевому рівні є основним для формування та подальшого вдосконалення загальногромадянської соціальної активності.

Реформування та системна трансформація українського суспільства, перетворення, спрямовані на посилення інноваційного характеру економічного сектора, неможливі без формування умов для реальної самореалізації громадян, активізації їх ініціативності й особистої зацікавленості у процесі вирішення соціальних проблем на місцевому рівні [18]. Саме місцевий рівень надає більше широкий спектр форм участі населення в управлінні та можливість практичного застосування прямої демократії та підвищення соціальної активності населення в межах демократичної парадигми.

Значення місцевого самоврядування для формування та розвитку активності громадськості необхідно вивчати з позицій теоретико-методологічного плюралізму, керуючись теоріями розвитку суспільства й особистості, застосовуючи системний аналіз соціальних явищ і процесів, а також основні положення інституційного та структурно-функціонального підходів. Таке теоретичне осмислення, з одного боку, дозволяє зробити комплексну оцінку сутності, змісту, структури та типології активності

населення, що дозволяє визначити її роль у вирішенні наявних проблем на місцевому рівні, а з другого – визначити роль місцевого самоврядування у процесі розвитку та формування цієї активності.

Аналіз наявних концепцій і наукових публікацій, присвячених проблематиці соціальної активності, свідчить про значну різноманітність підходів до вивчення природи та сутності соціальної активності. Дане поняття є предметом дослідження філософії, політології, управління та менеджменту. У межах управлінського підходу, активність населення може бути визначена як сукупність якостей та властивостей соціального суб'єкта (особистості, окремих груп, суспільства), за допомогою яких даний суб'єкт рухається у своєму розвитку до певної соціальної мети, або в унісон з соціальною дійсністю, що змінюється, або перетворюючи її прийнятним способом у межах правового поля, що є пріоритетним напрямом діяльності держави. Ступінь активності населення на організаційні основи розвитку місцевого самоврядування є достовірним індикатором реакції індивідів на зміни соціальної дійсності. При цьому активність взаємодії індивіда із соціальним середовищем підпорядковується складним закономірностям і вимагає додаткових досліджень.

До речі, з філософського погляду, «соціальна активність – це поняття, що відображає функціонування індивіда у суспільстві. Вона пов'язана з перетворенням інтересу на фактор дії. Це активність, що пов'язана з пізнанням, цілепокладанням, перетворенням дійсності й обумовлена діяльною природою людини, а також протиріччям між умовами існування та об'єктивними потребами особистості. Вона спрямована на ліквідацію невідповідності між потребами й умовами буття людини» [28].

Отже, у межах фундаментальної науки поняття активності населення досліджується як ступінь активності в межах можливостей та здібностей людини як члена товариства; усвідомлене, стійке ставлення індивіда до окремо узятої громади чи соціуму загалом і констатує перетворення його на суб'єкт соціальної діяльності. Обов'язковою умовою активності населення є

її нерозривний взаємозв'язок з особистісним зростанням індивідуума та його соціальним статусом. У цьому контексті соціальна активність виступає синтетичною якістю особистості, для якої характерні суспільна діяльність та потреба у соціальній участі.

На підставі вищевикладеного доречно визначити сутнісні характеристики активності населення, а саме:

- 1) внутрішній двигуном соціальної активності є соціальні потреби суб'єкта;
- 2) соціальна активність знаходить своє вираження в усвідомлених діях суб'єкта;
- 3) соціальна активність постає як особлива суспільно-значуща цінність;
- 4) особистість, соціальні групи, суспільство є суб'єктом соціальної активності.

Вивчення сутності та своєрідності розвитку місцевого самоврядування в Україні, аналіз специфічних особливостей місцевого «габітуса» дозволяє констатувати той соціальний факт, що активність населення на рівні місцевого самоврядування є загальноприйнятною та звичною формою участі населення у вирішенні місцевих питань. При цьому *соціальна активність (участь населення) у місцевому самоврядуванні у формі єдиної спільної діяльності може бути представлена як сукупність соціальних дій кожного члена громади, за рахунок чого перетворюється структура цілісної системи шляхом взаємодоповнення, взаємозбагачення та взаємопроникнення індивідуальних та колективних практик соціальної участі. Спільна діяльність фактично перетворює структури індивідуальних діяльностей, але не за рахунок усунення чи виключення якихось окремих компонентів останньої, а, навпаки, за рахунок їх взаємного доповнення та якісного збагачення один одного.*

Чим активніше окремо взятий член територіальної громади бере участь у самоврядуванні, тим вищим є рівень соціальної активності, та

ефективнішою й оптимальнішою спільна діяльність. Це дозволяє зробити висновок, що важливим оцінним показником оптимальності соціальної активності на рівні місцевого самоврядування є ступінь участі у ньому населення. У здійсненні діяльності місцевого самоврядування одночасно відбувається кілька процесів, а саме: задоволення потреб у людському спілкуванні та подолання його дефіциту; набуття взаєморозуміння й підтримка інших учасників; формування громадянських якостей; соціалізація та самореалізація особистості через безпосередню участь у вирішенні місцевих проблем.

Здійснення самоврядування на місцевому рівні сприяє задоволенню основних соціальних потреб населення. У цьому контексті важливо відзначити, що водночас відбувається процес соціалізації – процес формування та становлення особистості, що супроводжується навчанням, засвоєнням індивідом норм, правил, цінностей, властивих цій соціальній групі та суспільству загалом. Успішна соціалізація індивіда – необхідна умова та гарантія життєздатності будь-якої людської спільноти. Крім того, активна участь населення в соціальному регулюванні сприяє розвитку людини «екологічної», як об'єкта вивчення нового наукового напрямку, що досліджує соціально-відтворювальні процеси, взаємини малих та великих спільнот між собою та взаємовідносини людини з навколишнім середовищем.

З погляду реальної участі людей у вирішенні проблем місцевого рівня, активність населення може бути диференційована на *орієнтований та виконавський рівні* [47]. Орієнтований рівень, у свою чергу, може бути поділений на два підрівні: *перцептивний та диспозиційний*. Стан дискомфорту та стурбованості, відчуття проблемного характеру ситуації, оцінка суспільної думки – характеризують перцептивний підрівень. На диспозиційному підрівні відбувається процес формування готовності до особистої участі у вирішенні питань місцевого співтовариства. На виконавчому рівні також існує два підрівні, а саме: *неорганізований*, для

якого характерна участь в імпульсивній, одиничній та безсистемній формі; *організований*, якому притаманне цільова та спрямована участь у місцевому самоврядуванні.

Прикладом неорганізованої участі може слугувати така ситуація: мешканці мікрорайону-новобудови, стурбовані відсутністю безпечного дорожнього руху поблизу шкільної території, і повідомляють про це місцеву владу щодо пропозиції про спорудження штучних нерівностей. Після задовільного вирішення актуальної проблеми батьки школярів призупиняють власну соціальну активність. Діяльність мешканців у забезпеченні правопорядку у вечірній час на прибудинковій території у формі постійних чергувань, а також допомога в організації безпеки на вулицях сусідніх будинків – приклад організованої участі. Чотирьом рівням соціальної активності населення (перцептивному, диспозиційному, неорганізованому, організованому) відповідають чотири групи місцевих жителів, що різною мірою беруть участь у місцевому самоврядуванні, а саме:

*Перша група* громадян виявляє незадоволеність і занепокоєність існуючими проблемами. Подібні прояви сприяють вирішенню проблем, однак не припускають безпосередньої участі цієї групи у їх вирішенні.

*Друга група* виявляє готовність і бажання брати участь у вирішенні місцевих конфліктних ситуацій.

*Третя група* жителів реально бере участь, але не систематично, а епізодично.

*У четвертій групі* участь носить активний, усвідомлений та організований характер.

Так, на сьогоднішній день у комплексі місцевих (муніципальних) проблем спільнот найбільш гострими відчуються питання, що стосуються сфери охорони здоров'я (якість та доступність ліків; відсутність, некомпетентність лікарів/фахівців). У контексті ступеня участі груп (критерії участі) у вирішенні зазначеної проблеми у сфері охорони здоров'я

розподіл за групами, що відповідають чотирьом рівням соціальної активності населення, виглядає таким чином: 55% опитаних жителів виявляють занепокоєння; 23% готові взяти участь у обговоренні; 3% вже беруть участь у дискусії, при цьому 2,6% неорганізованій формі, а 0,4% в організованій формі. Результати опитування дозволили констатувати наявність п'ятої групи жителів (19%), які перебувають у так званому «безпроблемному полі», не сприймають і не готові обговорювати це питання [65; 70].

Оптимізація соціальної активності, участі населення у місцевому самоврядуванні передбачає перехід від нижчого рівня активності до більш високого з метою забезпечення ефективності самоврядування. Хоча слово «участь» має відтінок періодичності та повторюваності, на практиці йдеться про формування стійких і нерозривних зв'язків як між членами локального співтовариства, тобто лише на рівні їх взаємодій з органами місцевого самоврядування. Всупереч формальним структурам місцевої влади, участь у колективній діяльності, суб'єктами якої є пересічні громадяни, базується на міжособистісних контактах.

Ефект цих позитивних зв'язків між пересічними громадянами дозволяє зберегти взаємодію і після зникнення причини, що зумовили такі зв'язки. Ініціативи місцевих жителів позначають терміном «зворотний зв'язок». У формі «зворотного зв'язку» інформаційний потік із ієрархічного впливу (розпорядження «згори донизу», суб'єкт-об'єктні відносини) трансформується у мережеву взаємодію (горизонтального рівня, де наявні інтерсуб'єктні відносини).

Варто вказати ще на одну функцію участі – це освіта організаційних структур, покликаних на системній основі моніторити діяльність органів місцевого самоврядування та соціальні потреби місцевого суспільства. До таких нових організаційних інститутів відносяться громадські ради, комісії та комітети різного спрямування, незалежні експертні організації. Особливої уваги заслуговує заснування нового соціального інституту громадських



радників, який повинен стати ефективним механізмом для двостороннього діалогу між місцевою владою та суспільством [20]. Так, відповідно до указу Президента України (2016 року) «Про сприяння розвитку громадського суспільства в Україні» було передбачено утворення Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчого органу при Президентові України, а також інших дорадчих органів з питань сприяння розвитку громадянського суспільства [82].

Разом із тим вимогою часу та суспільства є створення нової організаційної структури – інституту громадських радників. У числі громадських радників можуть бути активні громадяни, лідери громадської думки, яким не байдужі перспективи розвитку своєї території та які готові присвячувати свій вільний від роботи час громадській діяльності. Наразі відсутнє положення чи інший нормативно-правовий акт, який би врегульовував на належному рівні особливості інституту громадських радників. Відзначимо, що на сьогодні в Україні діє Асоціація громадських радників України, що включає понад 140 осіб [4].

Виникнення інституту громадських радників було зумовлено соціально-політичною обстановкою та необхідністю підвищення ефективності управління на місцевому рівні. Воно є результатом оформленням прямої, відкритої та безпосередньої комунікації між громадянами та публічною владою на місцях.

Громадські радники – це не чиновники, а соціально активні громадяни, представники громадянського суспільства, лідери громадської думки, пара юристи та ін. Діяльність громадських радників ґрунтується на розумінні особливостей окремо взятої місцевості, територіальної громади та її населення. Громадському раднику важливо знати про місцеві проблеми; вміти враховувати думку громадян і представників влади; вміти робити точні висновки та приймати правильні та своєчасні рішення. Громадський радник відноситься до тієї категорії менеджерів, яка затребувана та визначає його як учасника інформаційно-організаційно-правового середовища

громади.

Аналізуючи історію взаємовідносин влади та місцевого самоврядування, учені визнають той факт, що ці відносини не завжди склалися однозначно [20; 51]. Навіть кваліфіковані, професійні та відповідальні чиновники не завжди здатні прийняти оптимальні рішення в умовах, коли не працює система зв'язку: мешканець-громадянин-суспільство. Подекуди дії влади не знаходять розуміння серед місцевого населення не тому, що вони не вірні, а тому, що влада не може пояснити логіку своїх нововведень громадянам. Громадські ж радники мають стати такими посередниками та «перекладачами» доцільності управлінських дій владних структур.

Діяльність інституту громадських радників, об'єднаних у численний корпус, що значно підвищує ефективність вітчизняного громадянського суспільства, формує реальну громадську думку, роблячи її не розпливчастою, а концентрованою, визначаючи основні тенденції й домінанти. Громадський контроль з метою захисту суспільних інтересів є одним із найголовніших завдань громадських радників. Мешканці громади вправі брати участь у реалізації механізмів громадського контролю як самостійно, так і через представників (тобто через громадські об'єднання та громадських радників). Це означає, що побажання, думки, вимоги, оцінки та пропозиції соціально активних громадян не повинні повиснути у повітрі, а бути доведені до компетентних органів у повному обсязі. Як результат, влада в особі громадських радників може знайти потужний механізм зворотного зв'язку, постійну можливість діагностики актуальних проблем, зв'язку з громадськістю. У режимі on-line громадські радники мають широке коло повноважень і функціональних обов'язків (рис. 2.1). Функції радників значні, а саме: вони стають не лише невід'ємною частиною функціонування владних структур, беруть участь у виробленні управлінських рішень, а й покликані бути затребуваним сегментом суспільства.

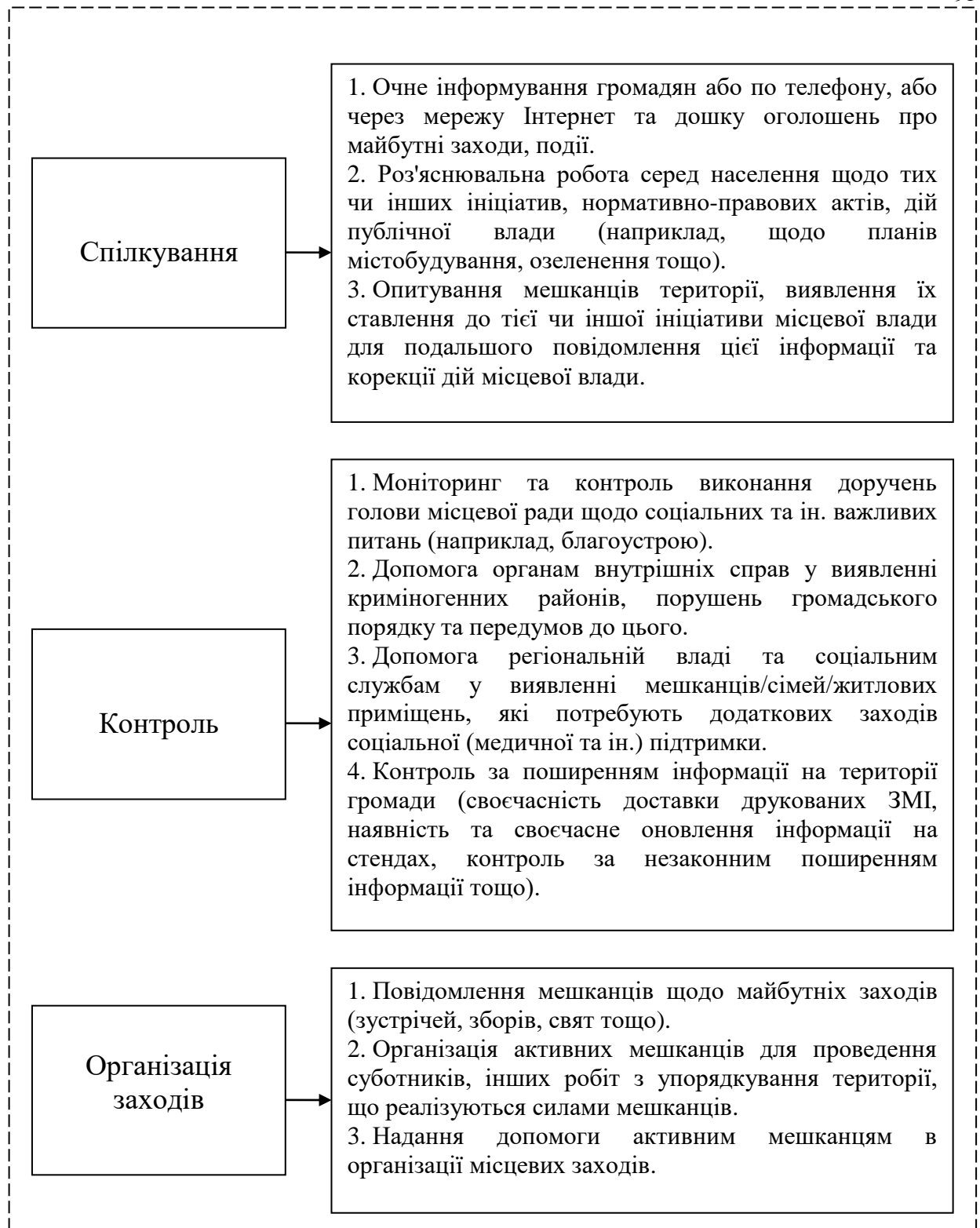


Рис.2.1. Функції громадських радників

Джерело: складено на підставі [20; 51]

Принадно відзначимо, що AI-технології все більше набувають актуальності та використання в різних сферах суспільної життєдіяльності. Свідченням цього є наукові публікації Л. Грень, О. Громико, О. Карпенко,

Ю. Карпенко, В. Куйбіди, К. Лободенко, Ю. Микитюк, В. Наместнік, В. Тогобицької та ін. [25; 50; 55; 116]. Авторські розробки присвячені питанням цифровізації (діджиталізації) публічного управління у соціальній, інформаційній, екологічній, економічній, фінансовій, бухгалтерській, освітній, правозахисній та інших сферах суспільної життєдіяльності. У той же час особливого значення набуває упровадження AI-технологій на рівні місцевого самоврядування, що є найбільш наближеним до потреб населення.

Важливим орієнтиром у роботі місцевого самоврядування є принцип поінформованості населення. Згідно з концепцією Ю. Хабермаса [123], в будь-якому інформаційному просторі для створення рівноваги та стабільності необхідний діалог між усіма рівнями суспільства. Учений Ю. Хабермас пропонує «діалогічний (тобто не суб'єкт-об'єктний, а міжсуб'єктний, (інтерсуб'єктний) пошук істини в процесі соціальної комунікації, спрямованої на консенсус» [там само]. Інформація містить у собі певний «посил» і, як правило, явно чи неявно, - оцінку подій соціальної діїсності. Закономірність поінформованості виражається таким чином: чим більше місцеве населення поінформовано про діяльність місцевої влади та можливі форми своєї участі, тим вищий рівень соціальної активності. Слабка поінформованість жителів про соціально-економічний стан, завдання, цілі та перспективи розвитку їх громади, закритий характер діяльності місцевої влади не сприяє залученню мешканців до вирішення соціальних і господарських проблем, що стоять перед органами місцевого самоврядування. І, навпаки, соціальна активність населення як відповідний інформаційний «посил» є необхідною умовою існування реальної поінформованості громадян.

З метою подальшого розширення поля інформаційної довіри громадськості передбачається залучати жителів та їх громадські об'єднання до обговорення проекту місцевого бюджету. В органах місцевого самоврядування в Україні напрацьована практика веб-розміщення (опублікування) проектів місцевих бюджетів. Тим не менш, учені та

експерти вважають цей захід не є достатнім. Вони пропонують організувати публічні обговорення, облік пропозицій громадян з таких питань: соціальної сфери, благоустрою, озеленення, екологічної безпеки, транспортного обслуговування, розвитку малого та середнього бізнесу тощо. Публічне обговорення покликано надати додаткову можливість громадянам вносити на розгляд пропозиції та корективи до наявних статей доходів і видатків місцевого бюджету. Головна цінність подібних ініціатив полягає в тому, що вони зароджуються знизу та допускають добровільну відповідальність за вирішення нагальних проблем. Забезпечення прозорості у сфері оподаткування, ефективне використання майна, що перебуває на балансі громади, та інші заходи покликані посилити поінформованість населення. Відкритий характер місцевої влади, високий рівень поінформованості населення громади сприяють формуванню управлінської компетентності жителів, прояву активної громадської позиції, що у свою чергу є важливим ресурсом ефективності соціального регулювання та місцевого самоврядування.

Отже, дослідження повсякденних практик участі населення в місцевому управлінні засвідчує, що така активність є похідною ефективності соціальної влади локальних еліт. Неформальна (соціальна) влада локальних еліт є нічим іншим, як сутністю соціального капіталу територіальних громад. Поняття соціального капіталу територіальних громад визначається також за допомогою категорій:

- взаємна довіра;
- спільні цінності та норми;
- традиції та переконання.

З огляду на це вважаємо за доцільне зупинитися на розгляді результатів проведеного дослідження думки місцевого населення на предмет його довіри органам місцевого самоврядування та заходів, які ними реалізуються.

## **2.2. Аналіз стану функціонування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням думки громадськості**

Зважаючи на те, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. З 2014 року на її теренах запроваджено реформу децентралізації влади, що передбачає передачу повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей, тобто органам місцевого самоврядування. Це має забезпечити кожному мешканцю села чи міста право на сучасну медицину й освіту, доступні й якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги тощо. З метою належної реалізації зазначених заходів схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, прийнято низку правових документів, а саме:

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» тощо [82].

Вищевказаними правовими документами визначено такі етапи впровадження реформи децентралізації влади:

– перший етап – 2014-2019 роки – відзначається формуванням законодавчої та нормативно-правової підґрунтя, необхідного для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях, здійснення фінансової децентралізації, об'єднання територіальних громад, забезпечення розвитку державної регіональної політики тощо;

– другий етап – 2020-2021 роки – характеризується формуванням базового рівня місцевого самоврядування (12.06.2020 року Уряд України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня), прийняттям змін до виборчого законодавства, а, відтак, проведенням

чергових місцевих виборів на 25.10.2020 року [40; 82].

Разом із тим через дію низки факторів стан реалізації реформи децентралізації влади відтерміновано в часі, більше того, на нього впливає нові вимоги суспільства, які висуваються ним по відношенню до публічної влади та її органів. Ці вимоги зумовлюють удосконалення, з одного боку, наявної нормативно-правової бази в досліджуваній сфері, адже реформування повинно відбуватися в межах правового поля. А з другого – організаційного забезпечення, необхідного для цього реформування. З огляду на вказане вважаємо, що важливим є, по-перше, виокремлення третього етапу (завершального) упровадження реформи децентралізації влади України. А по-друге, здійснення оцінювання стану впровадження реформи децентралізації влади, зокрема, з позиції урахування думки самого населення. На цій підставі було проведено соціологічне дослідження у формі опитування на тему «Ставлення населення до організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні» (Додаток Б). Під час надання відповіді респондентам була надана можливість обрати декілька варіантів відповіді. Загальна сума відповідей могла подекуди перевищувати 100 %.

Відзначимо, що дослідження проведено з 01 березня по 31 травня 2022 року (загальна кількість опитаних – 262 особи), з 01 червня по 31 липня 2022 року (загальна кількість опитаних – 143 особи). Загалом кількість опитаного населення становить 405 осіб. При цьому склався такий відсотковий розподіл респондентів за регіонами: Харківська обл. (34%), Київська обл. (27%), Миколаївська обл. (23%) і Львівська обл. (16%).

Аналіз результатів опитування дає можливість зазначити, що в ньому взяла більша кількість жінок (64%). Це зумовлено тим, що через зовнішню агресію проти України, а також уведений на її території воєнний стан і мобілізацію значна кількість чоловіків не могла бути задіяна в опитуванні. Зважаючи на це, можемо відзначити, що проведене дослідження певною мірою є зрізом вияву кроскультурних і гендерних чинників на систему

безпеки. Передбачаючи дану ситуацію, із самого початку в анкету було закладено питання, які дозволяють виявити вплив таких чинників (див. запитання № 11 «Що, на Вашу думку, є найважливішою проблемою розвитку місцевого самоврядування в Україні?» і № 21 «На Вашу думку, які слід вжити основні заходи, необхідні для забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні?»).

Щодо віку респондентів, то він розподілився таким чином: 18–28 років (19%); 29–37 років (46%); 38–45 років (24%); 46–55 років (7%); 56 років і старше (4%). Як бачимо, проведене опитування відзначається ще однією науковою цінністю через те, що охопило значною мірою молоде населення, яке є потенційним упроваджувачем та оцінювачем реформ в Україні.

Крім того, позитивною відмінністю проведеного дослідження є те, що серед респондентів наявна значна частка є тих осіб:

- 1) які здобули вищу освіту (але не мають наукового ступеня) – 49%;
- 2) які отримали освітній ступінь «магістра» (державного управління, державної служби, публічного управління тощо) – 19%;
- 3) які мають учений ступінь (кандидата наук (доктора філософії) або доктора наук) – 28%;
- 4) які є працівниками органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування рис. 2.2.

Даний результат проведеного соціологічного опитування (отриманий під час відповідей на запитання № 3 «Освіта» і № 5 «Ваше основне професійне заняття?») засвідчує те, що до цього опитування долучилася значна частка практиків-фахівців і теоретиків-управлінців (здобувачів вищої освіти, науковців, працівників органів місцевого самоврядування й органів державної влади). Це, у свою чергу, підвищує наукову цінність проведеного опитування зі значною часткою експертів у сфері децентралізації влади, а також реалізації організаційних і структурних реформ.



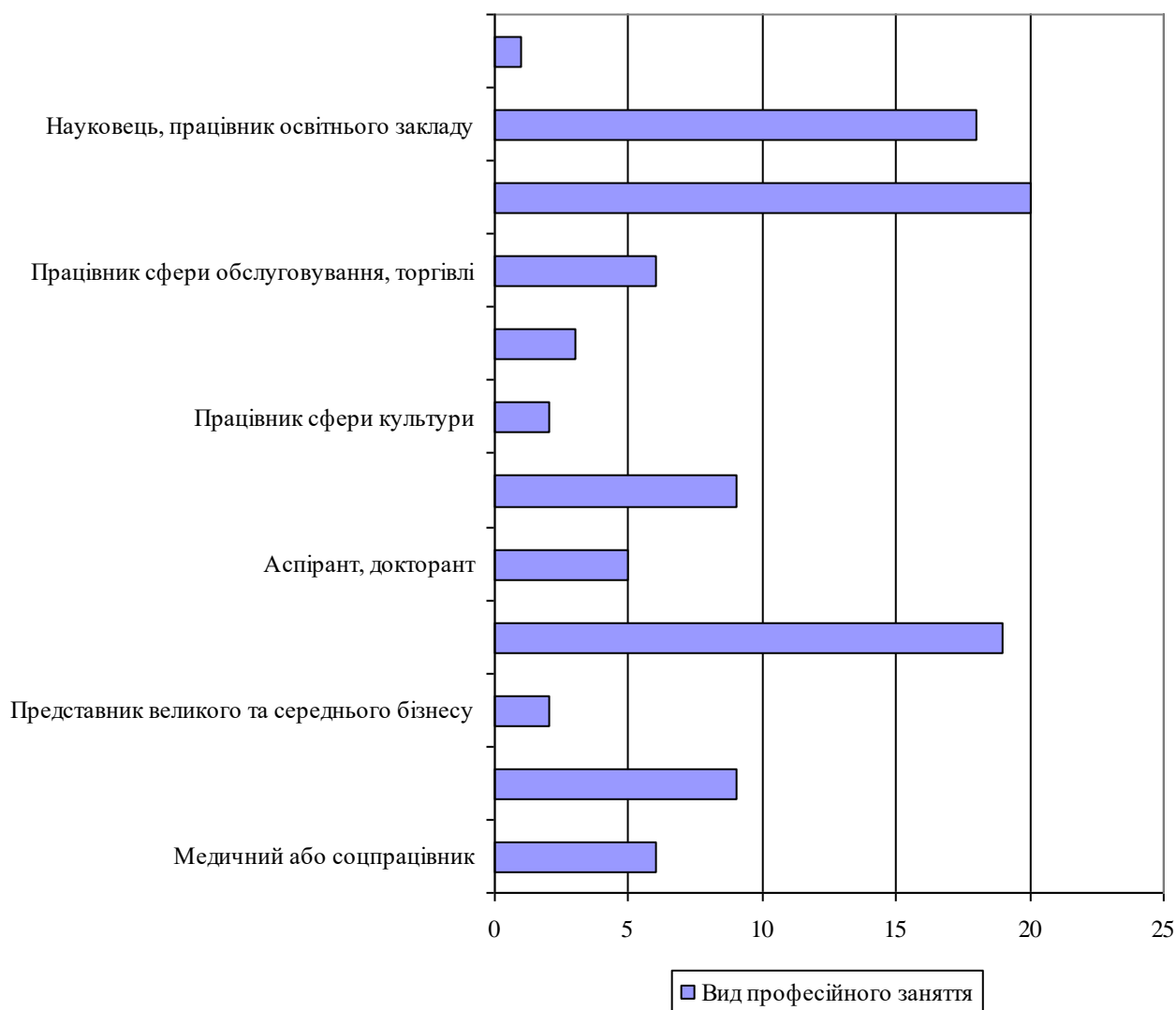


Рис. 2.2. Розподіл відповідей на запитання «Ваше основне професійне заняття»

Джерело: авторська розробка

До речі, за результатами проведеного соціологічного опитування, респонденти за критерієм «освіта» розподілилися таким чином: незакінчена вища (4%); середня спеціальна (17%); середня (1%); неповна середня (1%).

У продовження відзначимо, що респонденти відзначили серед інституцій, відповідальних за розвиток місцевого самоврядування, саме органи регіонального та місцевого рівнів. Свідченням цього є результати отримані у вигляді відповідей населення на запитання № 13 «На Вашу думку, хто із суб'єктів державного управління несе найбільшу відповідальність за розвиток місцевого самоврядування в Україні?» (рис. 2.3). Це, у свою чергу,

дає підстави стверджувати, що, по-перше, населення не перекладає відповідальність із себе як жителів громади, наділених можливістю забезпечувати власний розвиток, зокрема, через органи місцевої влади, яким делегували її, а також які є найбільш наближеними до інтересів громадян, що передбачається й реформою децентралізації. А по-друге, у культурному розвитку населення відбуваються зміни, насамперед, у напрямку нівелювання принципу патерналізму. Згідно з цим принципом держава (в особі вищих органів влади, зокрема, Президента, Парламенту й Уряду України) виступає тим патерном, який зобов'язаний перед людиною, забезпечувати її розвиток в усіх сферах суспільної життєдіяльності.

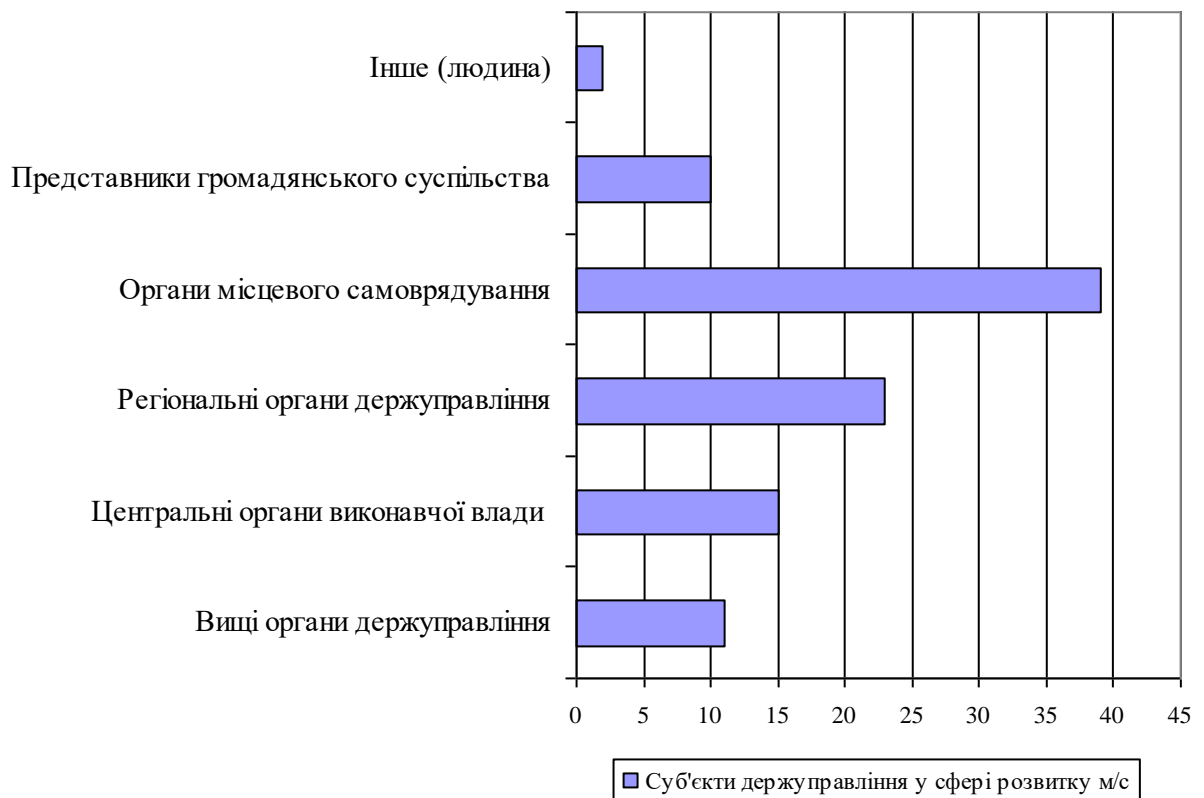


Рис. 2.3. Розподіл відповідей на запитання «На Вашу думку, хто із суб'єктів державного управління несе найбільшу відповідальність за розвиток місцевого самоврядування в Україні?»

Джерело: авторська розробка



№ з/п	Назва інституції	1	2	3	4	5	6	7	/
10.	Важко відповісти	0	0	0	0	0	0	0	5

Джерело: авторська розробка

Прикметно, що респонденти підкреслюють вплив на розвиток місцевого самоврядування, насамперед, регіональної, соціальної та правової політики держави (рис. 2.4).

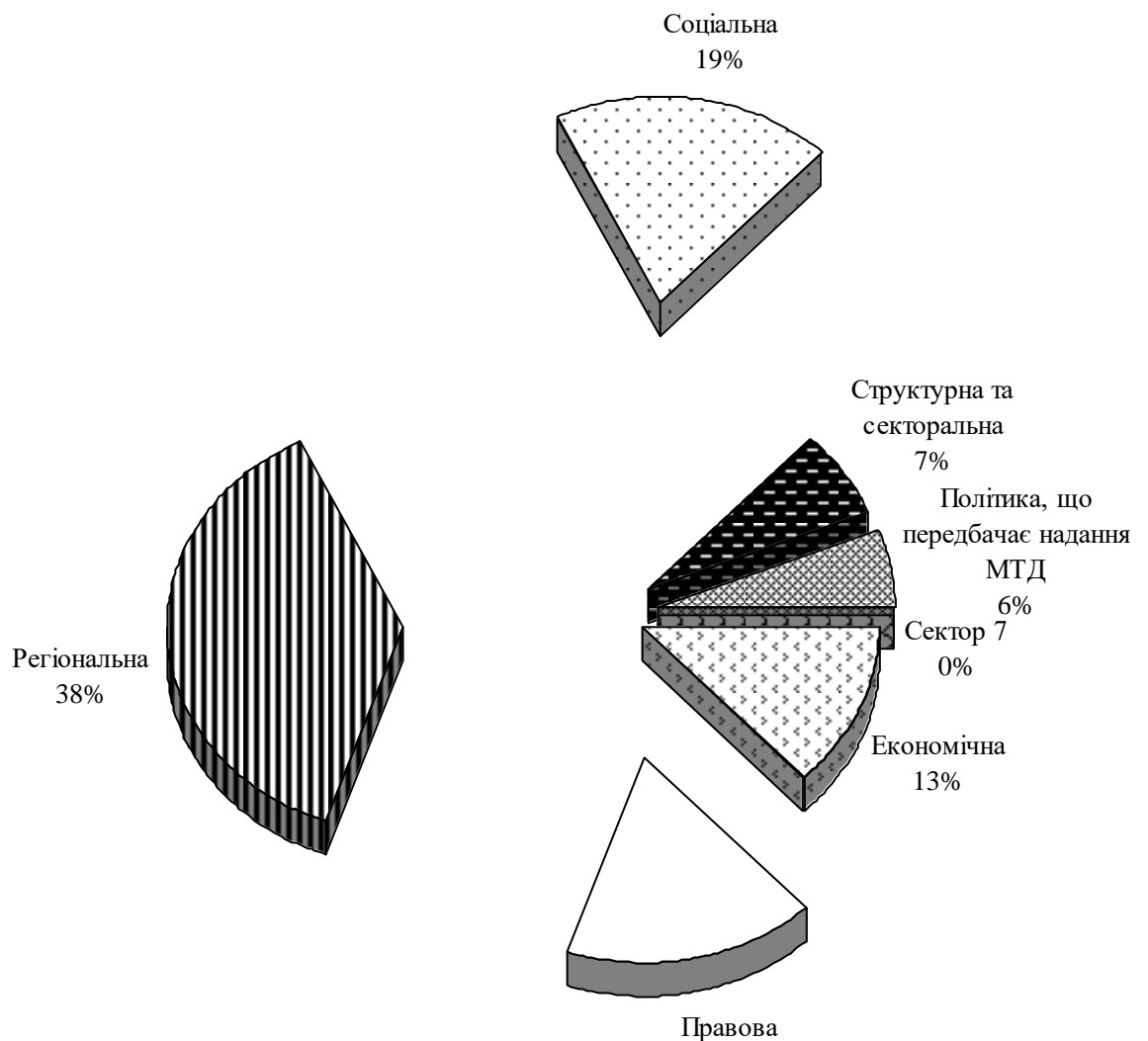


Рис. 2.4. Розподіл відповідей респондентів на питання «На Вашу думку, яка політика держави насамперед забезпечує розвиток місцевого самоврядування в Україні?»

Джерело: авторська розробка

При цьому респонденти оцінюють здебільшого загальний рівень

розвитку місцевого самоврядування в Україні, як недостатній (рис. 2.5). Це зрозуміло, адже реформа децентралізації влади розпочалася не так давно (у 2014 році), завершенню якої перешкоджає низка факторів позасистемного впливу (виникнення та поширення пандемії COVID-19, зовнішня агресія проти України та ін.).

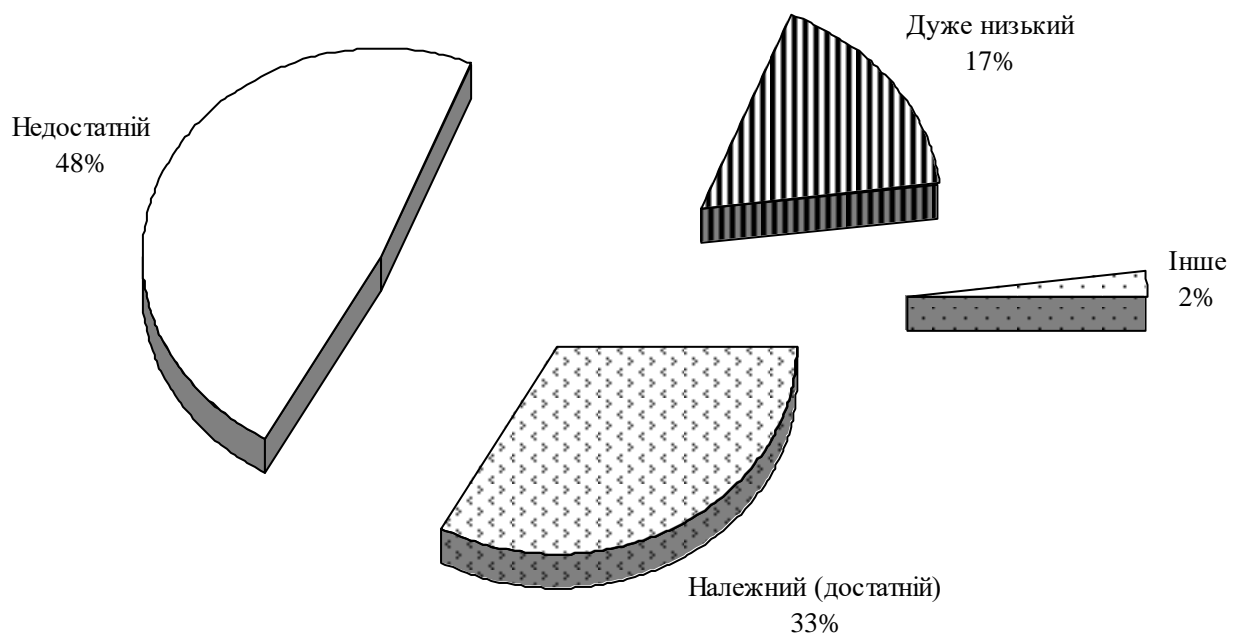


Рис. 2.5. Розподіл відповідей респондентів на питання «Як Ви оцінюєте, загальний стан (рівень) розвитку місцевого самоврядування по Україні?»

Джерело: авторська розробка

Розгляд даних, отриманих під час проведеного соціологічного дослідження, дає підстави стверджувати, що фахівці висловлюють загальну думку щодо таких аспектів:

1) починаючи з 24.02.2022 року, на вищому та регіональному рівнях активно та продуктивно реалізується інституційний і кадровий потенціал системи публічного управління, насамперед, через діяльність представницьких органів, що обираються населенням (Президент, Парламент, органи місцевого самоврядування);

2) інституційна активність і продуктивність викликала безпрецедентно високий рівень довіри населення, що позитивно впливає на підтримку національної безпеки в Україні загалом і підвищення соціальної згуртованості в її регіонах. При цьому опитані респонденти висловлюють найвищий ступінь довіри в напрямку підвищення рівня національної безпеки саме органам місцевого населення та державної влади регіонального рівня. Так, за даними опитування (запитання № 14 «Якщо в попередньому запитанні Ви обрали *«Регіональні органи державного управління»* або *«Органи місцевого самоврядування»*, то вкажіть, хто саме з цих суб'єктів несе найбільшу відповідальність за розвиток місцевого самоврядування в Україні?»):

– 57% населення виступили на підтримку роботи мера міста-герой Харків (Ігоря Терехова);

– 36% – на підтримку роботи мера міста-герой Київ (Віталія Кличка);

– 45,5% – на підтримку роботи голови Миколаївської обласної державної адміністрації (Віталія Кіма);

– 48% – на підтримку роботи голови Харківської обласної державної адміністрації (Олега Сінегубова) та ін.

Аналіз даних, отриманих під час проведеного соціологічного дослідження, дає змогу стверджувати, що за доволі короткий проміжок часу населення підвищило рівень власної довіри до регіональної еліти, представники якої змоги із самого початку воєнного періоду втримати систему безпеки на рівні свого «колоцентра» управління.

Виявлений факт дає підстави висловити гіпотезу про новий вектор парадигмального розвитку місцевого самоврядування, а саме: формування

кадрової безпеки на рівні органів місцевого самоврядування та державної влади в регіонах. Ці інституції становлять базис національної безпеки України в умовах військового часу. І не випадковим є твердження, що кадри вирішують усе. За цих складних умов управлінська еліта регіонів є найбільш наближеною до населення та вирішення проблем його життєдіяльності. Саме регіон виявляється стратегічним ядром формування національної безпеки та сталого розвитку (соціального, економічного й екологічного).

У продовження відзначимо, що респонденти здебільшого вказують (відповідаючи на запитання № 11 і 12), що найважливішими проблемами, які перешкоджають розвитку місцевого самоврядування в Україні, є насамперед (рис. 2.6):

1) безпекові (зовнішня агресія проти України, стихійне та фрагментарне формування системи безпеки на рівні громади, багаторічна відсутність системи безпеки як такої, потенційні виклики та загрози їй, кризовий стан у сфері безпеки загалом і в регіонах зокрема, збільшення надзвичайних ситуацій у громадах, тощо);

2) організаційно-правові (бюрократизація, недостатня відкритість органів місцевого самоврядування та низька їх результативність, відсутність або неналежна якість правових документів, що регулюють сферу діяльності цих органів тощо),

3) соціально-економічні (недостатній рівень якості життя населення в громаді, неможливість навчатися та працювати в межах громади (тобто відсутність умов для формування соціального капіталу та його реалізації в громаді), невключеність її жителів у загально суспільне та політичне життя, збільшення виявів злочинності в громаді, низька активність її громадянського суспільства, деградація територій громад, урбанізація, високий рівень безробіття в них і міграції місцевого населення тощо);

4) кадрові (відсутність регіональної та/або місцевої еліти, незбалансованість гендерного розвитку на рівні громади, корумпованість представників місцевої влади тощо);

5) ресурсні (дефіцит державного та місцевого бюджетів, відтік кадрів за кордон, збільшення зовнішнього боргу країни загалом і в регіонах зокрема, брак достовірної й оперативної інформації щодо стану розвитку України загалом і її регіонів тощо).

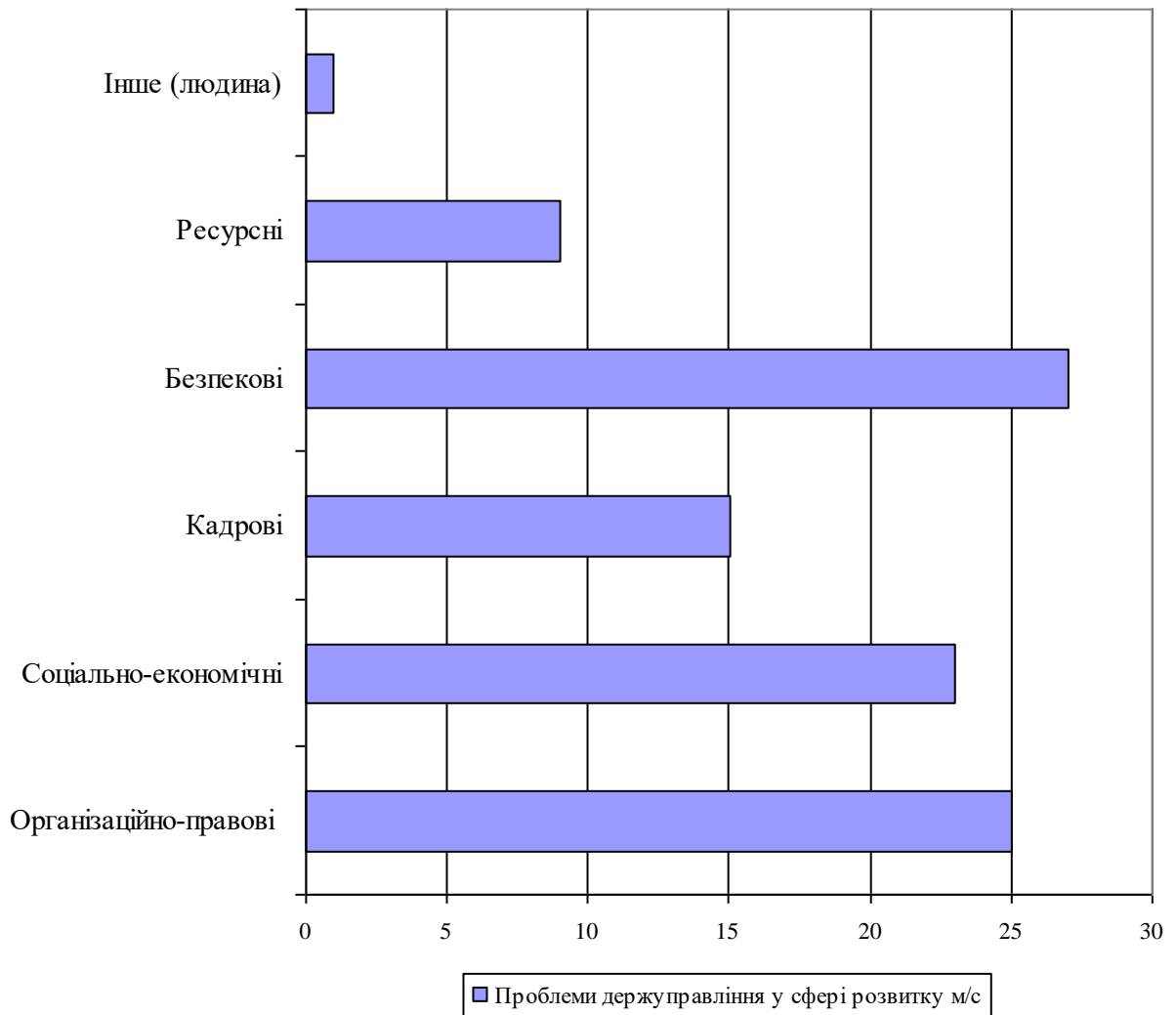


Рис. 2.6. Розподіл відповідей респондентів на питання «Що, на Вашу думку, є найважливішою проблемою розвитку місцевого самоврядування в Україні?»

Джерело: авторська розробка

Слід констатувати також і те, що, відповідаючи на запитання № 21, респонденти виокремлюють безпекові, організаційно-правові, соціально-економічні, кадрові та ресурсні, яких необхідно вжити для забезпечення



розвитку місцевого самоврядування в Україні (рис. 2.7).

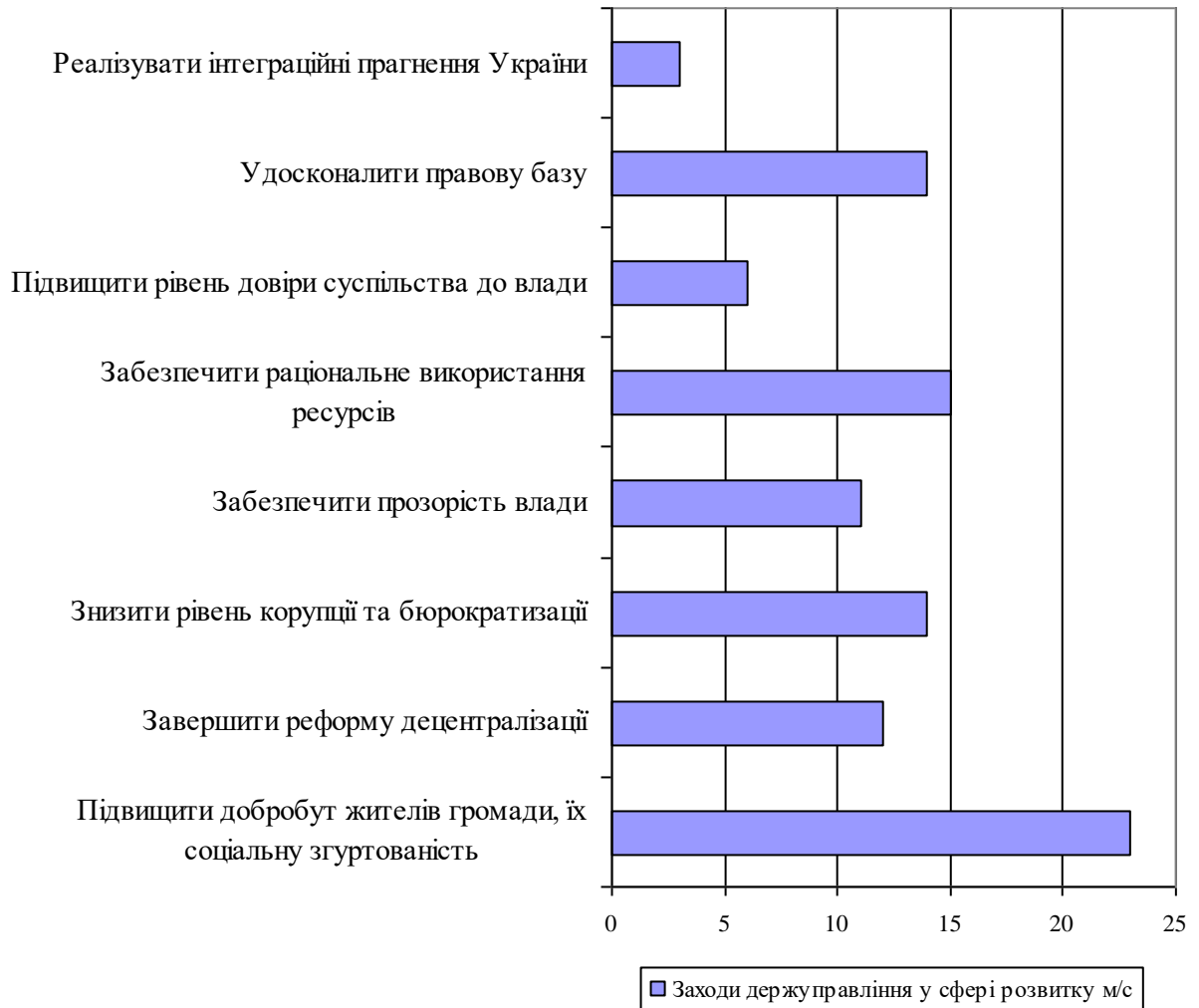


Рис. 2.7. Розподіл відповідей респондентів на питання «На Вашу думку, які слід вжити основні заходи, необхідні для забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні?»

Джерело: авторська розробка

Крім того, фахівці вказують на таке, відповідаючи на запитання № 16, 17 і 21:

1) важливим є формування середнього класу та забезпечення сталого розвитку як одного з пріоритетів функціонування України, а також засобу попередження вияву соціального хаосу на вітчизняних теренах;

2) надзвичайно важливим є вдосконалення вітчизняної правової бази й уніфікація її із міжнародною;

3) необхідно провести структурні реформи в Україні.

При цьому в квітні й частково у травні 2022 р. фахівці почали наполягати на зміщенні акцентів у сприйнятті сталості розвитку держави, а саме:

- на важливості протистояння зовнішній агресії через розбудову власного науково-технічного й економічного розвитку;
- на боротьбі з корупцією та введенні у склад органів публічної влади (парламент, місцеві ради тощо) дієвих представників громадськості (волонтерів та ін.);
- на подальшому підвищенні міжнародного іміджу України;
- на персоніфікації відповідальності за незабезпечення національної безпеки тощо.

Принадно відзначимо, що фахівці, уважаючи, що держава реалізує недостатньо організаційно-правових заходів для забезпечення розвитку місцевого самоврядування, визначили, які саме слід прийняти (оновити) правові документи в цій сфері (рис. 2.8).

Аналізовані результати соціологічного опитування дають підстави вважати, що населення прагне оновлення та розвитку на стабільній основі. У цьому аспекті населення виявляє неабияку суспільну згуртованість. Таким чином, на сьогодні в Україні формується нова парадигма щодо підтримання системи національної безпеки, в якій кадровий потенціал органів регіональної влади займає особливе місце. Населення особливу роль відводить публічній і кадровій складовій у такому процесі тому, що вона є найбільш наближеною до агрегування та задоволення інтересів населення. Разом із тим така парадигмальність зумовлює необхідність оновлення вітчизняного організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування, адже все має функціонувати в межах дієвого правового поля (див. рис. 2.8).

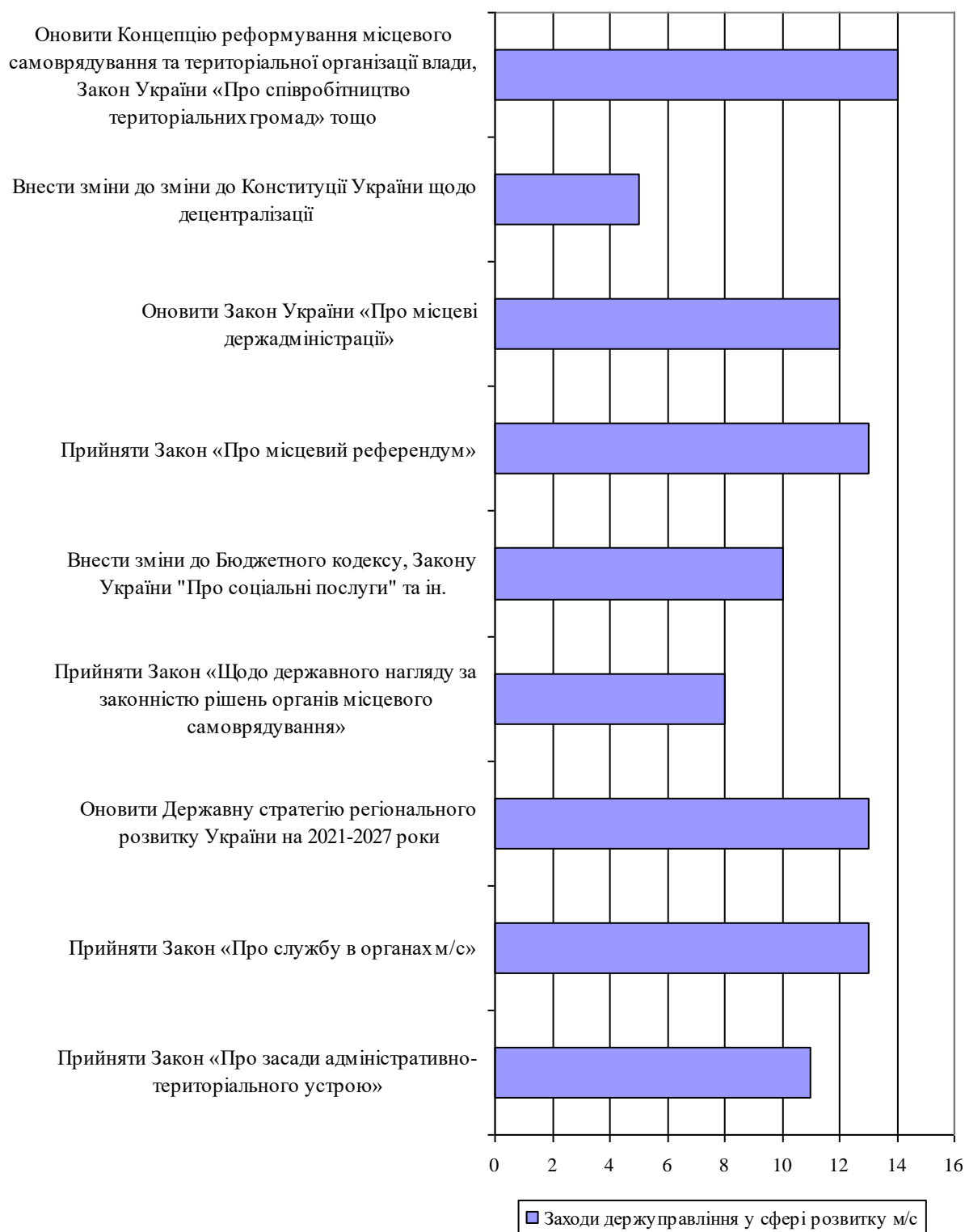


Рис. 2.8. Розподіл відповідей респондентів на питання Якщо Ви обрали варіант відповіді «Так» у попередньому запитанні, то визначте, які необхідно внести зміни до вітчизняного законодавства з метою забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні?»

Джерело: авторська розробка

Крім того, зауважимо, що респонденти як на першому етапі соціологічного опитування, так і на другому відзначають факт причетності до формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Так, відповідаючи на запитання № 22 «Чи можете Ви особисто впливати на забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні?», 47 % респондентів вказало, що можуть впливати на ці процеси забезпечення, 31 % – не можу впливати, а 22 % – було важко відповісти. Це знову ж таки підтверджує висловлену вище тезу про те, що відбуваються зміни в культурному розвитку населення, зокрема, у напрямку невпровадження принципу патерналізму на вітчизняних теренах. На наше переконання, ця тенденція повинна бути врахована та відображена у вітчизняному правовому полі, яке вимагає більш детального дослідження.

Отже, застосування методу соціологічного опитування дозволило охарактеризувати стан організаційно-правового забезпечення публічного управління розвитку місцевого самоврядування в Україні як задовільний (48%), але недостатній і далекий від оптимального. При цьому на «дуже низький» рівень розвитку місцевого самоврядування в Україні вказують лише 17% респондентів. З огляду на це результати проведеного дослідження дозволяють підтвердити, що організаційно-правові аспекти наскрізно проходять через систему публічного управління у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні. Ці аспекти стосуються визначення факторів, що впливають на формування й оновлення вітчизняної правової бази в цій сфері.

### **2.3. Особливості функціонування організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування: Україна та світ**

Місцеве самоврядування – основа демократії, а його розвиток – це запорука зрілого громадянського суспільства, а також соціальної та правової держави. У сучасних умовах існування України та суспільства ті положення щодо функціонування місцевого самоврядування, що були запропоновані

науковою спільнотою, визначають його іманентні властивості й ознаки публічної влади (див. розлід 1 цієї наукової роботи). Ці засади сприймаються як незаперечні аксіоми. Однак запроваджені до 24.02.2022 року заходи, спрямовані на забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні, сьогодні вимагають уточнення через зовнішню агресію проти неї, адже унеможливлюють завершення реформи децентралізації влади на вітчизняних теренах.

У межах фундаментальної науки політико-правового блоку місцеве самоврядування, як і державна влада, визнається виявом публічної влади [142]. Існуючі теорії місцевого самоврядування, еволюціонуючи протягом двох останніх століть, зводяться до необхідності його визнання рівнем публічної влади у масштабі держави. Принципові відмінності виявляються у поглядах на відносини місцевого самоврядування та державної влади, чому похідні питання організації та взаємодії даних видів органів публічної влади: рівень державного управління – державна теорія; самостійний рівень управління – загальна теорія; взаємодія під час виконання на місцевому рівні та державних справ – суспільно-державна теорія [там само].

Практика організації влади на місцевому рівні у радянський період у країнах «народної демократії», до яких відносилася Польська Народна Республіка й Україна, ґрунтувалася на постулатах, вироблених тогочасною теорією. Польський вчений Тадеуш Біго зробив значний внесок у її розвиток. Ідеї, висловлені Т. Біго, отримали продовження в наукових роботах Є. Панейко, М. Ярошинського та ін. [181], які розвивали ідею примату виникнення держави, всередині якої поряд із державною владою потім виникло самоврядування місцевої громади, представлене у вигляді гміни (від нім. *gemeinde*) [141; 142]. У вітчизняній інтерпретації польським аналогом гміни можна вважати територіальну громаду (муніципальне утворення), тобто так само, як і в Польщі, найменшу адміністративно-територіальну одиницю.

Сучасне уявлення про самоврядування в Польщі й Україні, як відомо, формувалося, починаючи з ХІХ століття, під впливом німецького вчення і

може бути визначено як «незалежне управління» [141]. Зрозуміло, мається на увазі незалежність публічної влади від держави на місцевому рівні. У доктрині державного походження місцевого самоврядування воно створюється самою державою, є результатом його діяльності, тобто розглядається не лише рівнем, а й формою здійснення управління державою. Перевага такого підходу, як зокрема, про це також писав у своїх роботах Т. Біго [там само], у тому, що гміна не протиставляється державі. При такому підході проявляється органіка взаємодії держави в цілому та гміни як відокремленої частини, оскільки вона займається по суті своїм децентралізованим управлінням у межах окремої територіальної одиниці на місцевому рівні, забезпечуючи правопорядок, що ґрунтується на положеннях закону, яким наділяється владними повноваженнями. Звідси держава визначає предметну сферу завдань і функцій органів місцевого самоврядування, залишаючи собі функції оборони, зовнішньої політики, загальнодержавних фінансів та все те, що неспроможна здійснити гміна [181].

Відповідно до державної теорії компетенція кордонів гміни та її владних меж при здійсненні управління на своєму рівні визначаються самою державою. З огляду на це особливу значущість набувають форми державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування покладених на них управлінських завдань і функцій. При цьому серед прихильників даної теорії, на розробку якої помітний внесок вніс Т. Біго, були й розбіжності у поглядах на такі аспекти, як правосуб'єктність гміни. Так, Єжи Панейко [181] уважав, що правосуб'єктність гміни може скласти сутність самоврядування. У межах останнього та за умови існування окремих від держави суб'єктів, які володіють власними перевагами [там само].

На відміну від нього, Т. Біго [142] дотримувався позиції, за якою самоврядування представляє групу осіб, наділених правосуб'єктністю. Власне йдеться, про поширення поняття юридичної особи публічного права. Це один із головних напрямів у науковій спадщині професора Т. Біго.

Дослідження публічно-правових інституцій, що розглядалися ним як організації, що діють на основі обов'язкового членства, набуваючи права юридичної особи публічного права. Загально відома фундаментальна праця Т. Біго «Публічно-правові інституції у польському законодавстві» [там само]. Найбільш значущі положення, висловлені вченим у період будівництва польської державності, вплинули на розвиток у подальшому політико-правової думки про державно-правове регулювання та судові рішення щодо діяльності публічно-правових інституцій, їх законодавчому закріпленню, основним принципам організації та функціонування, взаємодії з органами державної влади, а також розгляду колізій, суперечок і розбіжностей шляхом судового розгляду [181].

Очевидно, що фундаментальна наука не стоїть на місці, відбиваючи у своєму поступальному розвитку реалії мінливої практики. На сьогодні, коли в першій чверті XXI століття взяли гору процеси глобалізації, перед Україною стоїть завдання приведення у відповідність новим викликам інститутів та механізмів управління національного рівня на основі базових принципів інтеграції у світову спільноту за збереження переваг власної конкурентоспроможності. У цьому контексті порівняльний аналіз інституту самоврядування в країнах з близькими умовами державного будівництва до України та покладеною в його основу державно-правову доктрину представляє актуальний інтерес. На наше переконання, такою країною є Республіка Польща, що є схожою за територіальним розташуванням, спільністю кордонів, певного історичного минулого тощо. На теренах Республіки Польща проведено багатоетапні адміністративно-політичні реформи, так само як і в Україні, при всіх, безсумнівно, наявних відмінностях, є і свої особливості, що аспектно перекликаються.

Досвід «польського шляху» у напрямі пошуку ефективної моделі організації публічної влади місцевого рівня є важливим для України в умовах вкрай складного та суперечливого процесу включення органів місцевого самоврядування в єдину систему публічної влади та потужного впливу

позасистемних факторів. Територіальні засади самоврядування виходять не лише з необхідності забезпечити сталий розвиток місцевих громад (спільнот), що також мають політико-правовий характер, а й нерозривно пов'язані з процесом протиборства централізації та децентралізації, деволюції публічної влади.

За Конституцією Республіки Польщі місцевому самоврядуванню в його адміністративно-територіальних межах приділяється вирішення публічних завдань, не закріплених конституційними чи законодавчими нормами за іншими органами публічної влади [45; 193]. На конституційному рівні для місцевих органів публічної влади визначено все коло повноважень, які не встановлені для органів інших видів публічної влади – державної. На основі Конституції органи місцевого самоврядування (у межах законодавчо окреслених для них повноважень) видають акти місцевого права, які мають юридичну силу та діючі на цій території. Власні завдання місцевого самоврядування визначено польським законодавством як публічні завдання, вирішення яких покликане служити задоволенню потреб населення самоврядного співтовариства. Реалізація публічних завдань забезпечується у вигляді участі у «публічних доходах», під якими розуміються всі види доходів, що надходять у державні чи місцеві бюджети [там само].

Україна поки що далека від внесення конституційних поправок, в яких втілюється ідея про включення місцевого самоврядування до єдиної системи публічної влади. На це звертали увагу у своїх дослідженнях учені Є. Бородін, І. Лененко, А. Павлюк, А. Янчук та ін. [12; 83; 129]. Ще більшої складності додає зовнішня агресія проти України, що відтерміновує процес упровадження децентралізації влади.

Місьцеве самоврядування здійснюється у територіальних громадах (муніципальних утвореннях), види яких встановлюються вітчизняним законодавством. Структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно, але відповідно до загальних принципів організації, що встановлюються вітчизняним законодавством. При цьому органи



державної влади не можуть брати участь у формуванні органів місцевого самоврядування, призначати на посади та звільняти з посад посадових осіб місцевого самоврядування.

Як відомо, виконавчу владу здійснює Уряд України, що відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України (ВРУ), підконтрольний і підзвітний ВРУ в межах, передбачених Конституцією України [82]. До того ж Уряд України, відповідно до Основного Закону України, скеровує діяльність усіх місцевих органів виконавчої влади. Насамперед, це так звані місцеві органи загальної компетенції (місцеві державні адміністрації) і спеціальної компетенції (органи адміністративно-політичного блоку, де переважають «силові» відомства в галузі оборони, безпеки, внутрішніх справ, юстиції, а також у галузі закордонних справ). Отже, якщо раніше виникали питання щодо віднесення інституту президентства до тієї чи іншої гілки влади, то із визначенням системи публічної влади він однозначно включений до такої системи, зберігаючи вплив на законодавчу, виконавчу та судову владу.

Відповідно до Конституції України президент покликаний забезпечувати узгоджене функціонування та взаємодію органів, що входять до єдиної системи державної влади. Проте коректніше говорити, що входять до системи публічної влади. Виходячи з тлумачення цього положення, можна безумовно вбачати посилення ролі громадськості на всі гілки державної влади, адже саме населення є її джерелом. Функціонування системи влади ґрунтується на принцип поділу влади. З метою забезпечення узгодженого функціонування та взаємодії органів публічної влади, президент як голова держави, що обирається населенням, впливає на виконавчу владу, статус якої визначається спеціальним законом про неї.

При цьому організація публічної влади належить до ведення держави, тобто включаючи й місцеве самоврядування. Однак це не стосується органів місцевого самоврядування, які формуються населенням територіальної громади (муніципального утворення) самостійно. Цей розподіл предмета

правового регулювання відбувається з урахуванням фундаментального положення про основи конституційного устрою, відповідно до яких органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

Поки що в Конституції України не визначено, що органи місцевого самоврядування й органи державної влади входять у єдину систему публічної влади в Україні та здійснюють взаємодію для найбільш ефективного вирішення завдань на користь населення, яке проживає на відповідній території. Проте важливим є визначення особливостей публічної влади на місцях. Відтак, підкреслюємо, що доцільним є введення правової норми у вітчизняне законодавство, що визначає поняття «*публічні функції*», під якими, виходячи з наукового тлумачення, слід розуміти спільну взаємодію органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Єдність системи органів публічної влади є складною багатокомпонентною та характеризує сумісність компетенцій різного рівня, а також предметів діяльності при здійсненні владних функцій і повноважень. Крім того, вона виражає особливий характер існуючих між ними відносин, що зумовлюють самостійність у системній цілісності. Взаємовідносини державної влади та місцевого самоврядування істотно впливають на характер єдності публічної влади. На кожному із названих рівнів державної влади її єдність закріплюється у конституційних актах, а на рівні місцевого самоврядування також і в муніципально-статутних актах установчої значимості. При цьому дана єдність забезпечується у специфічних формах і процедурах, наприклад, у таких, як делегування повноважень від органу одного виду публічної влади до іншого, укладання договорів, створення державно-муніципальних організацій тощо.

У науковій літературі закріплюється нове поняття «публічні повноваження, що мають державне значення», тобто значущі для держави [89]. Змістовно воно ширше від поняття «державні повноваження», оскільки поряд із власне державними, включає й ті повноваження, які є державними, але мають суспільне значення. Тут маються на увазі й ті повноваження, які:

а) делеговані органам місцевого самоврядування державними органами через механізм передачі на основі укладених між ними угод;

б) є муніципальними, що визнаються державно значущими.

З огляду на це виникає необхідність тлумачення поняття «публічна влада», що знову ж таки має закріплюватися конституційною нормою.

З поняттями «публічна влада», «публічне (громадське) управління» нерозривно пов'язане поняття «публічна служба», як інститут забезпечення реалізації публічної влади. Публічна служба є загальноприйнятим поняттям у міжнародному розумінні (у міжнародних організаціях). Адміністративно-правові аспекти публічної служби та її системи передбачають єдність принципів і взаємозв'язку, державно-правового регулювання видів служби, що залишаються актуальними для науки та практики.

У доктрині державної служби, втіленій у вітчизняному законодавстві про державну службу, служба на державних посадах, а також на посадах в органах місцевого самоврядування пов'язана із виконанням публічних функцій, що не тотожні державній службі. Відповідно до доктрини, покладеної в основу чинного законодавства України про державну службу, вона не поширюється на діяльність осіб, які здійснюють безпосередньо владні повноваження органу влади (президент, суддя, мер тощо), а також вона не поширюється на тих, хто працює у державних організаціях, установах, підприємствах (вчителів, лікарів, працівників бюджетних фондів тощо). У цих умовах виникає питання щодо приведення законодавства про державну службу в Україні, що має дворівневу структуру, а також законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, у відповідність до принципу єдності системи публічної служби.

Деталізація конституційних норм антикорупційної спрямованості передбачає також включення до предметів ведення України повноважень щодо встановлення обмежень для заміщення державних і муніципальних посад, посад державної та муніципальної служби, у тому числі пов'язаних із іноземним громадянством. Подібні обмеження встановлюються чинним

вітчизняним законодавством у повній відповідності до Конституції України. Значні адміністративно-правові обмеження, установлені спеціальними законами про державну цивільну службу, які поширюються і на службу в органах місцевого самоврядування на основі принципу взаємозв'язку обох видів служби, і навіть інших осіб, здійснюють публічні повноваження. Крім того, адміністративно-правові обмеження встановлено антикорупційним законодавством, яке складається з низки чинних та ще не прийнятих нормативно-правових актів, що включають Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо встановлення заборони особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та членам їх сімей на відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках» (№ 5350), проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деофшоризації доходів національних публічних діячів» (№ 6142) та інші акти, у тому числі видані Президентом й Урядом України та іншими державними органами.

Світовий досвід і державно-правова практика, пов'язана з реалізацією державного управління, відкривають широкий простір для дослідження варіантів організації місцевого самоврядування у всьому різноманітті його теоретико-правового опису (див. розділ 1 цієї роботи). Маючи власну національну специфіку, вони мають і деяку однорідну єдність властивостей, згруповані в системи (моделі), у межах яких сформовано місцеве самоврядування як вид публічної влади.

Так, на відміну від англосаксонської моделі, що набула поширення у Великій Британії, США, Канаді, Австралії, Індії, Новій Зеландії, в Україні та Республіці Польщі, як і у Франції, Італії, Бельгії, Туреччині та інших країнах, застосовано романську (континентальну) модель. Існує і так звана іберійська модель розвитку місцевого самоврядування, що склалася в таких країнах, як Португалія, Аргентина, Бразилія, Мексика. За всіх відмінностей трьох

моделей в умовах глобалізації світу та все більш помітного взаємопроникнення різних правових систем, що набирають чинності процесів універсалізації принципів демократичного управління справами держави та суспільства, спостерігаються тенденції зближення вищенаведених систем (моделей) місцевого самоврядування.

На даний час наявність ефективного місцевого самоврядування, відповідає міжнародним стандартам, що розглядається як найважливіший показник демократизму існуючого державного режиму. Органи місцевого самоврядування, будучи певною протиположністю центральної влади, централізованої системи державного управління, виникли та розвивалися як найбільш наближені до населення, до його життєвих потреб, будучи покликани відповідати потребам вирішення питань життєдіяльності місцевого населення. Хвиля децентралізації, що пройшла практично по всіх західноєвропейських країнах з кінця 1970-х до початку 1980-х років, змусила центральну владу майже повсюдно здійснити перерозподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями влади, розширивши сферу компетенції нижніх рівнів, тобто органів місцевого самоврядування [12].

Основним міжнародно-правовим актом, що регламентує муніципальні відносини у більшості європейських країн, є Європейська хартія місцевого самоврядування, відкрита для підписання з 15 жовтня 1985 року [39]. У цьому документі особливо наголошується на необхідності створення спеціальних органів, які обираються загальним голосуванням, відповідальних за управління публічними (громадськими) справами. При цьому вказана Хартія визнає підзвітність виконавчих органів, що є представницьким органом місцевого самоврядування. Одна з основних цілей Європейської хартії місцевого самоврядування полягає у заповненні загальноєвропейських нормативів щодо визначення та захисту прав місцевих органів влади [там само]. Держави-учасниці Хартії зобов'язуються закріпити та застосовувати на практиці правові норми, що гарантують політичну, фінансову й адміністративну незалежність місцевої влади. Разом із тим, це не означає, що

держави зобов'язані безапеляційно аплікувати положення Хартії. Однак вона впливає на формування як польського, так й українського законодавства.

Унаслідок розпочатої в Україні реформи кінця 90-х років ХХ ст., що можна пов'язати з прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», на вітчизняних теренах сформувалася національна модель місцевого самоврядування, але, починаючи з 2014 р., вона піддається певній трансформації із урахуванням зарубіжних практик. Варто помітити, що Україна завжди тяжіла до імплементації зарубіжних аналогів у національному праві. Ця особливість торкнулася і запозичень інституту місцевого самоврядування. Вищезгаданий закон поєднує як позитивні риси вітчизняної трансформації системи публічної влади місцевого рівня, її організації та функціонування, і аналогів, запозичених з урахуванням передового адаптивного досвіду розвинених країн (Додаток В).

Як відомо, в основу закону, що нині діє в Україні та регулює сферу місцевого самоврядування, покладено німецьку модель, що виявляє варіативне поєднання форм здійснення місцевої влади при значному впливі на неї державного управління. Поряд з цим місцеве самоврядування було створено у дворівневому вимірі з чітко закріпленою компетенцією кожного з обох рівнів, як у німецькій, так і англосаксонській моделях. Крім того, законодавчо в Україні вперше була закріплена така організаційна форма, як «рада – керуючий орган», що є поширеною в США. Крім того, з французької моделі на вітчизняних теренах запозичено інститут мера (префекта у Франції), який очолює систему муніципального управління у частині виконавчо-розпорядчих повноважень.

Не варто ігнорувати той факт, що багаторічна проблема взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади досі повністю не вирішена в жодній країні Європи. Про це свідчить і те, що щонайменше двовікова дискусія між апологетами державної та суспільної теорій, яка не припиняється й досі. Дана обставина спонукає вчених різних країн шукати

шляхи до вирішення проблеми взаємодії всіх рівнів публічної влади. Саме суперечливе становлення взаємин між державною та місцевою владою призвело на практиці до розвитку різних систем (моделей) місцевого самоврядування. На даний час в Україні зроблено не одну спробу щодо вирішення цього питання шляхом створення єдиної системи органів публічної влади (див. постанову ВРУ «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII [106]).

Одним із центральних питань, які цікавили професора Т. Біго, було те, як органи державної влади використовують публічно-правові інституції та співпрацюють з ними при виконанні своїх управлінських функцій у публічно-правовій сфері [141–142]. Мабуть, ці питання знаходять відображення у спільному створенні державно-муніципальних організацій, що виконують спільні завдання та функції. Договори обов'язково повинні визначати джерела фінансування спільних заходів та інших актів взаємодії державних та місцевих органів влади, а також установлювати обов'язки сторін щодо забезпечення цієї взаємодії матеріально-фінансовими ресурсами.

При здійсненні спільної діяльності шляхом створення державно-муніципальних організацій органи державної та місцевої влади, що перебувають у єдності системи публічної влади, можуть створювати наглядові ради та інші структури, компетенція яких визначається статутами цих організацій. З погляду цілей створення державні та місцеві організації можуть бути комерційними та некомерційними. Комерційні можуть здійснювати свою діяльність в організаційно-правовій формі унітарного підприємства на праві оперативного управління та господарського відання. Згідно з цивільним законодавством України унітарними підприємствами визнаються комерційні організації, не наділені правом власності на закріплене за ними майно власника [82].

Державні та місцеві некомерційні організації можуть здійснювати свою діяльність у більшому розмаїтті різних організаційно-правових форм. До них

можуть належати асоціації (союзи) економічної, сільські, селищні та міські ради, бюджетні чи казенні установи, державні корпорації. Так, наприклад, асоціаціями (союзами) економічної взаємодії визнаються некомерційні організації, засновниками яких є органи державної влади, які створюються на добровільній основі з метою міжрегіональної інтеграції та соціально-економічного розвитку регіонів (див. Закон України «Про засади державної регіональної політики України» [82]). Ради муніципальних утворень, які створюються у кожному регіоні України, організують свою діяльність на основі вимог вітчизняного законодавства у сфері регіональної політики та функціонування об'єднаних територіальних громад [там само].

Отже, взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань, що становлять спільний інтерес або мають значення для населення конкретної місцевості як адміністративно-територіальної одиниці, у конкретному муніципальному утворенні (громаді), визначається такими напрямками:

- розробка та реалізація програм і планів соціально-економічного розвитку;

- виконання завдань і функцій, віднесених загальнодержавним законодавством до спільного ведення державних (регіональних) та місцевих органів;

- вирішення окремих питань, коли взаємна передача повноважень неможлива чи не відбулася з різних причин;

- координація зусиль для виконання завдань, що мають велике значення для населення, що проживає на даній території (зміцнення громадського порядку, соціальна допомога, зайнятість населення, охорона здоров'я, екологія та охорона природи, вирівнювання соціально-економічного становища територіальної громади (муніципального утворення) тощо);

- забезпечення внутрішнього поділу праці та спеціалізація муніципальних утворень, налагодження кооперації між суб'єктами господарювання;



– формування нормативно-правової бази для вирішення питань місцевого значення;

– створення спільних державно-муніципальних організацій тощо.

Зазначені напрями взаємодії державних та місцевих органів, включених до єдиної системи публічної влади, повинні забезпечувати розвиток території як єдиного соціально-економічного комплексу. Зважаючи на це, вважаємо за необхідне розглянути більш детально особливості організаційно-правового й інституційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах запровадженої реформи децентралізації влади.

Зважаючи на етапи проведення реформи децентралізації влади в Україні (див. підрозділ 2.1 цієї роботи), можемо відзначити, що вона (реформа) передбачає оновлення нормативно-нормативної бази й організаційної основи, яка є найбільш наближеною до потреб місцевого населення. При цьому правове й інституційне забезпечення реалізації реформи децентралізації влади визначає, що вона здійснюється поетапно за такими ключовими *векторами*:

**I.** Формування взагалі нового для України механізму функціонування спроможних територіальних громад, допомогти в чому покликано їхнє об'єднання. Це визначено в таких нормативно-правових документах:

– Законі України «Про засади державної регіональної політики» (05.02.2015 р.) [82], що визначив поняття регіону (у т.ч. макро- і мікрорегіону) з метою відмежування його від поняття «об'єднана територіальна громада». Власне, встановлено, що макрорегіон – це частина території України у складі декількох регіонів чи їх частин, об'єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, у межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку [там само]. Щодо поняття «об'єднана територіальна громада», то його законодавець визначає з позиції встановлення адміністративного центру (міста – міської територіальної громади, селища – селищної територіальної громади, а також села – сільської територіальної громади) [там само]. Як

бачимо, регіон є частиною території України, а об'єднана територіальна громада – спеціальним адміністративно-територіальним утворенням в Україні, що утворилося під час реформи децентралізації влади. У той же час, стаття 140 Конституції України закріплює, що територіальна громада – це жителі села, селища, міста чи добровільне об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду [82]. З огляду на це вважаємо, що в законодавстві України необхідно врегулювати питання термінологічного визначення «об'єднана територіальна громада». На нашу думку, це варто зробити із урахуванням ст. 140 Конституції України, зважаючи на її основоположне значення;

– Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) [82], що окреслив у свою чергу принципи, основні умови, порядок, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад в селах, селищах і містах. Реалізація зазначеного закону покликана забезпечити створення дієздатних територіальних громад (не плутати з конкурентоспроможністю). Це у свою чергу має забезпечити таке: 1) надання якісних базових соціальних й адміністративних послуг населенню; 2) поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій; 3) раціональне та результативне застосування бюджетних коштів та інших матеріально-фінансових ресурсів;

– Методиці формування спроможних територіальних громад (що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р.) [82], яка врегульовує такі аспекти: а) умови формування спроможних територіальних громад; б) критерії визначення адміністративних центрів об'єднаних територіальних громад; в) порядок розроблення та схвалення перспективних планів формування об'єднаних територіальних громад.

Принагідно відзначимо, що прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і Методики формування спроможних територіальних громад дало змогу розпочати у 2015 р. етап «формування спроможних територіальних громад». Станом на 2020 р. затверджено 1470 об'єднаних територіальних громад, в яких обрано органи

місцевого самоврядування. З них близько 160 об'єднаних територіальних громад – це ті, на території яких відбулися місцеві вибори (25.10.2015 р.). Це дозволило таким громадам отримати нові повноваження та ресурси. Власне кажучи, з 01.01.2016 р. зазначені громади перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством. Як відомо, найбільша кількість об'єднаних територіальних громад була утворена в Дніпропетровській, Львівській, Полтавській, Рівненській, Тернопільській, Хмельницькій, Чернівецькій областях. Крім того, 12.06.2020 року Уряд України затвердив території й адміністративні центри об'єднаних територіальних громад, охопивши при цьому населені пункти всіх регіонів України [82]. До речі, у Австрії функціонує 2400 муніципалітетів (утворень базового рівня), Республіці Польща – 2500 муніципалітетів (гмін), а в Румунії, Словаччині та Швейцарії – до 2900 муніципалітетів (див. Додаток В).

**II. Формування правового забезпечення, необхідного для децентралізації функцій і повноважень органів влади у сфері надання адміністративних послуг, зокрема, у таких напрямках:**

1) реформування системи державного архітектурно-будівельного контролю, що передбачає передачу відповідних функцій і повноважень від загальнодержавного рівня на місцевий;

2) посилення ролі місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з метою забезпечення комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад. Зауважимо, що в цьому випадку зміну векторів розвитку публічної влади слід розглядати не тільки з позиції її децентралізації, а й деконцентрації;

3) децентралізація повноважень у сфері реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Йдеться, про передання відповідних повноважень до виконавчих органів місцевого самоврядування міст обласного значення, а також передбачена можливість набуття таких повноважень й іншими виконавчими органам рад. До речі, законодавчо закріплені норми щодо державної реєстрації органів місцевого

самоврядування як юридичних осіб [82];

4) крім того, реформа децентралізації влади передбачає передачу повноважень щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень на місцевий рівень. Власне кажучи, відтепер повноваження в цій сфері надано виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення. Знову ж таки законодавчо передбачена можливість набуття й іншими виконавчими органам рад повноважень щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [там само];

5) важливим нововведенням є розширення повноважень органів місцевого самоврядування й оптимізація процедури із надання адміністративних послуг населенню, а саме: а) щодо реєстрації місця проживання; б) надання відомостей з Державного земельного кадастру; в) роботи з документами, що підтверджують громадянство; г) створення реєстру тергромад; д) обміну відомостями між реєстрами територіальних громад та передачі інформації в Єдиному державному демографічному реєстрі тощо [там само].

**III.** Формування правового й організаційного забезпечення, необхідного для бюджетної децентралізації, а також виконання та наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад. Це забезпечення міститься, зокрема, у таких правових документах:

– удосконаленому Бюджетному кодексі України, до якого внесені зміни щодо реформи міжбюджетних відносин [82]. Власне кажучи, ці зміни розширили дохідну базу місцевих бюджетів за рахунок такого:

- 1) зарахування плати за надання адміністративних послуг;
- 2) сплати державного мита;
- 3) збільшення відсотка зарахування екологічного податку;
- 4) закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел (тобто податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами, податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки) тощо. Крім того, у вітчизняному бюджетному законодавстві запроваджено: а) нові види трансфертів; б) нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками

та ін.;

– удосконаленому Податковому кодексі України та деяких законодавчих актів України, що визначають особливості проведення на її теренах податкової реформи [82]. Ці правові документи (для місцевих бюджетів) запроваджено акцизний податок із реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива. Крім того, вітчизняне податкове законодавство надає право місцевим органам влади: а) установлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості; б) надавати пільги зі сплати цього податку;

– Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» [там само]. Цим законодавчим документом: 1) урегульовано питання щодо формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад; 2) визначено механізм контролю за дотриманням бюджетного законодавства, зокрема, у частині міжбюджетних відносин, що виникають в органах місцевого самоврядування новоутворених об'єднаних територіальних громад;

– Законі України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» [там само]. Цей закон розширює повноваження об'єднаних територіальних громад для забезпечення їхньої участі в податкових відносинах, у т. ч. щодо встановлення місцевих податків і зборів, надання податкових пільг тощо;

– Постанові Уряду України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» [82]. Цей підзаконний нормативно-правовий акт передбачає таке: 1) удосконалений механізм розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів і їх громад; 2) визначення напрямів щодо спрямування субвенції на об'єкти з певним

терміном введення їхньої в експлуатацію, а саме: а) на будівництво та реконструкцію освітніх і медичних закладів із ступенем будівельної готовності не менше 90%; б) будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг; в) виконання проєктів з енергоефективності та енергозбереження тощо;

– Постанові Уряду України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» [там само]. Цей підзаконний нормативно-правовий акт установлює порядок й умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад, насамперед, на формування їхньої інфраструктури.

Варто підкреслити, що впровадження новітніх норм у бюджетній та податковій сферах дало змогу покращити фінансову базу місцевого самоврядування через запровадження механізмів щодо стимулювання територіальних громад у напрямку їхнього добровільного об'єднання. Як відомо, у 2015 р. було забезпечено надходження до загального фонду місцевих бюджетів на майже 100 млрд грн, що складає 116,0 % до річних призначень, затверджених місцевими радами. При цьому у 2015 році пиріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів (порівняно з 2014 р.) склав майже 30 млрд грн (це 42,1%) [83].

До початку зовнішньої агресії проти України поступово також зростала частка видатків на виконання самоврядних повноважень через запровадження нового механізму бюджетного регулювання. Як відомо, за у період з 2016 по 2020 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло понад 53,9 млрд. грн. Це становить 52% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. При цьому пріст надходжень до загального фонду проти за аналізований період (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 17,7 млрд. грн. (тобто 48,8%) [там само].

Крім того, у 2016 році передбачалося фінансування (із загального

фонду державного бюджету) субвенції для місцевих бюджетів на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад на понад 1 млрд грн., а фінансування Державного фонду регіонального розвитку – обсягом понад 3 млрд. грн. [83]. При цьому за програмою «Підтримка державних та регіональних інвестиційних проєктів» передбачено 2 млрд грн субвенції місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток, а також 1 млрд грн для капітальних видатків [там само]. У 2019 році фінансування (із загального фонду державного бюджету) субвенції для місцевих бюджетів на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад склало 2,1 млрд. грн. [120]. Ці кошти розподілено між бюджетами 806 об'єднаних територіальних громад (з урахуванням їхньої площі та кількості мешканців) відповідно до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [там само]. Згідно з розрахунками (урахування з рівною вагою обох факторів «площа» і «кількість населення») визначено, що найбільший обсяг субвенції у 2019 році отримали об'єднані територіальні громади в Житомирській обл. (175,3 млн. грн.), Дніпропетровській обл. (174 млн. грн.), Хмельницькій обл. (145,2 млн. грн.), Чернігівській обл. (134,1 млн. грн.) [там само].

**IV. Установлення конституційних засад щодо реформування територіальної організації влади й місцевого самоврядування.** У той же час, відзначимо, що комплексне реформування територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою вимагає внесення змін до Конституції України, як і визначення місцевого самоврядування як складової ієрархічної системи публічного управління. Ще у 2015 році для підготовки таких змін була створена Конституційна комісія як спеціальний допоміжний орган (при Президентові України). Вона підготувала проєкт змін до Основного Закону України щодо децентралізації влади, який (проєкт) у 2015 р. було попередньо схвалено Верховною Радою України із назвою «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [82]. Зазначеним проєктом закону визнано необхідність посилення конституційно-

правового статусу місцевого самоврядування, зокрема, конкретизовано, що громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України, що передбачає утворення виконавчих органів місцевого самоврядування, а також упровадження інституту префекта, закріплено матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування.

V. Створення дієвої системи інституційного забезпечення, необхідної для реалізації реформи децентралізації. З огляду на те, що система інституційного забезпечення охоплює роботу всіх гілок влади, тому важливо, щоб всі вони долучились до процесу реалізації зазначеної реформи в трьох напрямках – децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування та державної регіональної політики. У їх межах вже зреалізовано низку інституційних заходів, а саме [83]:

– сформовано Цільову команду реформ у сфері децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування та державної регіональної політики при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. До складу зазначеної команди як координаційного суб'єкта увійшли:

1) українські та польські фахівці;

2) експерти від Ради Європи й Європейського Союзу;

3) представники від всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування;

– сформовано Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку, яка є своєрідним інституційним майданчиком під час координації дій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що реалізують державну регіональну політику;

– сформовано Раду регіонального розвитку, що є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. Ця рада покликана забезпечити налагодження ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування в напрямку напрацювання оптимальної



моделі розвитку останнього місцевого самоврядування, а також забезпечення територіальної організації влади та вирішення проблемних питань життєзабезпечення регіонів;

– сформовано Парламентський офіс місцевого самоврядування з метою посилення зв'язків Верховної Ради України з такими інституціями, як органи місцевого самоврядування, їхніми асоціаціями, територіальними громадами. Посилення зв'язків має відбуватися з метою надання органам місцевого самоврядування комплексної інформаційно-консультативної допомоги, а також допомоги цим органам під час вирішення організаційних питань щодо їх співпраці з вітчизняним парламентом;

– сформовано 24 регіональні офіси щодо впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, а також децентралізації повноважень органів виконавчої влади (в усіх регіонах, крім АР Крим), а також Центр регіонального розвитку при Мінрегіоні України. Даний центр є головним офісом у координації роботи регіональних офісів. Зазначені офіси реформ покликані надавати таку допомогу місцевим органам влади:

- 1) організаційну;
- 2) консультативну;
- 3) інформаційну.

Крім того, зазначені офіси реформ покликні здійснювати моніторинг щодо впровадження реформ на регіональному рівні.

Щодо Центру регіонального розвитку, то він також має координувати взаємодію з країнами-донорами в допомозі Україні під час реалізації реформи децентралізації влади на її теренах (зокрема, у межах спільного проєкту з Радою Європи).

Таким чином, за наявності суттєвого зрушення у формуванні правового й інституційного підґрунтя, необхідного для реалізації реформи децентралізації влади, значна кількість важливих питань залишається не вирішеними в межах правового поля.

## Висновки до розділу 2

1. Охарактеризовано стан функціонування організаційно-правового механізму публічного управління розвитку місцевого самоврядування в Україні як задовільний, але не оптимальний, через незавершеність реформи децентралізації влади. Уточнено етапи запровадженої в Україні реформи децентралізації влади, а саме:

1) «передумови» (2014 – 2019 рр.), у межах якого сформовано правове й інституційне підґрунтя зазначеної реформи;

2) «перманентного впровадження» (2020 – 2021 рр.), що передбачає формуванням базового рівня місцевого самоврядування;

3) «відновлення реформування» (2022 р. – по т/ч), що вимагає вдосконалення правового поля у сфері адміністративно-територіального устрою, земельних й екологічних відносин, фінансової бази місцевого самоврядування, забезпечення відповідальності його органів перед членами територіальних громад тощо.

2. Умовна систематизація етапів реалізації реформи децентралізації влади в Україні дозволила аргументувати необхідність дослідження стану впровадження цієї реформи, зокрема, із позиції урахування думки місцевого населення. Аналіз наукових напрацювань дозволив узагальнити рівні участі громадськості у вирішенні проблем місцевого значення, а саме:

1) орієнтований (включає перцептивний та диспозиційний підрівні);

2) виконавський рівні (неорганізований і організований підрівні). Виявлено, що в межах цих рівнів участі громадськості акцентовано на важливості розвитку інституту громадських радників. Наразі функціонує Асоціація громадських радників України, що включає понад 140 осіб. Аргументовано, що виникнення такого інституту зумовлено соціально-політичною обстановкою та необхідністю підвищення ефективності управління на місцевому рівні. Власне, діяльність громадських радників покликана забезпечити оптимізацію соціальної активності й участь населення у

місцевому самоврядуванні шляхом переходу від нижчого рівня активності до більш високого (у таких напрямках, як спілкування, інформування, контроль, організація управлінських заходів).

3. Використання методу соціологічного опитування дозволило оцінити стан організаційно-правового забезпечення публічного управління розвитку місцевого самоврядування в Україні, зокрема, як недостатній (48% респондентів). Соціологічним опитуванням шляхом надання респондентами анонімних відповідей охоплено 405 осіб у Київській, Львівській, Миколаївській і Харківській областях. Вибір цих регіонів зумовлено обмеженістю ресурсної бази для проведення такого дослідження через зовнішню агресію проти України. Його результати підтверджують актуальність питання щодо завершення реформи децентралізації влади. Установлено, що цьому процесу перешкоджає значний негативний вплив безпекових, організаційно-правових, соціально-економічних, кадрових та інших факторів. За результатами соціологічного опитування з'ясовано таку позитивну тенденцію: респонденти визначають, що відповідальність за розвиток місцевого самоврядування несуть насамперед інституції регіонального й місцевого рівнів, а не вищого.

4. У той же час, акцентовано, що за наявності суттєвого зрушення у формуванні правового й інституційного підґрунтя, необхідного для реалізації реформи децентралізації влади, значна кількість важливих питань залишається не вирішеними в межах правового поля. Із урахуванням думки громадськості визначено, що правового врегулювання й удосконалення вимагають, насамперед, питання, які стосуються такого:

– законодавчого та нормативно-правового регулювання, зокрема, відносин у сфері адміністративно-територіального устрою;

– упровадження принципу повсюдності функціонування місцевого самоврядування (шляхом поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування на землі за межами населених пунктів);

– удосконалення (у напрямку зміцнення) фінансової бази місцевого

самоврядування, а, відтак, зменшення фінансової залежності територіальних громад і регіонів від центральних органів влади;

– унормування питань щодо реалізації права власності територіальних громад на комунальне майно, а також забезпечення його ефективного використання;

– законодавчого та нормативно-правового забезпечення під час реформування галузей щодо надання базових соціальних послуг населенню базового рівня, що проживає на значній відстані від центру;

– створення й упровадження механізмів місцевої демократії, покликани забезпечити відповідальність органів місцевої публічної влади і перед державою загалом, і перед членами відповідних територіальних громад, зокрема;

– розробка й упровадження нових засадничих положень і механізмів служби в органах місцевого самоврядування, що вимагає визначення й аплікації європейських принципів публічної служби на вітчизняних теренах тощо.

5. Проаналізовано закордонний досвід функціонування організаційно-правового механізму публічного управління розвитку місцевого самоврядування за кордоном, зокрема в країнах-членах ЄС та інших країнах Європи. Вибір цих країн зумовлено конституційно закріпленими інтеграційними прагненнями України, а також з огляду на її стратегічну співпрацю з деякими іншими країнами Європи. Розгляд закордонного досвіду в обраній сфері дає підстави стверджувати таке, що в результаті реформи децентралізації влади під впливом історичного минулого та близькості кордонів:

1) з різною чисельністю створено та функціонують *муніципалітети* у Австрії, Бельгії, Греції, Естонії, Ірландії, Ісландії, Іспанії, Німеччині, Португалії, Республіці Польща, Румунії, Словаччині, Словенії, Угорщині, Фінляндії, Франції, Чехії, Швейцарії, громади – у Болгарії, Італії, Кіпрі, комуни – у Данії, Латвії, Литві, Люксембурзі, Північній Македонії,

Нідерландах, Норвегії, Швеції, місцеві влади – на Мальті;

2) в аналізованих країнах Європи функціонують місцеві (муніципальні) ради, що обираються населенням на різний строк виконання повноважень (на Мальті та в Литві – *на 3 роки*, у Болгарії, Велика Британії, Греції, Данії, Естонії, Ісландії, Латвії, Північній Македонії, Нідерландах, Німеччині, Норвегії, Португалії, Республіці Польща, Румунії, Словаччині, Словенії, Угорщині, Фінляндії, Чехії, Швеції – *на 4 роки*, у Австрії, Ірландії, Італії та Кіпрі – *на 5 років*, Бельгії, Люксембурзі, Франції – *на 6 років*);

3) здебільшого до повноважень цих рад віднесено соціальний захист, освіту (початкову), сферу культура, спорт, дозволя, будівництво та утримання мереж водопостачання, електроенергії, планування територій, збереження довкілля, цивільний захист, робота громадського транспорту, збір та утилізація сміття, місцеві податки тощо.

З огляду на наявні за кордоном значні позитивні результати в соціально-економічному розвитку на місцевому рівні через упровадження реформи децентралізації влади аргументовано актуальність вирішення питання щодо завершення цієї реформи в Україні із урахуванням напрацьованого європейського досвіду.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ У СФЕРІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Концептуальні засади щодо вдосконалення організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування**

У розвитку громадянського суспільства важливу роль покликане відігравати місцеве самоврядування. Завданням України є забезпечення усвідомлення значущості місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення та розвитку громадянського суспільства. Адже місцеве самоврядування є формою публічної влади, що здійснюється місцевими жителями на певній території як безпосередньо, так і через створювані ними органи місцевого самоврядування відповідно до чинних нормативних правових актів за рахунок залучених ресурсів із метою надання зацікавленим особам якісних послуг. Основне завдання органів місцевого самоврядування – надавати населенню якісні, економічно обґрунтовані послуги з неухильним дотриманням законодавства, що вимагає від органів влади місцевого самоврядування вправного управління ресурсами та процесами, що належать до їхньої компетенції.

Питанням підвищення результативності функціонування місцевого самоврядування приділяють особливу увагу на всіх рівнях влади. Відповідно до концепції реформування місцевого самоврядування в Україні [82] пріоритетним напрямом такого реформування є комплекс заходів щодо посилення інвестиційної привабливості місцевої економіки через створення загальнодоступного динамічного інформаційного середовища, формування модернізованого механізму, що забезпечує високу ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, підвищення рівня кваліфікації

адміністративних працівників та впровадження інформаційно-комунікативних технологій у діяльність муніципалітетів [там само].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) [82] не передбачено проведення оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, тим більше відсутній перелік показників для проведення такої оцінки. У цьому законі в ч. 1 ст. 1 є вказівка на необхідність ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить територіальній громаді, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [там само]. З огляду на це вважаємо, що існує необхідність у розробці та затвердженні переліку показників оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Це оцінювання відрізняється від того, методика якого затверджена наказом Голодержслужби від 30.06.2004 р. № 102 «Загальні методичні рекомендації щодо проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків і завдань» [41]. У зазначеному наказі визначено, що оцінка виконання посадовими особами місцевого самоврядування, покладених на них завдань, проводиться безпосередньо керівниками в період між атестаціями щорічно в січні–лютому відповідно за підсумками минулого року [там само, п. 1.3]. На наш погляд, важливо проводити оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в цілому. На підставі викладеного впливає, що діюча система оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в Україні недостатньо орієнтована на думку населення як споживачів місцевих послуг про якість останніх, а закріплені в нормативно-правових документах показники мають бути спрямовані на підвищення рівня задоволеності населення діяльністю органів місцевого самоврядування. Відтак, слід затвердити показники, що визначають якість діяльності органів місцевого самоврядування в повній мірі.

Отже, на наше переконання, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [82] слід закріпити законодавчу вимогу щодо

необхідності проведення оцінювання результативності діяльності органів місцевого самоврядування. У цьому контексті доцільно внести такі законодавчі зміни, визначивши:

- у ч. 1 ст. 1 термін «система менеджменту якості»;
- у ч. 1 ст. 4 принципи «публічності», «результативності й ефективності»;

– Стаття 18<sup>2</sup>. Оцінювання результативності й ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. При цьому доречно викласти пропонувану статтю в такій редакції:

1. Перелік показників для оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування затверджується у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

2. Нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України може бути передбачено надання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів з метою заохочення кращої практики діяльності органів місцевого самоврядування з організації публічного управління та вирішення питань місцевого значення територіальних громад.

3. Нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України може бути передбачено виділення за рахунок коштів державного бюджету грантів органам місцевого самоврядування з метою сприяння досягненню та (або) заохоченню досягнення ними найкращих значень показників у своїй діяльності.

4. Правила та критерії оцінювання населенням результативності й ефективності діяльності органів місцевого самоврядування встановлюються Кабінетом Міністрів України.

5. Органи місцевого самоврядування повинні розміщувати в автоматизованій інформаційній системі «Управління» значення показників з метою оцінювання результативності й ефективності їхньої діяльності за звітний рік у строк до 15 вересня року, наступного за звітним. Дана вимога сформульована з урахуванням вимоги ст. 153 Регламенту ВРУ, за якої Уряд



України щороку подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не пізніше 15 вересня поточного року [108].

У продовження відзначимо, що висловлені пропозиції передбачають урахування загальних положень щодо менеджменту якості [56; 127]. На цій підставі можемо визначити, що оцінювання та підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування пов'язане із застосуванням сучасних управлінських технологій. Загальновизнаним в усьому світі методом оцінювання та підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є стандартизація систем управління з урахуванням норм міжнародних стандартів ISO. Як відомо, наразі відбувається активне впровадження норм міжнародного стандарту ISO 9001 «Системи менеджменту якості – Вимоги» як у діяльність комерційних організацій, так і діяльність органів влади [60].

Особливістю зазначеного стандарту ISO є те, що він висуває вимоги до якості управління, тобто застосується як у діяльності комерційних організацій, так органів публічної влади. З огляду на певну схожість бізнес-процесів комерційних організацій з діяльністю органів публічної влади, у тому числі й органів місцевого самоврядування, упровадження у діяльність органів місцевого самоврядування міжнародних стандартів ISO є способом, що дозволяє підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, ефективно задовольняти поточні та передбачати потенційні запити, потреби й очікування споживачів муніципальних послуг, найбільш ефективно використовувати всі наявні у місцевих органах публічної влади ресурси, що загалом дозволить суттєво підвищити ефективність діяльності таких органів. Отже, за допомогою системи менеджменту якості органи місцевого самоврядування зможуть спрямовувати свою діяльність та керувати нею з метою задоволення потреб й очікувань місцевого населення та бізнесу.

Світова наука та практика підтвердила, що вимоги міжнародного

стандарту ISO 9001 повністю застосовні до функціонування державних і самоврядних служб. У Франції на відповідність вимогам ISO 9001 сертифіковано близько 85% державних органів влади [60].

Упровадження систем менеджменту якості за принципами загального управління в державному апараті США дозволило скоротити близько 250 тис. державних службовців, у Великобританії – заощадити 2 млрд. фунтів стерлінгів [76].

У результаті аналізу наукової літератури [10; 17; 54; 56; 76; 127] з досліджуваної проблематики, а також з урахуванням трактувань терміну «система менеджменту якості», закріплених у міжнародних та національних стандартах, можна рекомендувати використовувати таке трактування терміну «система управління якістю» – це сукупність елементів, що передбачають поліпшення якості. Щодо діяльності органів місцевого самоврядування, визначаючи систему управління якістю в них, можна послуговуватися поняттям, що закріплене в ДСТУ 1.1 – 2001 «Стандартизація та суміжні види діяльності. Терміни та визначення основних понять» [33]. Власне, система менеджменту якості органу місцевого самоврядування (quality management system of the local government) – це сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, що дозволяють органу місцевого самоврядування встановлювати політику та цілі у сфері якості та забезпечувати досягнення цих цілей [там само].

Наразі в Україні система управління якістю на місцевому рівні відповідно до стандарту ISO 9001:2000 повноцінно не впроваджується. А там, де впроваджується поки не стала дієвим механізмом управління якістю, оскільки не поодинокими випадками є врахування лише окремих елементів цієї системи управління, а системи в цілому.

На наш погляд, на сьогодні вже склалися об'єктивні передумови для повсюдного впровадження міжнародних стандартів управління якістю на рівні місцевого самоврядування в Україні. Серед цих передумов можна виокремити такі:

- необхідність інновацій;
- необхідність підвищення результативності й ефективності діяльності органів місцевого самоврядування;
- необхідність підвищення рівня інвестиційної привабливості території з метою залучення інвестицій для розвитку території;
- необхідність підвищення якості життя населення на території муніципального утворення (територіальної громади) [24; 60].

Отже, основною метою впровадження та сертифікації системи менеджменту якості в органах місцевого самоврядування є підвищення ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування.

Суть запровадження стандарту ISO 9001:2000 для місцевого рівня управління полягає у забезпеченні безперебійного функціонування адміністративної системи органу місцевого самоврядування відповідно до чітко регламентованих управлінських процесів [58]. При цьому стандарти ISO прості у застосуванні, доступні в розумінні, безпосередньо пов'язані з адміністративними процесами та спрямовані на покращення цих процесів, а також націлені на постійне покращення й підвищення задоволеності споживача [там само].

На підставі накопиченого закордонного досвіду впровадження систем управління якістю в діяльність органів місцевого самоврядування, можна виділити такі переваги щодо впровадження такої системи для органів місцевого самоврядування в Україні [24; 58; 60; 76]:

- важливо розробити та впроваджувати стратегію діяльності органів місцевого самоврядування, яка затверджує політику та цілі в галузі якості;
- система управління якістю дозволяє оптимізувати організаційну структуру органів місцевого самоврядування, покращити взаємодію між структурними підрозділами;
- слід розробити документацію системи менеджменту якості, що дозволить визначити процеси основної діяльності, які уніфікують порядок

надання послуг, дозволяють проаналізувати кожен процес і знайти шляхи поліпшення;

- механізми надання послуг стає більш відкритими та доступними;
- скорочуються контрольні терміни виконання службових документів у 2-3 рази, а розгляд запитів громадян із 30 днів до 7-10 днів;
- підвищується оперативність і прозорість документообігу, уніфікується система процесу діловодства;
- підвищується виконавська дисципліна та відповідальність, з'являються ініціативи щодо покращення роботи як окремо взятих посадових осіб місцевого самоврядування, так і публічної адміністрації загалом;
- важливо розробити порядок прискореного проходження документів за принципом «зелений коридор» [там само].

Таким чином, міжнародні стандарти у сфері управління, розроблені на основі передових методів управління, дозволять стандартизувати систему управління органів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням закладених у них інновацій у сфері управління і, тим самим, ще підвищити результативність й ефективність роботи органів публічної влади на місцях.

Упровадження системи менеджменту якості (далі – СМЯ) на основі інноваційної моделі, закладеної в стандартах ISO, може становити необхідний базис для створення результативної й ефективної системи місцевого самоврядування в Україні, що (система) спрямована на максимальне задоволення потреб та очікувань всіх зацікавлених сторін і стейкхолдерів.

Громадяни очікують від місцевих органів самоврядування висувують як мінімум життєзабезпечувальні вимоги, а як максимум – задоволення потреб щодо поступального соціально-економічного розвитку. І ці вимоги цілком логічні, оскільки народ є єдиним джерелом влади [82] і має право на управління всім: від транспорту до каналізації, громадського освітлення та цивільного захисту. Нові та переглянуті стандарти менеджменту якості сприяють підвищенню ефективності діяльності відповідних органів, а також

адаптації до місцевих потреб й очікувань для підвищення рівня добробуту громад. Наразі можливо створити більш потужні інституції або підвищити результативність вже функціонуючих на регіональному, національному та глобальному рівнях за рахунок зміцнення публічності та невідчужуваності цих органів [67]. Забезпечити останнє може результативне функціонування СМЯ в органах публічної влади, зокрема місцевого самоврядування. У цьому контексті доречно визначити модель СМЯ, що буде зроблено в роботі далі після розгляду особливостей стандартизації менеджменту якості.

Наразі у зарубіжній практиці накопичено досвід застосування стандартів, насамперед, ISO серії 9000 в органах державної влади та місцевого самоврядування [24]. Стандарти серії ISO 9000 – це стандарти щодо формування системи менеджменту якості, що застосовуються у будь-якій галузі економіки та поширюються на підприємства з будь-якими видами діяльності [там само].

Стандарт ISO 18091 є першим стандартом, орієнтованим на публічний сектор, який включає керівні принципи ISO 9001 для органів місцевого самоврядування з урахуванням умов, за яких він діє [67]. Документ був оновлений для того, щоб враховувати вимоги стандарту ISO 9001:2015 щодо систем управління якістю, що допомагає користувачам максимально ефективно застосовувати стандарт за допомогою впровадження діагностичної методології для місцевих органів публічної влади щодо оцінки обсягу та зрілості їх процесів та послуг [34]. Перед тим як визначити діагностичну методологію застосування стандарту ISO 18091 в місцевих органах публічної влади в Україні розглянемо особливості стандартів ISO серії 9000 загалом.

У ринковій економіці проблема якості є найважливішим фактором підвищення рівня життя, економічної, соціальної й екологічної безпеки. Світовий досвід у галузі управління якістю пропонує все нові моделі й інструменти управління з метою підвищення якості продукції та послуг, а також більш ефективного управління цілями організації, її недоліками. У

міру накопичення та розвитку ці знання стали більш затребувані в органах державної влади та місцевого самоврядування. Передові країни, стурбовані зростаючою міждержавною конкуренцією, з одного боку, та необхідністю ефективно керувати соціальними проблемами, з іншого боку, активно здійснюючи пошук системних рішень, що дозволяють підвищувати якість роботи інститутів усіх гілок влади. Так, у сферу державного управління стали приходити рішення, запропоновані міжнародними стандартами серії ISO 9000 [35; 60].

Серія міжнародних стандартів ISO 9000 розроблена Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO – International Organization for Standardization) є узагальненням передового світового досвіду у сфері управління якістю [76]. З огляду на свою універсальність ці стандарти вважаються найпопулярнішими у світі та занесені до книги рекордів Гіннеса [там само].

СМЯ поширюються на підприємства з будь-якими видами діяльності. Група міжнародних стандартів серії ISO 9000 включає таке:

- ISO 9000:2005 Quality management systems – Fundamentals and vocabulary;
- ISO 9001:2008 Quality management systems – Requirements;
- ISO 9004:2009 Managing for the sustained success of an organization – A quality management approach;
- ISO 9001:2015 Quality management systems. Requirements [там само].

Вітчизняні аналоги міжнародних стандартів серії ISO 9000 є такі стандарти:

- ДСТУ ISO 9000-2008 Системи менеджменту якості. Основні положення та словник;
- Відповідно до стандарту ISO 9000:2005 (ДСТУ ISO 9000-2008) Система менеджменту якості – це система менеджменту для керівництва та управління організацією стосовно якості;
- ДСТУ ISO 9001:2008 Системи менеджменту якості. Вимоги;

- ДСТУ ISO 9004:2010 Менеджмент для досягнення стійкого успіху організації. Підхід з урахуванням менеджменту якості;
- ДСТУ ISO 9001:2015 Система управління якістю [35].

Стандарт ISO 9001 (ДСТУ ISO 9001) узагальнює корисний досвід та досягнення компаній усього світу у галузі менеджменту якості. Система менеджменту якості, що відповідає вимогам стандартів ISO 9001:2008 і 9001:2015, – це найбільш визнана та поширена, а також логічна та раціонально документована. Слід розуміти, що стандарти ISO 9001:2008 і 9001:2015 визначають вимоги до управління діяльністю організації у сфері якості.

Таким чином, СМЯ є системою якісного менеджменту організації, що об'єднує таке:

- взаємодіючі процеси та процедури;
- компетентний персонал;
- організаційні та технологічні події, плани, документацію.

Тобто все, що життєво необхідне організації задля досягнення цілей своєї діяльності, входить до СМЯ. Для того, щоб впровадити систему менеджменту якості необхідно зреалізувати такі заходи:

- аудит існуючої системи управління, визначення її ступеня відповідності вимогам стандартів ISO 9001:2008 і 9001:2015;
- навчання персоналу основним вимогам стандартів ISO 9001:2008 і 9001:2015, порядку розробки та впровадження СМЯ;
- консультування щодо розробки документів СМЯ, включаючи надання шаблонів, і процесу впровадження СМЯ;
- навчання внутрішніх аудиторів СМЯ з числа працівників підприємства, органу місцевого самоврядування тощо;
- вибір органу із сертифікації;
- проведення контрольного аудиту СМЯ підприємства, органу місцевого самоврядування тощо на відповідність вимогам стандартів ISO 9001:2008 і 9001:2015, а також на предмет готовність до сертифікації.

На даний час найпоширенішими стандартами, моделі яких використовуються органами державної влади та місцевого самоврядування у всьому світі, є: ISO 9001:2008 і 9001:2015 (менеджменту якості); ISO 14001:2004 (Екологічний менеджмент); SA 8000:2008 (соціальна відповідальність); ISO 27001:2005 (інформаційна безпека); OHSAS 18001:2007 (професійна безпека та охорона праці) [60; 76; 127]. Крім цих стандартів, існує низка національних стандартів, моделі яких успішно впроваджуються органами державної влади та місцевого самоврядування. Однак найпопулярнішою є модель систем менеджменту якості, що базується на вимогах стандарту ISO 9001:2008 і 9001:2015. Серед організацій, що діють у сфері послуг та використовують модель ISO серії 9000, зростає кількість органів державної влади та місцевого самоврядування [там само]. Результати досліджень ринку сертифікації, які традиційно проводяться Міжнародною організацією зі стандартизації й аналіз бази даних IQNet – міжнародної мережі органів із сертифікації показують, що у ній міститься понад 300 000 сертифікатів, виданих на відповідність стандарту ISO 9001 більш ніж у 50 країнах світу, причому у реєстрі перебуває близько 3700 організацій за кодом ЕА 36 (тобто державне управління), серед яких більше половини – це органи місцевого самоврядування. Так, серед них в Італії видано 634 сертифікати, в Іспанії – 198 сертифікатів, у Швейцарії – 120 сертифікатів, у Німеччині – 49 сертифікатів, у Португалії – 84 сертифікати [там само].

У США сертифіковано більшість муніципалітетів, включаючи столиці штатів. Упровадження у державному апараті США принципів менеджменту якості дозволило провести обґрунтовану програму скорочення числа державних службовців. З 1988 р. проводиться Президентська програма щорічного преміювання високоефективних організацій Федерального уряду за видатні результати у сфері якості (President's Quality Award Program) [79; 186]. Ця програма націлена на сприяння обміну досвідом застосування кращих методик та стратегій менеджменту між федеральними агентствами, а також органами місцевого самоврядування, урядами штатів й організаціями



приватного сектору щодо розробки систематизованих підходів та методик оцінки, аналізу та планування поліпшень діяльності. Програма включає дві премії, а саме: Президентську премію в галузі якості та Премію за покращення якості [79; 127]. Президентська премія у сфері якості є аналогом Національної премії в галузі якості Малкольма Болдріджа, її критерії були доопрацьовані з урахуванням специфіки урядових установ [там само]. Стандарт широко застосовується в Японії, де більшість місцевих органів влада префектур та адміністративних округів сертифікована [1; 24; 76]. Цікавий приклад Адміністрації Прем'єр-міністра Польщі, де з 1999 р. розвивається програма «Менеджмент якості в органах влади» [54; 79]. Ця програма реалізується спільно із Програмою розвитку ООН (UNDP). За час від початку програми понад 100 органів місцевого самоврядування подали свої заявки на участь у цій програмі.

Крім того, активно впроваджуються системи управління якістю на основі моделі стандарту ISO 9001 в органах державної влади Ізраїлю. Першим із державних відомств у 2003 р. набуло офіційного визнання за впровадження моделі та принципів системи менеджменту якості Міністерство юстиції, отримавши міжнародно визнаний сертифікат відповідності. За даними ізраїльських дослідників, усі адміністрації органів місцевого самоврядування в Ізраїлі, що впровадили у своїх органах СМЯ, засновані на моделях міжнародних стандартів у галузі управління, були переобрані на наступний термін [83].

Цей факт свідчить про те, що використання зазначених *новаційних діагностичних моделей* призводить до задоволення вимог населення до якості муніципального управління та органів публічної влади. Широке поширення серед органів місцевого самоврядування інноваційна модель ISO 9001 отримала й в багатьох містах країн Близького зарубіжжя – Казахстану, Молдови та ін., які накопичили позитивний досвід застосування стандарту ISO серії 9000 [24]. Стандарт ISO 9001 вже знайомий вітчизняним організаціям у сфері державного управління, переважно це стосується

органів місцевого самоврядування, але за кількістю сертифікованих організацій значно відстає від багатьох країн [79; 84]. Однією з проблем, які зараз стоять перед суспільством, є проблема довіри громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування [95; 177]. Упровадження СМЯ може допомогти підвищити рівень довіри громадян до цих публічних інституцій.

В ідеалі органи місцевого самоврядування повинні відігравати важливу роль у формуванні громадянського суспільства на основі надання якісних, економічно обґрунтованих послуг з урахуванням законодавчих вимог та обов'язкового дотримання принципів публічності, справедливості тощо. Законодавство та справедливість є наріжним каменем у всій системі менеджменту органів місцевого самоврядування. Стандарт ISO 9001:2000 можна використовувати для вирішення цих завдань.

Крім того, розроблено та прийнято «Посібник із застосування ISO 9001:2000 суб'єктами місцевого самоврядування (IWA 4:2005) [54]. Це керівництво цікаво ще і тим, що там наведено типові процеси системи управління якістю, а також процедура самооцінки органу місцевого самоврядування [там само]. При виконанні вимог стандарту дуже важливо визначити сферу поширення його вимог, або сферу дії системи менеджменту якості [там само]. Необхідно чітко відповісти на запитання, хто буде споживачем системи менеджменту. Тут не зайвим буде згадати, що менеджмент існує заради результатів, які досягаються у зовнішньому середовищі [56; 127]. Менеджмент має визначити, яких результатів необхідно досягти, які при цьому необхідні ресурси (з ресурсами в органах місцевого самоврядування досить складно), і, найголовніше, менеджмент має забезпечити досягнення поставленої мети.

В Україні вже є досвід застосування стандарту ISO 9001:2000. Низка міст (Бердянськ, Комсомольськ, Луцьк, Чернівці, Алчевськ, Макіївка та ін.) взяли за основу цю модель управління й удосконалення своєї діяльності та навіть пройшли сертифікацію у закордонних органах із сертифікації [54]. На

превеликий жаль, на офіційних сайтах міських рад практично відсутня будь-яка інформація з цієї тематики, складності ситуації додає повномасштабна агресія проти України. Деякі органи публічної влади обмежилися лише формулюваннями загальної політики та цілями у сфері менеджменту якості. Аналіз доступної інформації дозволяє говорити про те, що створено системи менеджменту, які поширюються на надання адміністративних послуг населенню, пов'язаних із видачею різних дозволів, довідок, ліцензій тощо. Розроблено механізми моніторингу та критерії оцінки процесів надання послуг. Створюються центри надання державних та муніципальних послуг (принцип «єдиного вікна»). Це однозначно можна віднести до здобутків у цих містах. Робота адміністрації стає публічною, зрозумілою та передбачуваною для мешканців міста.

Одне з основних положень стандарту – задоволення клієнта через випуск продукції або надання послуг з характеристиками, які відповідають вимогам клієнта [54]. Коли йдеться про продукцію, ми можемо сформулювати, якими властивостями та характеристиками хотіли б, щоб вона відповідала. Коли ми отримуємо послугу, то також можемо сформулювати власні вимоги до неї й очікування. Проте завжди слід пам'ятати, що поняття «якість» є мінливим і залежить від особистого сприйняття. Це можуть бути такі критерії: у громадянина прийняли всі документи, з ним були ввічливими, йому надали всі необхідні консультації, вчасно надали відповідь тощо, а, як наслідок, громадянин задоволений роботою службовців. Однак органи місцевого самоврядування повинні досягати показників, що дозволять об'єктивно оцінити результати їхньої діяльності. Отримана оцінка від роботи публічних адміністрацій повинна бути ґрунтовною. Відтак, виникає логічне запитання, які ж послуги ми хочемо отримати від органів державної влади та місцевого самоврядування. Напевно, хочемо отримати управлінські послуги від структури, яка наділена для цього повноваженнями та несе відповідальність за результати. Реалізація всіх повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування має

забезпечити отримання головної послуги – комфортне проживання та перебування мешканців у місті, селищі, селі. Усі вони є споживачами управлінських послуг. За кожним із цих напрямків стоять свої виконавці, юридичні особи зі своїми системами менеджменту. Від виконання ними своїх обов'язків багато в чому залежать умови проживання людей. Як щодо них має розглядатися система менеджменту органів державної влади та місцевого самоврядування, чи повинна вона обмежуватися тільки генеруванням управлінських рішень або ж нести солідарну відповідальність за послуги, що надаються. Уважаємо, що в цьому контексті має бути запроваджена дієва модель СМЯ в зазначених органах.

Аналізуючи вимоги міжнародних стандартів ISO серії 9000, можна зазначити, що низку вимог слід уточнити, урахувавши специфіку публічної адміністрації, представленої органами державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Це дозволить визначити дієву модель системи менеджменту якості в цих органах (рис. 3.1).

Як видно із запропонованої моделі процесів функціонування системи менеджменту якості в органах місцевого самоврядування, в її межах відбувається постійне покращення якості послуг, що надаються населенню цими органами, за рахунок такого: 1) агрегування вимог споживачів; 2) налагодження зворотного зв'язку; 3) забезпечення високого рівня їхнього задоволення наданими послугами; 4) за умови вияву відповідальності з боку керівництва органів місцевого самоврядування. Крім того, варто вказати на те, що на рис. 3.1 представлено життєвий цикл послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, що (цикл) має постійно покращуватися як і якість роботи цих органів за допомогою коригувальних дій у результаті невідповідностей, які виявляє служба менеджменту якості. Якщо якість послуг органів місцевого самоврядування не задовольняють споживачів, то вони проходять вимір, аналіз та їхнє вдосконалення у відповідності до вимог споживачів, тобто населення.

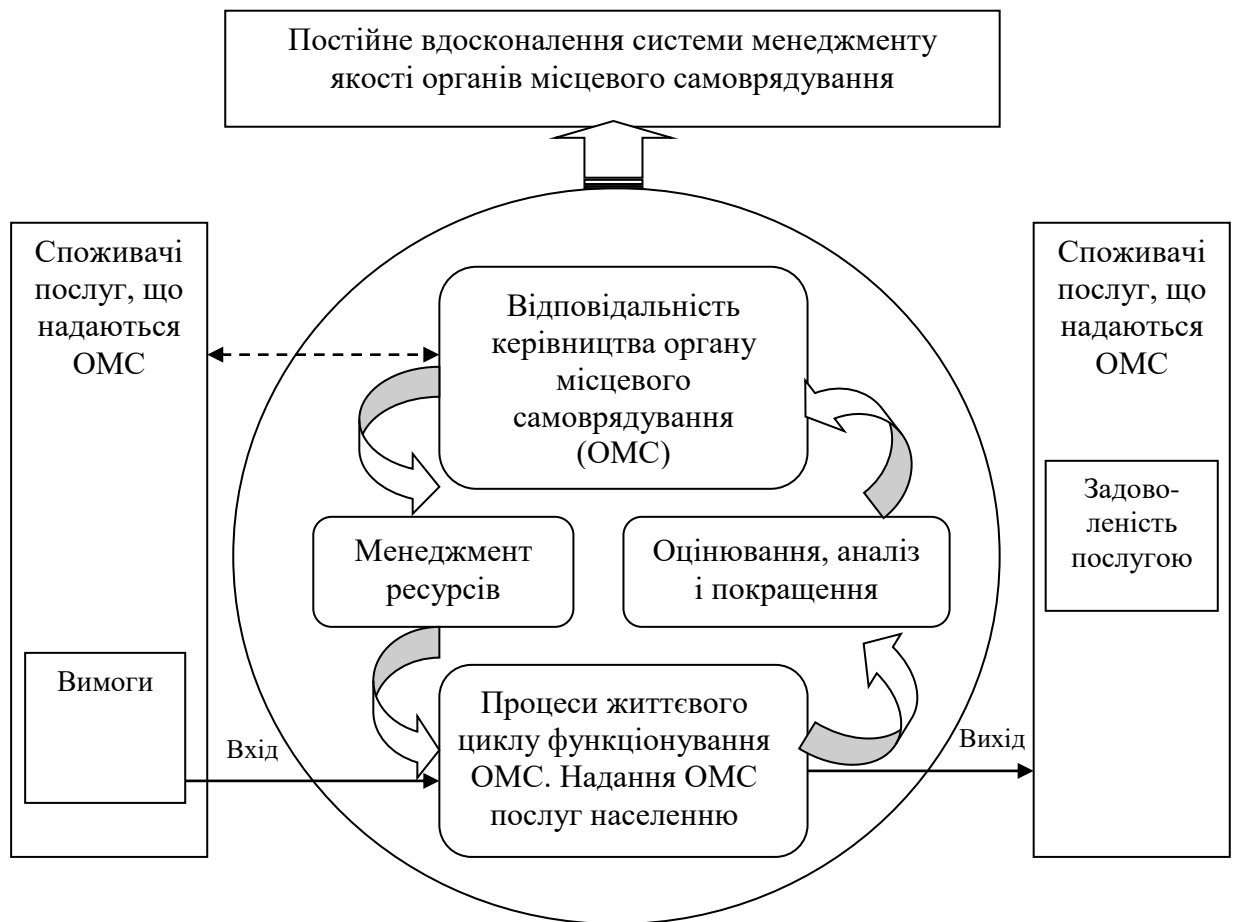


Рис. 3.1. Модель функціонування системи менеджменту якості в органах місцевого самоврядування

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

Варто зазначити, що виділити модель функціонування системи менеджменту якості в органах місцевого самоврядування відзначається такими особливостями:

– єдиними елементами: представник керівництва з системи менеджменту якості; відповідальність керівництва органу місцевого самоврядування ; політика у сфері СМЯ; менеджмент ресурсів; рекомендації щодо роботи СМЯ;

– єдиними процесами: аналіз СМЯ з боку керівництва органу місцевого самоврядування; прийняття рішень та дії з боку вищого керівництва такого органу; планування, розробка та реалізація заходів стратегічного характеру у

сфері задоволення вимог споживача послуг, що надаються органом місцевого самоврядування; проектування та розробка послуг; закупівлі; обслуговування (надання послуг);

– єдиними процедурами: управління документацією та запитами; внутрішній аудит СМЯ; моніторинг і вимірювання процесів.

За допомогою таблиці 3.1 представлено особливості оцінювання існуючої системи менеджменту якості в органах місцевого самоврядування.

Таблиця 3.1

Напрямки оцінювання системи управління якістю в органах місцевого самоврядування згідно зі стандартом ISO 9001:2015

№ з/п	Пункт стандарту	Найменування	Примітка
1	П. 5.2.	Удосконалення політики у сфері якості	В органі є
2	П. 6.3	Планування змін	Здійснюється відповідно до стандарту
3	П. 8.1	Планування та управління діяльністю на стадіях життєвого циклу послуг	Здійснюється відповідно до стандарту
4	П. 8.3	Проектування та розробка пакету послуг	Здійснюється відповідно до стандарту
5	П. 8.4	Управління процесами, послугами, що надаються споживачам	Здійснюється відповідно до стандарту
6	П. 8.5	Надання послуг	Здійснюється відповідно до стандарту
7	П. 9.1	Моніторинг, вимір, аналіз та оцінювання	Здійснюється, але не достатньо
8	П. 9.2	Внутрішній аудит	Наявні недоліки в організації системи

№ з/п	Пункт стандарту	Найменування	Примітка
			внутрішнього аудиту
9	П. 9.3	Аналіз з боку керівництва та стекхолдерів	Нааявні проблеми в системі контролю за стандартами якості

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

Для проведення оцінювання результативності систем менеджменту якості за підсумками внутрішнього аудиту необхідні певні критерії, що представлені в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Критерії оцінювання системи управління якістю в органах місцевого самоврядування

Критерії оцінювання	Бали
Вимоги виконуються у повному обсязі	9–10
Вимоги виконуються, невідповідності не виявлено, але є зауваження	6–8
Вимоги виконуються, виявлено не більше 3–5 невідповідностей, що повторюються	3–5
Вимоги значною мірою не виконуються, виявлено більше 5 невідповідностей, що повторюються	1–2

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

Аналіз системи менеджменту якості дає змогу встановити всю повноту інформації або її часткову відсутність щодо функціонування систем менеджменту (рис. 3.2). У цьому контексті визначається таке:

– повнота / неповна вхідної інформації з урахуванням результатів

внутрішнього аудиту та виконання (у разі необхідності) коригуючих дій за результатами зовнішнього аудиту;

– наявна / відсутня повна інформація щодо оцінки відповідності, за результатами взаємодії із зовнішніми зацікавленими сторонами, включаючи скарги та зауваження споживачів послуг;

– наявна / відсутня повна інформація щодо результативності функціонування процесів, статусу коригувальних та запобіжних заходів у сфері СМЯ.

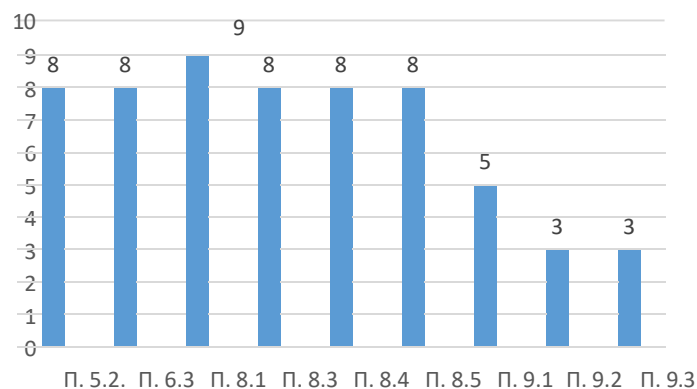


Рис. 3.2. Діагностика відповідності критеріям стандарту ISO 9001:2015

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

Невідповідності СМЯ, які встановлюються внутрішнім та/або зовнішнім аудитом, мають бути виправлені органом місцевого самоврядування відповідно до вимог стандарту ISO 9001:2015, що передбачає коригувальні дії, включаючи оцінку причин невідповідностей і заходи щодо запобігання їхньому повторному виникненню. Коригувальні дії, спрямовані на виправлення зазначених повторних невідповідностей, повинні бути задокументовані в плані коригуючих дій і направлені аудиторю протягом 90 днів для їхнього оцінювання. Якщо коригувальні дії будуть оцінені як задовільні, то будуть перевірені під час чергового запланованого зовнішнього аудиту.

На наше переконання, в органах місцевого самоврядування доцільним



є впровадження системи менеджменту якості на основі стандартів серії ISO 9001:2015. Це дозволить зреалізувати таке:

- забезпечити спрямування засобів, методів, цілей управління в органах місцевого самоврядування на якість;
- оновити план дій у цих органах (ведення документації, виконання вимог, організації робіт підрозділів та служб);
- визначити повноваження та рівень відповідальності, відрегулювати взаємодію між різними підрозділами та фахівцями;
- створити нові вимоги до оформлення документації щодо якості (правил, інструкцій, положень, регламентів, технологій тощо);
- визначити вимоги до важливих процесів, що впливають на СМЯ в органах місцевого самоврядування, а також оформити ці вимоги у вигляді документованих процедур (стандарти підприємства, методики тощо);
- звернути увагу на запобіганні помилкам і відхиленням від установлених вимог стандарту;
- систематично покращувати якість послуг органу місцевого самоврядування, знизити їхню собівартість;
- посилити відповідальність всього персоналу за результати праці;
- зменшити витрати часу на надання тієї чи іншої послуги;
- підняти імідж органу місцевого самоврядування та рівень довіри населення до нього;
- підвищити інвестиційну привабливість органу;
- забезпечити виконання вимог споживачів і гарантії для них та ін.

Для забезпечення результативного функціонування зазначеної моделі СМЯ в органах державної влади та місцевого самоврядування потрібно вирішити такі завдання:

1. Створити систему управління якістю, орієнтовану на громадян як замовників державних та місцевих послуг. Оцінка роботи конкретного органу публічної влади, його керівника не прив'язана до думки прямих споживачів послуг цього органу. Висновки щодо результатів роботи, як

правило, будуються на макростатистиці, оцінок же реального замовника послуг відомства (громадян, бізнесу) здебільшого немає. Для органу публічної влади необхідно орієнтуватися на запити споживача, на потреби громадян, упроваджуючи методи прямого моніторингу задоволеності споживача, конкретних заявників, скаржників, громадян, підприємств, з прив'язкою до конкретних підрозділів органу публічної влади, керівників.

2. Створити систему оцінки результатів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Як правило, в органах публічної влади недостатньо розвинена система аналізу діяльності конкретних структурних підрозділів, система оцінок результатів їхньої роботи, практично немає практики публічного звіту відомства про виконану перед громадянам роботу. Тому необхідно впроваджувати процесні моделі управління із розробкою системи оцінки результативності й ефективності всіх підрозділів органів публічної влади, застосовувати рейтингові інструменти в оцінці роботи їхніх підрозділів, запроваджувати практику публічних звітів перед громадянами щодо результатів роботи за рік, з інформацією про безпосередні результати роботи органів публічної влади у розвиток добробуту громадян.

3. Створити СМЯ, здатну до саморозвитку та змін, тобто таку систему, що відповідає принципам синергетичності. Насамперед необхідно вказати, що розділи стандарту ISO 9001, присвячені аналізу діяльності та планування, створення програм покращення діяльності органів публічної влади, що (програми) повинні розроблятися та впроваджуватися з визначенням показників оцінки результативності й ефективності цих органів. У разі, коли результативність роботи органів публічної влади дедалі більше залежить від людського капіталу, а рівень особистісних якостей посадовця повністю визначають якість наданих державних та муніципальних послуг, необхідно забезпечити постійне вдосконалення кадрової політики в цих органах. Реалізація кадрової політики в них має здійснюватися шляхом розробки планів і програм з усіх напрямів діяльності, а саме: розвиток професійних навичок і знань; розвиток цінностей, особистісних якостей. За даними

планами та програмами слід визначити цільові показники (тобто уточнити мету СМЯ). Згодом слід здійснювати аналіз досягнення цих цілей, розробляти пропозиції щодо покращення роботи в даних напрямках.

4. Реалізувати принцип відкритої, зрозумілої та прозорої СМЯ. Для цього, необхідне вдосконалення системи інформування населення органами державної влади та місцевого самоврядування. Крім того, слід вводити практику відеозвітів, коли керівник дає відеороз'яснення на сайті органу публічної влади для громадян щодо підсумків роботи свого підрозділу за звітний період, проводячи аналіз питань громадян, експертів, відповідаючи їм. Усі ці уточнення, роз'яснення мають надзвичайно важливе значення для налагодження сучасного, адекватного механізму управління якістю в органах публічної влади, що надають державні та муніципальні послуги. Цей механізм повинен знайти відображення у вимогах стандарту публічного управління [54; 84].

Отже, органи державної влади та місцевого самоврядування, як правило, інформаційно закриті: сайти слабкі; прес-конференції є рідкісним явищем; рішення та роз'яснення на сайті органів публічної влади не завжди вчасно розміщуються; експертні поради або не працюють зовсім, або недостатньо інформативні; наради із зовнішніми стейкхолдерами (експертами, представниками галузей економіки, малого, середнього підприємництва всіх рівнів, суспільних, некомерційних організацій) або проводяться не часто, або найбільш складні питання, що впливають на їхнє життя та розвиток, зі стейкхолдерами не обговорюються. Разом із тим, усі ці зацікавлені суб'єкти в різній мірі є споживачами державних і місцевих послуг. Відтак, важливо налагодити зворотний зв'язок із населенням, який має бути одним із головних завдань органів публічної влади, а для цього підготувати необхідне організаційно-правове забезпечення СМЯ, на розгляді якого зупинимося детальніше.

### **3.2. Організаційно-правові заходи щодо вдосконалення системи менеджменту якості органів місцевого самоврядування в Україні**

Вище в роботі представлено обґрунтування особливостей діагностичної моделі функціонування системи менеджменту якості в органах місцевого самоврядування (див. рис. 3.1, рис. 3.2). Крім того, окреслено напрямки та критерії, за якими доцільно застосовувати пропоновану модель (табл. 3.1, табл. 3.2) . У той же час, виявлені проблеми в організації СМЯ в органі місцевого самоврядування вимагають вирішення шляхом вжиття відповідних організаційно-правових заходів цим органом. Відтак, у цьому підрозділі будуть надані рекомендації щодо вдосконалення системи управління якістю нового стандарту ISO в органах місцевого самоврядування, що передбачає залучення до цього процесу громадськості. Рекомендації щодо вдосконалення СМЯ в цих органах представлені у Додаток Г.

Системи менеджменту якості стають усе більш важливими для органів місцевого самоврядування, які прагнуть забезпечити конкурентоспроможний розвиток власних територіальних громад. Сертифікація СМЯ в органах місцевого самоврядування на відповідність умовам міжнародних стандартів дає можливість збільшити конкурентні переваги не тільки території, а й безпосередньо інституції, що впровадила систему управління якістю послуг, а також окреслити (у тому числі стейкхолдерам) можливі шляхи ефективного вирішення цими самоврядними органами проблем екологічної, соціальної та іншої безпеки, а також шляхи розв'язання проблем охорони праці, техніки безпеки тощо для внутрішніх стейкхолдерів. На цій підставі доречно надати роз'яснення щодо перспектив упровадження стандарту ISO 9001:2015 в органах місцевого самоврядування щодо формування та забезпечення розвитку системи менеджменту якості, що дозволить підвищити рівень задоволеності послугами та довіри населення (табл. 3.3).

Аналіз змін стандарту ISO 9001: 2008 і 9001: 2015 для органів  
місцевого самоврядування щодо формування та забезпечення розвитку  
системи менеджменту якості

ISO 9001: 2008	ISO 9001: 2015
0. Вступ	0. Вступ
1. Сфера застосування	1. Сфера застосування
2. Нормативні посилання	2. Нормативні посилання
3. Терміни та визначення	3. Терміни та визначення
4. Система менеджменту якості	4. Середовище органу (організації)
5. Відповідальність сторін	5. Лідерство
6. Менеджмент ресурсів	6. Планування
7. Надання послуг	7. Методи забезпечення
8. Вимірювання, аналіз та покращення	8. Діяльність на стадіях життєвого циклу послуг
	9. Оцінка результатів діяльності
	10. Удосконалення

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

Порівняння попереднього та нового стандарту сім'ї ISO 9001 дає змогу визначити такі дані:

- додатки залишилися колишніми (аркуші узгодження);
- змінився зміст розділів (1. Область застосування. 2 Нормативні посилання. 3. Терміни та визначення. 4 Загальні положення. 5. Планування внутрішніх аудитів. 6. Послідовність робіт при проведенні внутрішнього аудиту. 7. Відповідальність.). Як можна побачити, обсяг цих розділів зменшився, а також зроблено скорочення додаткових процедур. Таким чином, сформульована така мета: спростити процедури внутрішнього аудиту з метою пришвидшення виявлення причин відхилення від процедури надання послуг і системна розробка коригуючих дій.

Під час переходу на нову версію стандарту ISO 9001:2015 органам місцевого самоврядування необхідно звернути увагу на такі аспекти документації:

- у стандарті ISO 9001:2015 більше немає відмінностей між поняттями

«документ» і «запис», натомість застосовується термін «документована інформація»;

– у новій версії стандарту більше не використовуються поняття «документована процедура» і «рекомендації з якості»;

– у версії стандарту ISO 9001:2008 чітко не вказані вимоги щодо зберігання та захисту документованої інформації, у новій же версії стандарту ISO 9001:2015 зазначені вимоги отримали більш детальне роз'яснення.

Зупинимось докладніше на розгляді процесу управління документованою інформацією, що має реалізуватися в органах місцевого самоврядування в межах переходу на нову версію стандарту ISO 9001:2015. Документована інформація в органах місцевого самоврядування має включати таке: керівництво з якості, процедури, звітні форми / інструкції, а також облікові записи. До внутрішньої документованої інформації організації належать такі види документів:

– рівень 1 – документально оформлені Місія, Візія (Бачення), Політика та Цілі у сфері якості, Рекомендації з якості;

– рівень 2 – стандарти організації, становища, посадові інструкції;

– рівень 3 – документи щодо планування, здійснення й управління процесами СМЯ;

– рівень 4 – записи.

Слід розрізняти типи внутрішньої документованої інформації, а саме:

– документована інформація, яка перебуває на обліку в службі контролю якості та має зареєстровані враховані копії (відповідний організаційно-правовий документ – рекомендації з якості, стандарти організації, положення). Управління даною документованою інформацією здійснюється відповідно до пункту 5.1.1 ISO 9001:2015;

– документована інформація, що відноситься до сфери діяльності конкретного структурного підрозділу та зберігається в ньому. Управління цією документованою інформацією здійснюється відповідно до пункту 7.5.3.2 ISO 9001:2015;

– документована інформація, яка у вільному обігу, тобто дія копій якої дорівнює оригіналу документа (відповідний організаційно-правовий документ – Політика в галузі якості, положення тощо). Ця документована інформація не підлягає зміні, скасовується наказом чи розпорядженням, а також замінюється новим документом.

Вимоги внутрішньої документованої інформації та відповідних організаційно-правових документів у сфері системи управління якістю не повинні суперечити вимогам зовнішніх нормативних документів. Зовнішня документована інформація включає нормативно-правові та організаційно-аналітичні документи, розроблені зовнішніми організаціями, вимоги яких належать до сфери застосування СМЯ в органах місцевого самоврядування. Вимоги, що викладаються у зовнішній документованій інформації, є обов'язковими до виконання. До зовнішньої документованої інформації СМЯ в зазначених органах належать такі види документів: закони, нормативно-правові документи Президента та Уряду України, підзаконні акти центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (базовий рівень).

Насамкінець можна зауважити висновки щодо особливостей удосконалення системи менеджменту якості в органах місцевого самоврядування у відповідності до вимог нового стандарту ISO 9001:2015, а саме:

– виявлення проблем, усунення яких сприятиме відповідності новим вимогам стандарту;

– рекомендується призначити групу відповідальних до 5 осіб зі складу органу (відділ з управління та контролю якості СМЯ), щодо вдосконалення системи управління якістю на відповідність вимогам нового стандарту;

– призначити заступника керівника з питань якості в органі місцевого самоврядування, який покликаний забезпечити перехід на стандарт ISO 9001:2015 в інституції;

– змінити обов'язки персоналу, які відповідають за контроль якості;

- розробити план графік удосконалення СМЯ в органі;
- удосконалення документації СМЯ;
- аналіз пропозицій щодо покращення СМЯ;
- усунення невідповідностей новому стандарту;
- забезпечення навчання всього персоналу, який впливає на результати організації, нових вимог стандарту;
- визначення візії органу в напрямку СМЯ;
- виробництво внутрішнього аудиту;
- аналіз заходів з боку вищого керівництва;
- підготовка до сертифікованого аудиту;
- проведення сертифікації на підприємстві.

Упровадження чинного стандарту ISO 9001:2015 в органах місцевого самоврядування може зумовити виникнення проблема, пов'язаної з виявленням першопричин і розробкою коригувальних дій щодо невідповідностей в органі, що виявляються в підрозділах. Тому пропонується розвивати діючу систему менеджменту якості в органах місцевого самоврядування з позиції вдосконалення процедури проведення внутрішнього аудиту документації СМЯ.

Під час упровадження стандарту ISO 9001:2015 документація може залишитися колишньою (рекомендації з інтегрованої системи менеджменту у сфері професійного здоров'я та безпеки, екології й якості, положення про управління системи менеджменту якості тощо), але при цьому необхідно їх дещо оновити в ключових аспектах запроваджених новацій.

Для поступальної реалізації всіх вимог ISO 9001:2015 в цілому достатньо три роки. Протягом цього періоду переходу сертифікація може проводитись за новою версією.

Програма з упровадження оновленої системи управління якістю в органах місцевого самоврядування має передбачати проходження таких етапів:

- етап перший – організаційний;



- етап другий – упровадження елементів нової версії стандарту;
- етап третій – проведення внутрішніх аудитів системи якості, контроль виконаної роботи.

Для виконання етапів удосконалення необхідно створити необхідні умови в організаційній структурі органу місцевого самоврядування, а також забезпечити його необхідною ресурсним і методичним підґрунтям (Додаток Г). Особи, які відповідатимуть за організацію та виконання робіт з удосконалення системи менеджменту якості в органі місцевого самоврядування, мають бути представниками вищого керівництва. При цьому варто визначити цілі, завдання, основні засади нової системи управління якістю всьому персоналу. Відсутність його навчання може призвести до зниження результатів, зважаючи на це важливо до процесу вдосконалення СМЯ залучати увесь персонал.

Заходи щодо вдосконалення системи управління якістю в органі місцевого самоврядування мають бути комплексними, а тому займати чимало часу на реалізацію всіх етапів. Вище керівництво є головною відповідальною особою за впровадження нової вдосконаленої системи менеджменту якості в органі місцевого самоврядування. Його голова дає завдання відповідальним особам на реалізацію модернізації СМЯ і контролює результати їхньої діяльності, причому відповідальність за перебігом процесу покладається на заступника голови з питань забезпечення менеджменту якості, який звітує перед головою органу місцевого самоврядування про хід проведення процедур (рис. 3.3).

З рис. 3.3 видно, що система менеджменту якості в органі місцевого самоврядування передбачає здійснення внутрішнього та зовнішнього аудиту. Його результатом є прийняття коректуючих управлінських рішень у формі відповідних організаційно-правових документів. Дотримуючись умовного плану дослідження, можемо окреслити перспективний план удосконалення внутрішніх нормативних документів органу місцевого самоврядування відповідно до вимог ISO 9001:2015 (Додаток Д). План щодо вдосконалення

внутрішніх нормативних документів органу місцевого самоврядування відповідно до вимог ISO 9001:2015 затверджується головою органу місцевого самоврядування.

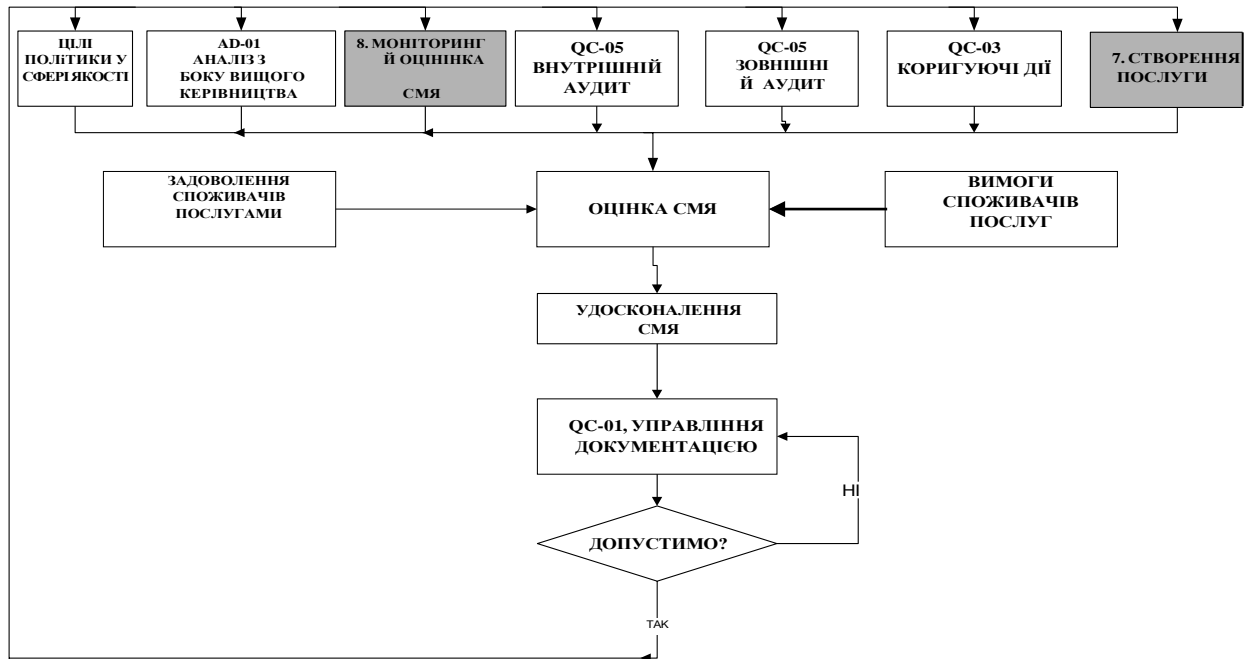


Рис. 3.3. Блок-схема процесу функціонування системи менеджменту якості в органі місцевого самоврядування

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

Підвищення кваліфікації особового складу органу місцевого самоврядування, що обрав шлях удосконалення системи менеджменту якості, має бути систематичним процесом. Відтак, під час виконання СМЯ особовому складу органу місцевого самоврядування необхідно пройти додаткове навчання. Тривала програма навчання персоналу також затверджується безпосередньо головою органу місцевого самоврядування. Програма має забезпечуватись усіма необхідними ресурсами. Навчання проходять усі співробітники органу місцевого самоврядування обов'язково за різними програмами підготовки. До навчання залучаються як особовий склад органу місцевого самоврядування, а також зовнішні фахівці.

Керівництво органу місцевого самоврядування стимулює підвищення

кваліфікації особового складу шляхом запровадженням додаткових надбавок до заробітної плати за безпосереднє набуття професійних навичок у зазначеній сфері діяльності. Перелік умінь та навичок, яких потребує орган місцевого самоврядування, засоби доказу їх отримання, а також відсоток надбавки до зарплати посадової особи визначаються щорічно, що доводиться до відома персоналу органу місцевого самоврядування. Зазначена надбавка може досягати 30% від заробітної плати. Кожна посадова особа повинна мати особистий план зростання власної кваліфікації. Проходження навчання враховується за поточної атестації керівників, фахівців. Збільшення ефективності навчання посадових осіб органу місцевого самоврядування реалізується з допомогою відповідного методичного забезпечення. В органі місцевого самоврядування повинні використовуватись різні рекомендації щодо менеджменту якості, пам'ятки для працівників, інженерно-технічні модифікації щодо системи менеджменту якості тощо. У цих рекомендаціях розкриваються цілі, завдання органу місцевого самоврядування у сфері менеджменту якості, структура СМЯ, обов'язки та права персоналу під час вирішення проблем у сфері менеджменту якості. До формування такої допомоги залучаються як посадові особи органу місцевого самоврядування, так і зовнішні фахівці.

Певні потреби, очікування споживачів послуг, що надають органи місцевого самоврядування, повинні супроводжуватися дієвим функціонуванням системи менеджменту якості на рівнях її управління.

У цьому контексті слід зацентувати увагу на визначенні очікувань споживачів послуг, а також інших зацікавлених сторін. Оцінювання таких очікувань у СМЯ органу місцевого самоврядування дозволяє забезпечити гарантію того, що ця система адаптуватиметься під вимоги споживачів послуг (див. рис. 3.1 і Додаток Г). Це надає можливість органам місцевого самоврядування забезпечити конкурентоспроможність власних громад. Для визначення таких очікувань споживачів слід розробити прогнози розвитку їхніх потреб у послугах органів місцевого самоврядування.

Документ «Місія, політика, цілі та завдання у сфері менеджменту якості в органі місцевого самоврядування» є основним документом системи менеджменту якості зазначеного органу. Оскільки в цьому документі в концентрованій формі встановлюються основні завдання органу місцевого самоврядування. Це забезпечує чітке уявлення його місії, цілей на тривалу перспективу та позиціонування як надійного координуючого суб'єкта у сфері менеджменту якості послуг.

Удосконалення системи менеджменту якості в органі місцевого самоврядування є комплексом організаційно-правових заходів, що визначає різні аспекти діяльності цього органу та його підсистем (підсистеми стратегічного управління, підсистему логістики, управління персоналом, управління внутрішніх комунікацій, сектору з документообігу та ін.). Зважаючи на це, удосконалення СМЯ органу місцевого самоврядування є досить складним і тривалим завданням. Його реалізація можлива в декілька етапів. На цій підставі вважаємо за доцільне розробити карту процесів у сфері надання послуг для задіяних підрозділів, управлінь, відділів органу місцевого самоврядування, що представлено в табл. 3.4.

Таблиця 3.4

Карта процесу у сфері надання послуг для задіяних підрозділів,  
управлінь, відділів органу місцевого самоврядування

№ з/п	Найменування процесу	Відповідальний за процес	Ціль процесу
1	Управління фінансами	Начальник фінансового відділу	Планування, аналіз та контроль виконання місцевого бюджету на виділення фінансових коштів для надання послуг органом місцевого самоврядування, а також на реалізацію інвестиційних, соціальних та ін. програм
2	Процес надання послуг	Керівники відповідних відділів,	Надання послуг у відповідному обсязі та в належні терміни. Виконання планових

№ з/п	Найменування процесу	Відповідальний за процес	Ціль процесу
		управління тощо	показників
3	Бухгалтерський облік	Головний бухгалтер	Формування повної та достовірної звітності щодо діяльності органу місцевого самоврядування та його майнове положення, для контролю за дотриманням законодавства при наданні послуг населенню та їх доцільністю, наявністю зобов'язань відповідно до затверджених норм
4	Аналіз з боку керівництва	Заступник голови органу місцевого самоврядування з питань менеджменту якості	Оцінка результативності СМЯ
5	Контроль та аналіз послуг	Заступник голови органу місцевого самоврядування з питань менеджменту якості	Проведення своєчасного контролю послуг відповідно до графіка перевірок та відповідно до затверджених методик
6	Забезпечення органу місцевого самоврядування необхідним матеріально-технічним забезпеченням, документацією на надання послуг	Заступник голови органу місцевого самоврядування з організаційних і господарських питань	Забезпечення відповідності матеріально-технічного забезпечення, документації проектним рішенням, фактичним умовам визначення перспектив розвитку СМЯ, і пов'язаних з цим заходів та пропозицій. Організація планування та аналізу господарської діяльності в органі місцевого самоврядування

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

Вище керівництво органу місцевого самоврядування повинно забезпечувати цілі у сфері менеджменту якості, включаючи необхідні для виконання вимог до продукції, що встановлюються у відповідних підрозділах

та на відповідних рівнях управління. Цілі у сфері менеджменту якості повинні бути вимірними й узгодженими з політикою в зазначеній сфері. Цілі – це поставлені перед організацією завдання підвищення якості роботи, виражені кількісно. Оскільки при впровадженні СМЯ в органі місцевого самоврядування також визначаються процеси, що характеризують роботу такого органу, то можна зазначити, що цілі у сфері менеджменту якості встановлюються з прив'язкою до відповідних процесів.

Моніторинг і зміна процесів, документування процесів – ця процедура необхідна для того, щоб змогли оцінити рівень розвитку системи та її вплив на економічні показники органу місцевого самоврядування. Для того, щоб зробити висновки про функціонування СМЯ органу місцевого самоврядування, необхідно спочатку виміряти результативність кожного процесу, і документувати кожен процес, вимірювання та документування процесів. У табл. 3.5 представлений моніторинг та вимірювання процесів СМЯ органу місцевого самоврядування.

Для вдосконалення системи менеджменту якості в органі місцевого самоврядування на відповідність вимогам стандарту ISO 9001:2015 потрібне покращення процедури внутрішнього аудиту СМЯ. Для підтримки системи менеджменту якості в органі місцевого самоврядування у робочому стані та постійного підвищення ефективності її функціонування необхідно постійно вдосконалювати та покращувати всі процеси організації системи. При виявленні пріоритетних напрямів покращення важливо ефективно використовувати переваги процесу внутрішнього аудиту [35].

Внутрішній аудит – це основний інструмент оцінки ефективності системи управління якістю в органі місцевого самоврядування. Стандарти ISO 9000: 2015 і 19011 визначають аудит як систематичний, незалежний і задокументований процес отримання отриманих результатів після аудиту, а також об'єктивного їхнього оцінювання з метою встановлення ступеня виконання узгоджених критеріїв аудиту. Вимога про проведення внутрішніх аудитів системи менеджменту якості в органі місцевого самоврядування

міститься у п. 9.2 стандарту ДСТУ ISO 9001:2015. Процес внутрішнього аудиту відноситься до процесів виміру [35; 60].

Таблиця 3.5

Система показників вимірювання процесів СУЯ  
в органі місцевого самоврядування

№ з/п	Процес	Ціль	Результат	Показники для оцінки процесу (критерії результативності)	Хто вимірює, періодичність оцінки
1	Виконання вимог СМЯ	Виконання плану щодо надання послуг	Досягнення результату на 100%	Відповідність процесам СМЯ	Керівник служби контролю якості
2	Виконання коригувальних дій	Відсутність недоліків під час надання послуг	Досягнення результату на 100%	Кількість коригувальних дій	Керівник служби контролю якості
3	Виконання заяв на надання послуг в органі місцевого самоврядування	Досягнення планових завдань	Досягнення результату на 100%	Кількість опрацьованих заяв	Керівник служби контролю якості
4	Виконання плану якості послуг	Досягнення високої якості послуг	Досягнення результату на 100%	Кількість наданих послуг в органі місцевого самоврядування	Керівник служби контролю якості

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

Внутрішні аудити СМЯ проводяться здебільшого самим органом місцевого самоврядування і можуть бути підставою для визначення відповідності внутрішньої системи менеджменту якості вимогам міжнародних стандартів якості [там само]. З огляду на розвиток

внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування як невід'ємної частини, система внутрішнього контролю є насамперед необхідністю безперервного оперативного контролю діяльності ефективного менеджменту в органі місцевого самоврядування.

Внутрішній аудит системи управління в органі місцевого самоврядування дозволяє вирішувати такі завдання:

- щодо аналізу й усунення причин виявлених невідповідностей;
- підтвердження відповідності діяльності органу місцевого самоврядування та його результатів встановленим вимогам;
- оцінка ефективності функціонуючої системи менеджменту якості;
- запобігання появі проблем у сфері менеджменту якості;
- установлення ступеня розуміння персоналом органу місцевого самоврядування цілей, завдань та вимог описаних документами системи менеджменту якості;
- підтвердження виконання коригувальних та запобіжних дій;
- визначення шляхів подальшого вдосконалення системи менеджменту якості в органі місцевого самоврядування.

Організація та планування внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування полягає в розподілі відповідальності та повноважень для здійснення внутрішнього аудиту в цьому органі. Його керівництво забезпечує незалежне проведення внутрішнього аудиту та аналіз результатів за допомогою системи менеджменту якості. Учасники процесу внутрішнього аудиту представлені в матриці відповідальності (табл. 3.6).

Пропозиції та рекомендації щодо організації та проведення внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування сприяють підвищенню ефективності процесу внутрішнього аудиту та системи внутрішнього контролю в цьому органі. Підвищення ефективності внутрішнього аудиту в ньому багато в чому залежить від правильної організації його роботи. Під час внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування одержують результати аудиту.



Таблиця 3.6

**Матриця розподілу відповідальності за етапами процедури «Внутрішній аудит систем менеджменту в органі місцевого самоврядування»**

Етапи	Голова органу місцевого самоврядування						
	Відповідальні особи	Представник керівництва					
		Виконавці	Представники з оцінювання СМЯ				
			Група з оцінювання СМЯ	Керівник групи з аудиту			
				Керівник підрозділу, що перевіряється			
1. Розробка проекту річної програми внутрішніх аудитів	ОІ	ВС	ВС	ВВ	ВВ	ОІ	
2. Затвердження річної програми	ОІ	ВП	ВП	ВС	ВС	ОІ	ОІ
3. Розробка планів внутрішніх аудитів				ВВ	ВВ	ОІ	
4. Затвердження планів внутрішніх аудитів		ВП	ВП	ВС	ВС		ОІ
5. Підготовка інформації про перевірені підрозділи та проведені наради з керівниками груп з аудиту				ВВ	ВВ	ОІ	ВС
6. Підготовка групи з аудиту до його проведення				ВС	ВС	ВВ	ВС
7. Проведення попередньої наради у підрозділі, що перевіряється						ВВ	ВС
8. Збір та верифікація інформації				ОІ		ВВ	ВС
9. Проведення заключної наради						ВВ	ВС
10. Оформлення результатів аудиту				ОІ		ВВ	ОІ
11. Розробка підрозділом корекції/КД				ВС	ВС	ОІ	ВВ
12. Оцінка КД на достатність				ВВ	ВВ	ОІ	ОІ
13. Виконання корекції/КД						ОІ	ВВ
14. Перевірка виконання КД		ОІ	ОІ	ВС	ВС	ВВ	ВС
15. Оцінка результативності КД		ОІ	ОІ	ОІ	ОІ	ВВ	ОІ
16. Аналіз результатів внутрішнього аудиту СМЯ та виконання його програми за підсумками року	ОІ	ОІ	ОІ	ВВ	ВВ	ОІ	ОІ

\* Позначення:

ВП – відповідальність за прийняття рішення;

ВВ – відповідальність за виконання;

ВС – відповідальність за сприяння;

ОІ – отримання інформації.

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

Важливо, щоб отримані дані внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування були об'єктивними, оскільки вони можуть вплинути на прийняття рішень щодо досягнення цілей і завдань, що стоять перед цим органом загалом та його підрозділами зокрема. Крім того, під час внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування виявляються помилки та невідповідності, що можуть вплинути на задоволеність споживача послуг, які надаються таким органом. Щодо процесу внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування, то можуть бути виявлені такі невідповідності:

– аудит відділів, управлінь відсутній у річній програмі аудитів. Підрозділ є в організаційній структурі органу місцевого самоврядування, але річна програма проведення внутрішніх аудитів, що передбачає аудит кожного підрозділу не рідше одного разу на рік не містить вказівку на аудит того чи іншого підрозділу.

– кваліфікацію внутрішніх аудиторів не підтверджено;  
– кваліфікаційна асиметрія посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

З метою максимального уникнення подібних недоліків слід застосувати комплексний підхід до визначення організаційно-правових заходів щодо вдосконалення внутрішнього аудиту СМЯ в органі місцевого самоврядування (табл. 3.7). У продовження відзначимо, що за результатами аналізу СМЯ з боку вищого керівництва може бути встановлено, що частина обраних напрямів покращення, запланованих на рік, не зrealізовані з об'єктивних та/або суб'єктивних причин. Крім того, можуть бути відсутні свідчення, за якими можна оцінити, якою мірою були виконані заплановані заходи. В органі місцевого самоврядування може існувати така проблема: персонал відчуває страх перед аудитом. Крім того, аудитори, внесені до реєстру аудиторів, подекуди самі відмовляються від проведення аудиту, посилаючись на свою зайнятість. З огляду на це аудиторська група не формується, і аудит проводиться однією особою, як правило, спеціалістом із

Таблиця 3.7

Організаційно-правові заходи щодо вдосконалення внутрішнього  
аудиту СМЯ в органі місцевого самоврядування

№ з/п	Недоліки проведення внутрішніх аудитів СМЯ в органі місцевого самоврядування	Організаційно-правові заходи щодо вдосконалення внутрішніх аудитів СМЯ
1	Недостатня компетентність аудиторської групи	Провести перегляд реєстру внутрішніх аудиторів, навчити нових аудиторів, організувати щоквартальні круглі столи, надати аудиторам спеціалізовану літературу та методичні рекомендації з оцінки якості
2	Відсутність мотивації аудиторської групи	Підвищення мотивації аудиторської групи підприємства за рахунок додаткового застосування за результатами роботи
3	Зміна вимог щодо внутрішнього аудиту відповідно до стандарту ДСТУ 9001 : 2015	Удосконалення документації
4	Аудит відділу технічного контролю не проведено та відсутній у програмі аудитів	Провести внутрішній аудит відповідного відділу, управління тощо із занесенням до програми внутрішнього аудиту
5	Провести внутрішній аудит відповідного відділу, управління тощо із занесенням до програми внутрішнього аудиту	Впровадити свідоцтва для оцінки ступеня запланованих заходів внутрішнього аудиту

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

Визначення процесу внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування та пов'язаних із цим організаційно-правових заходів необхідно розпочати з аналізу існуючих проблем і виявлення причин їхньої появи за допомогою сучасних інструментів якості. За допомогою методу

«мозковий штурм» може бути виявлено безліч причин, які можуть становити загрозу для проведення об'єктивного та комплексного оцінювання менеджменту якості в органі місцевого самоврядування.

У результаті аналізу може бути виявлено найбільш вірогідні та значущі причини низької якості внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування. До цих причин слід віднести недостатню компетентність аудиторської групи, відсутність мотивації аудиторів, недосконалість стандарту з внутрішніх аудитів тощо.

За результатами аналізу процесу внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування слід окреслити такі пріоритетні напрями вдосконалення процесу:

- а) підвищення кваліфікації та компетентності внутрішніх аудиторів;
- б) підвищення мотивації аудиторської групи;
- в) удосконалення документації та ін.

З урахуванням виявлених причин та пріоритетних напрямків варто розробити коригувальні організаційно-правові заходи, які дозволять удосконалити процес внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування, вивести його (процес) на новий важливий рівень.

При цьому слід урахувати положення таких нормативно-правових документів, що регламентують процес внутрішнього аудиту в органі місцевого самоврядування:

- ДСТУ ISO 19011;
- положення про відділ менеджменту якістю;
- посадова інструкція начальника відділу менеджменту якістю;
- інструкція щодо діяльності керівника групи системи менеджменту якості;
- інструкція щодо діяльності внутрішніх аудиторів за системою менеджменту якості;
- інструкція щодо діяльності представника керівництва – відповідального за систему менеджменту якості;

– інструкція щодо діяльності уповноважених за якістю структурних підрозділів;

– положення щодо визначення та управління ризиками органу місцевого самоврядування. Мета цього документа – розробити рекомендації щодо впровадження прийомом та методів для ідентифікації ризиків, визначити підходи для їх аналізу, зниження й усунення за можливості. Це положення повинно містити таке:

– що входить до процедури оцінки та управління ризиками, які пов'язані з прямим впливом на якість продуктів або послуг;

– склад робочої групи, а також групи відповідальних осіб;

– створення системи оцінки ризиків (ідентифікація, аналіз, зменшення ризиків) та критичних контрольних точок;

– відповідальність за управління процедурою аналізу ризиків;

– визначення повноважень у робочій групі;

– визначення способів оцінки ризиків, методів управління ризиками;

– оцінка результатів роботи робочої групи з аудиту – визначення сфери застосування ідентифікації та аналізу ризиків, пов'язаних з якістю послуг в органі місцевого самоврядування (табл. 3.8).

При завершенні роботи з ідентифікації, оцінки та управління ризиками має відбуватися узгодження підсумкових документів, що представлені в:

– таблиці 3.8 «Оцінка ризиків»;

– таблиці 3.6 «Матриця розподілу відповідальності», а, відтак, унеможливлення ризиків у системі управління якістю;

– створення документів щодо критичних та значних ризиків цієї системи, що мають корелюватися з організаційно-правовими заходами, визначеними в табл. 3.7.

Підсумовуючи, зазначимо, що необхідно працювати за однією і тією ж методикою для розрахунку ризиків оцінювання СМЯ органу місцевого самоврядування із залученням тих самих фахівців. Це важливо задля отримання порівняння підсумкових результатів.

## Оцінка ризиків, пов'язаних з якістю послуг органу місцевого самоврядування

№ з/п	Тип ризику	Причина	Оцінка вагомості ризику	Оцінка вірогідності виникнення	Коригування заходів
1	Технічні ризику	Відсутність належного матеріально-технічного забезпечення, збої AI-технологій, низька кваліфікація посадових осіб місцевого самоврядування, які надають послуги тощо	2	2	Покращення наявного матеріально-технічного забезпечення, забезпечення його аналогами, підвищення кваліфікації персоналу та ін.
2	Ризик відмови споживача послуги від неї	Невідповідність послуги вимогам до її якості	1	1	Горизонтальна координація покращення алгоритму надання послуг органом місцевого самоврядування
3	Ризики у сфері управління персоналом	Помилкові напрямки вибору кадрової політики	1	2	Удосконалення систем внутрішнього контролю та програми кадрової політики
4	Ризики в ухваленні управлінських рішень	Неправильна побудова довго- і коротко-строкових завдань для розвитку органу місцевого самоврядування	2	1	Коригування стратегічних завдань на основі виявлених проблем розвитку органу місцевого самоврядування

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

Застосовуючи методику аналізу ризиків, внутрішній аудит СМЯ органу місцевого самоврядування може проходити таким чином: керівник підрозділу, заступник голови органу місцевого самоврядування (тобто уповноважений за якістю) визначає потенційні невідповідності, проводить оцінку ризику (складає відповідний протокол), а також проводить план та здійснення дій з метою зниження ризиків. У цьому контексті мають бути чітко дотримані цілі внутрішнього аудиту СМЯ в органі місцевого самоврядування шляхом визначення:

- чи відбувся облік потенційних невідповідностей;
- чи правильно зазначені можливі наслідки;
- чи правильно проведено їхнє оцінювання;
- чи виявлено причину можливої невідповідності;
- чи встановлено обсяг заходів для зниження ризику;
- чи виконано заплановані заходи;
- чи задовільна /незадовільна результативність даних заходів;
- чи враховані результати аудиту в управлінських рішеннях, інструкціях тощо.

Урахування результатів аудиту передбачає визначення шляхів щодо вирішення проблем, пов'язаних із кваліфікаційною асиметрією посадових осіб місцевого самоврядування. Реалізація цих шляхів необхідна для підвищення ступеня кваліфікації зазначених осіб і забезпечення їхньої ефективності діяльності, що позначається на рівні довіри населення до органів місцевого самоврядування та задоволеності наданими послугами. Аналіз наукових напрацювань з обраної проблематики [91; 205] дає підстави стверджувати, що кваліфікаційна асиметрія посадових осіб місцевого самоврядування встановлюється за незадовільними результатами їхньої діяльності. Така асиметрія виникає, по-перше, у тих посадових осіб місцевого самоврядування, які тільки почали працювати на новій посаді (після закінчення закладу вищої освіти). А по-друге, під час виконання нових обов'язків, які покладаються на посадову особу місцевого самоврядування,

яка має досвід несення служби на іншій посаді в цьому органі та була переведена на іншу (нову для особи) посаду [там само].

У разі виявлення під час внутрішнього аудиту кваліфікаційної асиметрії в посадовій особі органу місцевого самоврядування, можуть бути вжиті такі заходи з усунення зазначеного виду асиметрії:

1) забезпечення відповідності між освітніми та кваліфікаційними компетентностями, тобто необхідними та фактичними навичками службовців органів місцевого самоврядування (hard-skills і soft-skills);

2) надання цим службовцям, які виконують нові обов'язки, можливостей щодо отримання консультацій експертів, які мають значний досвід у результативному виконанні завдань необхідного типу, проходження додаткового навчання без відриву від виробництва для підвищення кваліфікації;

3) застосування заходів морального та матеріального заохочення до посадових осіб місцевого самоврядування з метою підвищення ступеня їхньої кваліфікації й ефективності діяльності.

Не можемо погодитися з вченими [91], які стверджують, що у випадку виявлення освітньої та/або кваліфікаційної асиметрії в посадовій особі місцевого самоврядування, то до неї необхідно застосовувати обов'язково заходи щодо зниження її заробітної плати тощо. На наше переконання, вжиття такого заходу може зумовити ще більше не бажання в посадовій особі здобувати нові навички та вміння, ґрунтовно розбиратися в новій інформації. Ймовірно, може бути зменшено розмір премії посадової особи, в якій встановили кваліфікаційну асиметрію, але не повне позбавлення такого особи заробітної плати. Для повернення винагороди (що була на попередньому рівні) за виконану роботу посадовій особі органу місцевого самоврядування доцільно пройти оцінювання результатів її діяльності. Дане оцінювання доречно проводити не раніше, ніж через три місяці після завершення заходів щодо усунення кваліфікаційної асиметрії в службовця.

Зважаючи на те, що кваліфікаційна асиметрія може бути виявлена під



час внутрішнього аудиту по відношенню до старост та/або голів органів місцевого самоврядування, які працюють у старостинському окрузі та громаді, важливим є вжиття також заходів щодо усунення такої асиметрії в зазначених осіб. Аналіз наукових напрацювань і правової бази з обраної проблематики дослідження [48; 82] дає підстави стверджувати, що вирішення даної проблеми (щодо усунення кваліфікаційної асиметрії у найвищих посадових осіб місцевого самоврядування в окремо взятій громаді) знаходиться в правовій площині.

Власне кажучи, професійні проблеми, що виникають під час зайняття посади старости чи голови в місцевому самоврядуванні в Україні, усе більше кристалізуються через недосконалість нормативно-правової бази у сфері місцевого самоврядування [82]. Чинне законодавство в зазначеній сфері встановлює, що зайняття посади старостою передбачає лишень наявність волі, з одного боку, голови громади, а з другого, депутатського корпусу місцевої ради. У той же час, відсутні конкретні вимоги до кандидата в старости, а також можливі ситуації, за яких та чи інша кандидатура не буде влаштовувати або голову громади, або депутатів місцевого скликання. З метою уникнення подібних ситуацій слід внести корективи до чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування в Україні. Ці корективи мають стосуватися такого:

1) установлення вимог до кандидатів у старости в окремо взятій громаді та старостинському окрузі;

2) упровадження принципів виборності та підзвітності старост перед мешканцями відповідної громади та старостинського округу.

Запропоноване внесення змін до чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування в Україні дозволить унеможливити появу зайвих дискусій між головами місцевих рад і їх депутатським корпусом під час обрання старости в окремий старостинський округ. Крім того, це дасть змогу знизити рівень залежності старост від рішень голови місцевої ради та/або її депутатського корпусу.

### 3.3. Методичні засади щодо підвищення результативності організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні

Крізь усю роботу наскрізно проходить одна з ключових тез щодо важливості залучення громадськості до формування та реалізації публічної політики. Залучення населення до цих процесів може відбуватися на різних рівнях узаємодії, що залежить, з одного боку, від активності громадян, їхньої зацікавленості в розвитку громади, а з другого – від прозорості та публічності роботи органів місцевого самоврядування. Громадяни можуть також залучатися до вдосконалення механізму публічного управління місцевого самоврядування. Це можливо за умови артикуляції (вираження) і агрегації (збору та моніторингу) інтересів громадськістю. Вище в роботі йшлося про агрегацію та артикуляцію інтересів громадян, які є експертами в оцінюванні менеджменту якості діяльності органів місцевого самоврядування. У той же час, варто розуміти, що не всі громадяни можуть бути сертифікованими експертами, але не позбавлені активної громадської позиції. Відтак, важливим є обґрунтування методичних засад щодо оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування. На наше переконання, ці засади доречно закріпити на рівні відповідного підзаконного акту, що дозволить забезпечити підвищення результативності організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні. Уважаємо, що цим підзаконним актом може бути методика оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Застосувати цю методику може кожен громадянин, адже вона має бути у відкритому доступі для всіх.

На цій підставі можемо аргументувати проведення комплексної оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування визначається за формулою:

$$K = 0,8 \times \left( \frac{I_{п1} + I_{п2} \dots I_{пn}}{n} \right) + 0,2 \times I_{пс} \quad \text{Формула 3.1,}$$

де:

$I_{пн}$  – зведений індекс значення показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування;

$I_{пс}$  – зведений індекс значення показника - оцінки населенням діяльності органів місцевого самоврядування.

Обчислити зведений індекс ( $I_{п}$ ) показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування можливо за формулою:

$$I_{п} = 0,6 \times I_{ст} + 0,4 \times I_{со} \quad \text{Формула 3.2,}$$

де:

$I_{ст}$  – індекс середнього темпу зростання показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування;

$I_{со}$  – індекс середнього обсягу показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Визначити індекс середнього темпу зростання показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування ( $I_{ст}$ ) можливо за формулою:

а) щодо індексу показника, більше значення якого відображає більшу ефективність, - за формулою:

$$I_{ст} = (T - T_{\text{мін}}) : (T_{\text{макс}} - T_{\text{мін}}) \quad \text{Формула 3.3,}$$

де:

$T$  – значення середнього темпу зростання показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за звітний рік та 2 роки, що передують звітному;

$T_{\text{мін}}$  – мінімальне значення середнього темпу зростання показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за звітний рік та 2 роки, що передують звітному;

$T_{\text{макс}}$  – максимальне значення середнього темпу зростання показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за звітний рік та 2 роки, що передують звітному;

б) щодо індексу показника, більше значення якого відображає меншу ефективність, - за формулою:

$$I_{\text{ст}} = (T_{\text{макс}} - T) : (T_{\text{макс}} - T_{\text{мін}}) \quad \text{Формула 3.4,}$$

Індекс середнього обсягу показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування ( $I_{\text{со}}$ ) визначається:

а) щодо індексу показника, більше значення якого відображає більшу ефективність, - за формулою:

$$I_{\text{со}} = (O - O_{\text{мін}}) : (O_{\text{макс}} - O_{\text{мін}}) \quad \text{Формула 3.5,}$$

де:

$O$  – значення середнього обсягу показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за звітний рік та 2 роки, що передують звітному;

$O_{\text{мін}}$  – мінімальне значення середнього обсягу показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за звітний рік та 2 роки, що передують звітному;

$O_{\text{макс}}$  – максимальне значення середнього обсягу показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за звітний рік та 2 роки, що передують звітному;

б) щодо індексу показника, більше значення якого відображає меншу ефективність, - за формулою:

$$I_{\text{со}} = (O_{\text{макс}} - O) : (O_{\text{макс}} - O_{\text{мін}}) \quad \text{Формула 3.6}$$

Середній темп зростання показників ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за звітний рік та 2 роки, що передують звітному, визначається за формулою:

$$T_j = \sqrt[3]{\frac{\Pi_j}{\Pi_{j-1}} \times \frac{\Pi_{j-1}}{\Pi_{j-2}} \times \frac{\Pi_{j-2}}{\Pi_{j-3}}} \quad \text{Формула 3.7,}$$

де:

$\Pi_j$  – значення показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за звітний період;

$\Pi_{j-1}$  – значення показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за рік, що передує звітному;

$\Pi_{j-2}$  – значення показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за рік, що передує на 2 роки звітному;

$\Pi_{j-3}$  – значення показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування протягом року, що передує на 3 роки звітному.

Значення середнього обсягу показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за звітний рік та 2 роки, що передують звітному, визначається за формулою:

$$O = \frac{\Pi_j + \Pi_{j-1} + \Pi_{j-2}}{3} \quad \text{Формула 3.8}$$

У разі відсутності одного або кількох показників ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за звітний рік, відповідному зведеному індексу показника ефективності діяльності органів місцевого самоврядування надається нульове значення.

Значення показників оцінки населенням ефективності діяльності

органів місцевого самоврядування визначаються на основі даних незалежних опитувань населення, порядок організації та проведення яких визначається нормативно-правовим актом вищої посадової особи. Рекомендується під час проведення опитувань населення щодо задоволеності діяльністю органів місцевого самоврядування враховувати повноваження цих органів щодо вирішення питань місцевого значення у сферах розвитку муніципального утворення (громади), що підлягають оцінюванню.

Оцінювання населенням ефективності діяльності органів місцевого самоврядування може здійснюватися за допомогою опитувань із використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж та інформаційних технологій на офіційному сайті муніципального утворення (громади), в інформаційно-телекомунікаційній мережі Інтернет (тобто опитування із застосуванням ІТ-технологій). Допускається проведення додаткових соціологічних опитувань населення, порядок організації та проведення яких визначається нормативно-правовим актом вищої посадової особи. Опитування із застосуванням ІТ-технологій проводяться протягом усього звітного (календарного) року (з 1 січня до 31 грудня включно).

При проведенні опитувань із застосуванням ІТ-технологій органам місцевого самоврядування з метою отримання достовірної інформації рекомендується здійснювати ідентифікацію респондентів із використанням загальнодержавної інформаційної системи та муніципальних послуг в електронній формі. Респондентам, що беруть участь у опитуваннях із застосуванням ІТ-технологій доречно використовувати зазначену державну систему. Під час проведення опитувань із застосуванням ІТ-технологій щодо діяльності керівників органів місцевого самоврядування мають враховуватися їхні повноваження щодо вирішення питань місцевого значення.

Доцільно рекомендувати органам місцевого самоврядування розміщувати в державній автоматизованій інформаційній системі «Управління» річні підсумки проведених опитувань із застосуванням ІТ-

технологій за попередній (звітний) рік до 1 лютого року, наступного за звітним. Щодо проміжних підсумків опитувань із застосуванням ІТ-технологій (наприклад, за перше півріччя звітного року), то доцільно їх розміщувати в строк до 15 липня звітного року. Річні підсумки проведених опитувань із застосуванням ІТ-технологій розміщуються на офіційному сайті органу місцевого самоврядування терміном до 1 лютого року, наступного за звітним. Підсумки проведених опитувань із застосуванням ІТ-технологій щодо керівників органів місцевого самоврядування та керівників підпорядкованих організацій розміщуються на офіційному сайті цього органу з деталізацією отриманої інформації.

Результати оцінювання населенням ефективності діяльності органів місцевого самоврядування підлягають розгляду й аналізу експертною комісією, яка може створюватися за принципами, що визначені в роботі вище для оцінювання системи менеджменту якості (далі – експертна комісія). До складу експертної комісії можуть включатися представники органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, незалежні експерти та ін. Порядок роботи експертної комісії встановлюється вищою посадовою особою.

При додатковому дослідженні результативності управління муніципальним утворенням (громадою) експертна комісія може використовувати підсумки моніторингу й оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад (міських, сільських, селищних) з метою вироблення рекомендацій, у тому числі щодо заохочення досягнення найкращих значень показників діяльності органів місцевого самоврядування.

При виявленні же експертною комісією обґрунтованих причин низької оцінки населенням діяльності органів місцевого самоврядування експертна комісія може рекомендувати:

– керівнику органу місцевого самоврядування розробити та реалізувати програму щодо підвищення результативності діяльності органів місцевого

самоврядування та рішення аналізу проблем розвитку із встановленням цільових індикаторів на плановий період (тобто програму підвищення результативності органів місцевого самоврядування);

– керівнику органу місцевого самоврядування розробити та реалізувати програму щодо підвищення результативності діяльності посадових осіб органу та вирішення виявлених під час аналізу проблем розвитку із встановленням цільових індикаторів на плановий період (тобто програму підвищення результативності організацій);

– органам державної виконавчої влади вжити заходів щодо підвищення якості управління в регіоні та вирішення виявлених проблем у різних сферах;

– у разі необхідності вищій посадовій особі (керівнику органу місцевого самоврядування) розірвати трудовий договір з керівником підрозділу у встановленому законодавством порядку, за умови виявлення низької результативності його діяльності тощо.

Рекомендувати органам виконавчої влади та місцевого самоврядування представляти в Міністерство розвитку громад та територій України інформацію про винесені рекомендації експертної комісії при виявленні обґрунтованих причин низької оцінки населенням не пізніше 14 календарних днів після ухвалення рішень про винесення зазначених рекомендацій.

Органи виконавчої влади центрального та місцевого рівнів управління можуть сприяти керівникам органів місцевого самоврядування та підпорядкованим ним організацій у розробці та реалізації програм підвищення результативності. За потреби допускається спільна розробка та реалізація програм підвищення результативності керівників органів місцевого самоврядування та підпорядкованим їм організаціям. Реалізація програми підвищення результативності органів місцевого самоврядування може відбуватися за рахунок гранту, на основі угоди між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, передбаченої методичними рекомендаціями щодо виділення за рахунок бюджетних асигнувань на реалізацію грантів громадами з метою сприяння досягненню



та/або заохочення досягнення найкращих значень показників діяльності органів місцевого самоврядування. Програму підвищення результативності органів місцевого самоврядування доцільно розмістити на офіційному сайті муніципального утворення (громади) з метою інформування населення й отримання пропозицій щодо її реалізації. На наш погляд, розміщення такої інформації на офіційному сайті органу місцевого самоврядування має здійснюватися не пізніше 14 календарних днів після прийняття зазначеної програми. Слушним буде також напрацювання практики щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з Міністерством розвитку громад та територій України в напрямку консультування з питань розробки й упровадження програм підвищення результативності органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, представницькі органи місцевого самоврядування можуть також накопичувати досвід, за якого при щорічній експертній оцінці діяльності голів цих органів братимуться до уваги ще й результати оцінювання населенням роботи органів місцевого самоврядування. Результати оцінювання населенням діяльності органів місцевого самоврядування можуть використовуватися органами виконавчої влади під час проведення моніторингу й оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Результати оцінки населенням діяльності зазначених органів можуть ураховуватися при продовженні трудових договорів з керівниками їх структурних підрозділів.

Крім того, можна рекомендувати органам місцевого самоврядування подавати до Міністерства розвитку громад та територій України інформацію про вжиті ними за результатами аналізу підсумків оцінки населенням заходи, у тому числі про прийняті рішення про дострокове припинення виконання керівниками структурних підрозділів цих органів посадових обов'язків (не пізніше 14 календарних днів після вживання зазначених заходів). Доречно, щоб органи місцевого самоврядування розміщували на власних офіційних сайтах графічні зображення та інші повідомлення щодо опитування, яке

проводиться із застосуванням ІТ-технологій. Відтак, має бути посилення на веб-сторінку сайту в інформаційно-телекомунікаційній мережі Інтернет, де проводиться опитування із застосуванням ІТ-технологій.

Аналіз закордонного досвіду щодо повноважень органів місцевого самоврядування (див. Додаток В) дав підстави стверджувати, що населення конкретної територіальної громади може оцінювати ефективність діяльності її органів місцевого самоврядування, унітарних, комунальних та ін. підприємств, функціонуючих на регіональному й місцевому рівнях, за соціально орієнтованими напрямками виконання повноважень цими органами. На наше переконання, результати виконання зазначених повноважень щодо якості й оперативності надання управлінських послуг населенню в територіальних громадах представляють собою основні критерії, за якими суспільство може оцінювати діяльність органів місцевого самоврядування, а саме:

1. Задоволеність населення організацією транспортного обслуговування в територіальній громаді (у відсотках від числа опитаних).

2. Задоволеність населення якістю автомобільних доріг у територіальній громаді (у відсотках від числа опитаних).

3. Задоволеність населення житлово-комунальними послугами в територіальній громаді, зокрема, рівнем організації теплопостачання (постачання населення паливом), водопостачання (водовідведення), електропостачання, газопостачання, менеджментом комунальних підприємств (у відсотках від числа опитаних).

4. Задоволеність населення станом охорони довкілля, вивезенням й утилізацією сміття в територіальній громаді (у відсотках від числа опитаних).

5. Задоволеність населення станом надання послуг у сфері освіти в територіальній громаді (у відсотках від числа опитаних).

6. Задоволеність населення станом надання послуг у сфері охорони здоров'я в територіальній громаді (у відсотках від числа опитаних).

7. Задоволеність населення станом соціального захисту в територіальній громаді (у відсотках від числа опитаних).

8. Задоволеність населення станом сфери культури та спорту в територіальній громаді (у відсотках від числа опитаних).

9. Задоволеність населення станом збереження громадського порядку в територіальній громаді (у відсотках від числа опитаних).

10. Задоволеність населення станом економічного зростання в громаді, витрачання коштів місцевих бюджетів, планування територій (у відсотках від числа опитаних).

### **Висновки до розділу 3**

1. Запропоновано концептуальні засади щодо формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування України, що передбачають урахування вимог часу та суспільства, зокрема, через повсюдне впровадження стандартів ISO 9000:2015 та ISO 18091 у діяльність представницьких самоврядних органів місцевого рівня. Визнано, що забезпечити цю повсюдність упровадження відповідних стандартів має дієва система управління якістю. Установлено, що система менеджменту якості в органі місцевого самоврядування набула значного поширення за кордоном (у Польщі, США, Японії та ін.) і може бути аплікована на вітчизняних теренах. З'ясовано, що система управління якістю передбачає здійснення внутрішнього та зовнішнього аудиту. З огляду на те, що внутрішній аудит – це основний інструмент оцінки ефективності системи управління якістю в органі місцевого самоврядування, представлено матрицю розподілу відповідальності за етапами процедури «Внутрішній аудит систем менеджменту в органі місцевого самоврядування».

2. Виявлено, що програма з упровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування має передбачати проходження таких етапів: 1) організаційного; 2) етапу щодо впровадження елементів нової версії стандарту; 3) етапу щодо проведення внутрішніх аудитів системи

якості, контролю виконаної роботи. Акцентовано, що в межах систематизованих етапів слід зреалізувати низку управлінських заходів, пов'язаних із таким: а) прийняттям нормативно-правових й інформаційно-аналітичних документів (положення про відділ менеджменту якості; посадової інструкції начальника відділу менеджменту якості; інструкції щодо діяльності внутрішніх аудиторів за системою менеджменту якості та ін.); б) оцінюванням ризиків, що пов'язані з якістю послуг органу місцевого самоврядування; в) удосконаленням внутрішнього аудиту системи управління якістю в органі місцевого самоврядування тощо.

3. Аргументовано, що реалізація вищевказаних заходів щодо впровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування вимагає застосування діагностичної моделі моніторингу й оцінювання рівня обслуговування населення цими органами. Розроблена модель передбачає визначення стану: 1) артикуляції й агрегування вимог споживачів; 2) налагодженості зворотного зв'язку із ними; 3) забезпеченості високого рівня їх задоволення наданими послугами; 4) персоніфікації відповідальності в органах місцевого самоврядування за якість наданих послуг. Крім того, розроблена модель відзначається охопленням життєвого циклу послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, який має постійно покращуватися відповідно до результатів служби менеджменту якості, що виявила із залученням сертифікованих експертів у межах внутрішнього та/або зовнішнього аудиту певні невідповідності в діяльності самоврядних органів.

4. Визначено й доведено науково-практичну цінність гіпотези щодо важливості комплексного підвищення результативності організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні. У цьому контексті аргументовано, з одного боку, концептуальні засади до впровадження системи менеджменту якості в діяльність органів місцевого самоврядування в межах запропонованого алгоритму (див. Додаток Г). Він передбачає здійснення аналізу, оцінювання даних і покращення системи

менеджменту якості в органі місцевого самоврядування. А з другого – здійснення на регулярній основі оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування із урахуванням думки громадськості, що можливо шляхом проведення її опитування із застосуванням ІТ-технологій. У цьому контексті визначено шляхи усунення кваліфікаційної асиметрії у службовців органів місцевого самоврядування, яка встановлюється за результатами внутрішнього аудиту. Серед цих шляхів виокремлено такі: 1) забезпечення відповідності між освітніми та кваліфікаційними компетентностями, тобто необхідними та фактичними навичками службовців органів місцевого самоврядування (hard-skills і soft-skills); 2) надання цим службовцям, які виконують нові обов'язки, можливостей щодо отримання консультацій експертів, які мають значний досвід у результативному виконанні завдань необхідного типу, проходження додаткового навчання без відриву від виробництва для підвищення кваліфікації; 3) застосування заходів морального та матеріального заохочення до посадових осіб місцевого самоврядування з метою підвищення ступеня їхньої кваліфікації й ефективності діяльності.

5. Для системного оцінювання населенням ефективності діяльності органів місцевого самоврядування уточнені критерії оцінювання, що передбачають визначення рівня задоволеності населення: 1) менеджментом комунальних підприємств; 2) станом соціального захисту; 3) станом доріг і транспортної інфраструктури; 4) збереженням довкілля та громадського порядку тощо. Наполягається, що в разі встановлення низького рівня задоволеності населення тими чи іншими послугами, що надаються їм органами місцевого самоврядування, необхідним є вчасне та науково виважене вдосконалення процесів проєктування та розробки цих послуг. З метою повноцінної реалізації таких заходів наведено конкретні нормотворчі та методичні рекомендації.

## ВИСНОВКИ

Одержані під час дослідження результати передбачають вирішення конкретного науково-прикладного завдання, яке полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні засад формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування та розробленні практичних рекомендацій щодо вдосконалення такого механізму в Україні. На підставі результатів, отриманих під час дисертаційного дослідження, визначено такі висновки та пропозиції:

1. З'ясовано, що через дію низки факторів набуває особливої актуальності теоретичне обґрунтування змістовної диференціації понять «публічне управління» і «місцеве самоврядування», а, відтак, уточнення їх організаційно-правових, інституційних та інших засад. Запропоновано розглядати організаційно-правовий механізм у сфері місцевого самоврядування як сукупність правових управлінських засобів, а також інституціональних й організаційних методів, представлених відповідними інструментами. Доведено, що у конституційному законодавстві України слід закріпити особливості співвіднесення понять «публічне управління» і «місцеве самоврядування», із урахуванням існуючого визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Крім того, акцентовано, що місцеве самоврядування є одним із головних демократичних інститутів залучення населення до суспільно-політичного життя та реалізації засад народовладдя на місцях. Беручи участь у діяльності органів місцевого самоврядування, громадяни забезпечують розвиток партнерських відносин з органами місцевої влади, різними соціальними групами та іншими інститутами громадянського суспільства. Аргументовано, що конституїзація співвідносності понять «публічне управління» і «місцеве самоврядування» (як загального та часткового) дозволить сформувати засади розвитку інституційного середовища, що передбачає розширення напрямів взаємодії місцевого

самоврядування з публічними інститутами, а також згуртування громадян.

2. Визначено комплексний і структурно-функціональний підходи щодо розвитку взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Ці наукові підходи дозволили обґрунтувати управлінську концепцію забезпечення результативної взаємодії зазначених публічно-управлінських суб'єктів. Вона передбачає вирішення як завдань місцевого значення, так і загальнодержавного, зокрема тих, що пов'язані з охороною довкілля, економічним і територіальним плануванням, упровадженням ідеї «соціальної орієнтованості держави», підвищенням суспільно-політичної активності населення та ін. З огляду на це аргументовано, з одного боку, забезпечення розвитку громадянського суспільства, адже саме воно інтегрує інтереси суспільства (під час виборів, через результативну діяльність політичних партій та інших недержавних організацій тощо). А з другого – упровадження проєктного управління, необхідного для розвитку місцевого самоврядування. У цьому контексті виявлено, що за останні роки в Україні сформувалася позитивна тенденція щодо збільшення кількості проєктів (програм) міжнародної технічної допомоги у сфері децентралізації влади та забезпечення місцевого розвитку майже у 5 разів, а також збільшення фінансування таких проєктів у 10 разів.

3. Охарактеризовано стан функціонування організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні як задовільний, але не оптимальний, через незавершеність реформи децентралізації влади. При цьому конкретизовано такі етапи реалізації цієї реформи: 1) «передумови» (2014 – 2019 рр.), у межах якого сформовано правове й інституційне підґрунтя зазначеної реформи; 2) «перманентного впровадження» (2020 – 2021 рр.), що передбачає формуванням базового рівня місцевого самоврядування; 3) «відновлення реформування» (2022 р. – по т/ч), що відзначається, з одного боку, суттєвими зрушеннями у формуванні інституційного підґрунтя для реалізації реформи децентралізації влади (зокрема, затверджено об'єднані територіальні громади, утворена низка

консультативно-дорадчих органів, прийнято важливі законодавчі та підзаконні акти). А з другого – необхідністю вдосконалення правового поля у сфері адміністративно-територіального устрою, земельних й екологічних відносин, фінансової бази місцевого самоврядування, забезпечення відповідальності його органів перед членами територіальних громад тощо. Уточнення генези формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування дозволило обґрунтувати важливість оцінювання стану такого розвитку з урахуванням думки самого населення. Крім того, систематизовано рівні участі останнього у визначенні та вирішенні проблем місцевого значення – орієнтований і виконавський рівні, у межах яких акцентовано на доцільності розвитку інституту громадських радників, механізмів місцевої демократії та ін.

4. За допомогою методу соціологічного опитування оцінено організаційно-правового забезпечення публічного управління розвитку місцевого самоврядування в Україні як недостатній (48% респондентів). При цьому результати проведеного дослідження (опитування 405 осіб у Київській, Львівській, Миколаївській і Харківській областях) підтверджують актуальність питання щодо завершення реформи децентралізації влади. Визначено, що цьому перешкоджають найбільше безпекові, організаційно-правові, соціально-економічні, кадрові та інші чинники. Урахування думки громадськості відповідно дозволило аргументувати реалізацію комплексу публічно-управлінських заходів (безпекових, організаційно-правових, соціально-економічних, кадрових), що передбачають упровадження системи менеджменту якості, публічно-приватного партнерства тощо. Крім того, доведена важливість характеристики організаційно-правового механізму у сфері розвитком місцевого самоврядування як сукупності зв'язків зовнішнього та внутрішнього середовища. Респонденти визначають, що відповідальність за розвиток місцевого самоврядування несуть насамперед інституції регіонального й місцевого рівнів, а не вищого. Зважаючи на те, що пріоритетним завданням вищого рівня управління є внесення зміни до



вітчизняного законодавства, з урахуванням думки громадськості проранжовано заходи щодо внесення змін до нього з метою забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні. Визначальне місце при цьому відведено оновленню Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Закону України «Про співробітництво територіальних громад» тощо.

5. Систематизовано закордонні практики функціонування організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування, зокрема в країнах-членах ЄС та інших країнах Європи, що не входять до цього інтеграційного об'єднання. Це здійснено з урахуванням конституційно закріплених інтеграційних прагнень України, а також з огляду на її стратегічну співпрацю з деякими країнами Європи. Виявлено, що в них у результаті реформи децентралізації влади, по-перше, створені громади, муніципалітети, гміни, комуни тощо. По-друге, в останніх діють місцеві (муніципальні) ради, що обираються населенням на 3-6 років і активно реалізують публічно-приватне партнерство. Діяльність місцевих рад оцінюється за допомогою системи управління якістю, що може передбачати внутрішній та/або зовнішній аудит. По-третє, здебільшого до повноважень місцевих рад віднесено соціальний захист, освіту (початкову), сферу культури, спорт, дозвілля, будівництво й утримання мереж водопостачання, електроенергії, планування територій, збереження довкілля, цивільний захист, робота громадського транспорту, збір та утилізацію сміття, місцеві податки тощо. Зважаючи на значні позитивні результати в соціально-економічному розвитку на місцевому рівні від упровадження реформи децентралізації влади за кордоном, обґрунтовано важливість завершення такої реформи в Україні з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду.

6. Запропоновано концептуальні засади щодо формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування України, що передбачають упровадження стандартів ISO 9000:2015 та ISO 18091 у діяльність представницьких самоврядних органів місцевого рівня.

Крім того, розроблено діагностичну модель моніторингу й оцінювання рівня обслуговування населення цими органами, у межах якої відбувається постійне покращення якості послуг, що надаються ними, за рахунок такого: 1) артикуляції й агрегування вимог споживачів; 2) налагодження зворотного зв'язку із ними; 3) забезпечення високого рівня їх задоволення наданими послугами; 4) персоніфікація відповідальності в органах місцевого самоврядування за якість наданих послуг; 5) усунення професійної асиметрії в службовців органів місцевого самоврядування та ін. Крім того, запропонована модель відображає життєвий цикл послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, який має постійно покращуватися як і якість їхньої роботи за допомогою коригувальних дій, що приймаються в результаті виявлення певних невідповідностей службою менеджменту якості (із залученням сертифікованих експертів) у межах внутрішнього та/або зовнішнього аудиту.

7. Обґрунтовано методичні засади щодо підвищення результативності організаційно-правового механізму у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні, що дозволили довести необхідність, по-перше, упровадження системи менеджменту якості в діяльність органів місцевого самоврядування в межах окресленого алгоритму. Він передбачає здійснення аналізу, оцінювання даних і покращення системи менеджменту якості в окремо взятому органі місцевого самоврядування із залученням експертів. По-друге, здійснення комплексного оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування із урахуванням думки громадськості, що можливо шляхом проведення її опитування із застосуванням ІТ-технологій. У цьому контексті запропоновані критерії оцінювання населенням діяльності органів місцевого самоврядування. Серед цих критеріїв визначено ті, що передбачають оцінювання рівня задоволеності населення менеджментом комунальних підприємств, станом соціального захисту, транспортною інфраструктурою, збереженням довкілля тощо. На цій підставі наполягається на вдосконаленні процесів проектування та розробки послуг, що надаються

органами місцевого самоврядування, із наведенням конкретних нормотворчих і методичних рекомендацій. Вони стосуються, по-перше, внесення змін до чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування в Україні щодо вимог до кандидатів у старости в окремий старостинський округ, а також упровадження принципів щодо їхньої виборності та підзвітності місцевому населенню. А по-друге, визначення шляхів усунення виявленої кваліфікаційної асиметрії в старост, голів місцевих рад та інших посадових осіб місцевого самоврядування з метою підвищення результативності їхньої діяльності.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Аванесов В. К. Японська модель сталого зростання – основа перегляду стандарту ISO 9004 // *Методи менеджменту якості*. 2005. № 10. С. 40–44.
2. Арнштайн Ш. Сходи участі громадян, JAIP, Vol. 35, № 4. July 1969. p. 216.
3. Архетипіка і державне управління: виклики та ризики суспільної трансформації : зб. наук. пр. переможців і кращих авторів Четвертого міжнар. конкурсу молодих учених ; 28 трав. 2016 р., Київ, Україна / за наук. ред. Е.А. Афоніна, Г.Л. Рябцева. Київ ; Тбілісі : Псіхея, 2016. 96 с.
4. Асоціація громадських радників України оголошує конкурс на навчання громадських радників!. URL: <https://ldn.org.ua/announcement/asotsiatsiia-hromads-kykh-radnykiv-ukrainy-oholoshuie-konkurs-na-navchannia-hromads-kykh-radnykiv/>.
5. Багаторівневе управління (multilevel governance) в умовах модернізації публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. 452 с.
6. Бандура І.С. Інструменти та моделі державної соціальної політики різних країн // *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 13. С. 94–98.
7. Бардачова Ю.М. Громадівська модель самоврядування в Україні : монографія / За заг.ред. проф. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща. Херсон : ФОП Вишемирський В.С., 2019. 708 с.
8. Батир Ю.Г., Помаза-Пономаренко А.Л., Лопатченко І.М. Електронне урядування розвитком сучасних міст // *Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»)*. 2021. № 2 (15). С. 275–283.
9. Белай С.В. Державний механізм оцінювання рівня загроз

національній безпеці соціально-економічного характеру // Держава та регіони. 2015. С. 30–

33. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1\\_2015/8.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2015/8.pdf).

10. Бичківський Р., Столярчук П., Гамула П. Метрологія, стандартизація, управління якістю і сертифікація: підруч. За ред. Р. Бичківського. 2-е вид., випр. і доп. Львів; К. : Вид-во Національного ун-ту «Львівська політехніка», 2004. 559 с.

11. Бондаренка В.В. Децентралізація влади. Законодавство. Роз'яснення. Зразки документів. К. : Юрінком Інтер, 2017. 420 с.

12. Бородін Є.І., Лененко І.М. Органи місцевого самоврядування як об'єкт реформування в контексті децентралізації влади в Україні // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2016. Вип. 2(16). С. 1-12.

13. Бурдье П. Практичний глузд. Київ: Український Центр духовної культури, 2003. 503 с.

14. Бутирська Т.О. Державне будівництво: стан, суперечності, перспективи розвитку в Україні: монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 484 с.

15. Вачевський М. Суть і принципи маркетингу в діяльності підприємства // Економіка України. 2003. № 12. С. 34–39.

16. Вебер М. Про деякі категорії соціології розуміння // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. К., 1998. С. 104–156.

17. Векслер Е.М., Рифа В.М., Василевич Л.Ф. Менеджмент якості : навч. посіб. Під загальною ред. Е.М. Векслера. К.: «ВД «Професіонал», 2008. 320 с.

18. Вербицький О.В, Помаза-Пономаренко А.Л. Виклики соціальної (гуманітарної, міграційної, інформаційної та ін.) безпеки України в ситуаціях ковідного / надзвичайного характеру як фактори позасистемності й трансформації // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). 2021. Випуск 1 (14). С. 298–304.

19. Віліжінський В., Попов М. Реформування системи місцевого

самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування : моногр. О. : ОРІДУ НАДУ, 2016. 182 с.

20. Гірман О. Соціальний капітал як ресурс регіонального розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 4. С. 62-69.

21. Газарян С.В. Аналіз та узагальнення наявних практик упорядкування, структурування, формалізації і стандартизації діяльності місцевих органів влади в Україні та за кордоном // Публічне управління XXI ст. : традиції та інновації : зб. тез XVII Міжнар. наук. конгресу, 27 квітня 2017 р. С. 215-218.

22. Грабар Н. Бюрократія як суспільно-політичний феномен: генезис теорії та можливості інтерпретації в сучасних державноуправлінських практиках // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2017. № 3. С. 16–24.

23. Грабар Н.С., Хмиров І.М. Становлення та трансформація механізмів державного управління (на прикладі управління інтелектуально-інноваційними ресурсами економіки в Україні) // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2021. Вип. 1 (14). С. 58-65.

24. Гринчуцька С.В. Конспект лекцій з курсу “Управління якістю” для студентів напряму підготовки 6.030501 “Менеджмент” усіх форм навчання. Тернопіль, ТНТУ імені І. Пулюя, 2011, 76 с.

25. Громико О.І. Технології підвищення якості діяльності органів публічної влади // Реалізація державної соціальної політики сталого розвитку 16 регіону органами публічної влади України : монографія / [Л.О. Белова, Д.В. Карамишев, Л.В. Набока та ін.] ; за заг. ред. д.держ.упр., проф. Д.В. Карамишева, к. держ.упр., доц. Л.В. Набоки. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. С. 229–241.

26. Гураль П., Сушинський О. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : Всеукр. наук.-практ.

конференція за міжнародною участю (15 березня 2019 р., м.Львів) / За наук. ред. проф. П. Гураля, проф. О. Сушинського. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2019. 148 с.

27. Демократія у самоврядуваннях (Децентралізація та місцеве самоврядування під час Української революції 1917-1921 років). У 2-х т. Т.1-2 / Вступ. слово А. Парубія, Голови ВР України; упоряд. Є.Р. Бершеда, В.О. Зайчук, О.Л. Копиленко, І.М. Мищак. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 336 с.

28. Діденко Н.Г. Управління, влада, держава: філософські аспекти взаємодії: монографія. Донецьк: ДонДУУ, 2005. 128 с.

29. Діджиталізація бізнесу: сьогодні і майбутнє. Збірник матеріалів круглого столу (м. Київ, 28 січня 2021 року). К.: «Хай-Тек Прес», 2021. 88 с. URL: <http://kumr.edu.ua/wp-content/uploads/2021/03/DIDZHITALIZATSIYA-BIZNESU-SOGODENNYA-TA-MAJBUTNYE.pdf>.

30. Діючі проекти МТД // Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/mizhnarodna-tehnichna-dopomoga/diyuchi-proyekty-mtd/>.

31. Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р.Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків: монографія. Харків: НУЦЗ України, 2018. 216 с.

32. Драган О.І. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 4. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2014\\_4\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_4_3).

33. ДСТУ 1.1 – 2001. Стандартизація та суміжні види діяльності. Терміни та визначення основних понять. URL: [https://dnaop.com/html/43909/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3\\_1.1\\_2001](https://dnaop.com/html/43909/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3_1.1_2001).

34. ДСТУ ISO 18091:2020 Системи управління якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 у суб'єктах місцевого самоврядування (ISO 18091:2019, IDT). URL: [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=91079](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=91079).

35. ДСТУ ISO 9001-2015 Система управління якістю. URL: <https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%209001.pdf>.

36. Дудінська І., Цірнер М. Децентралізація публічної влади у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України) : монографія. Ужгород : "Ліра", 2017. 128 с.

37. Дюркгейм Е. Про поділ суспільної праці. Метод соціології. М., 1991. С. 6-32.

38. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_106](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106).

39. Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036).

40. Загальна інформація про децентралізацію // Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.

41. Загальні методичні рекомендації щодо проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків і завдань. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0102351-04#Text>.

42. Ілляшенко С.М. Маркетинг інновацій і інновації в маркетингу : монографія. Суми : ВТД „Університетська книга”, 2008. 615 с.

43. КВУ: в Україні зареєстровані 365 партій, більшість із них - «у сплячці» // УКРІНФОРМ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3324130-kvu-v-ukraini-zareestrovani-365-partij-bilsist-iz-nih-u-splacci.html>.



44. Кеттл Дональд. Глобальна революція у державному управлінні // Вітчизняні записки. 2004. № 2. URL: <http://www.stranaoz.ru/?numid=17&article=821>.

45. Конституція Республіки Польща від 02.04.1997 р. // Сайт Польського Сейму. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.

46. Коротич О.Б. Інституціональне забезпечення розвитку публічної влади на місцевому рівні : монографія / [О.Б. Коротич, Ю.О. Куц, Н.М. Мельтюхова та ін.] ; за заг. ред. д.держ.упр., проф. О.Б. Коротич, к.держ.упр., доц. Л.В. Набоки. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2018. 128 с.

47. Крутій О.М. Організаційно-правовий механізм діалогової взаємодії органів влади та громадськості. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11komovg.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11komovg.pdf).

48. Коруняк А.В. Актуальні проблеми зайняття посади старости в місцевому самоврядуванні в Україні // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. 2023. Вип. 1. С. 297-307.

49. Крюков О.І., Шкурат І.В. Методологія дослідження та механізми формування еліти в умовах глобалізації // Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 2. С. 71-77.

50. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместнік В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2018. № 1. С. 5-10.

51. Кузьменко Г.О. Формування та використання людського потенціалу в процесі реформування державного управління в Україні. URL: <https://snku.krok.edu.ua/vcheni-zapiski-universitetu-krok/article/view/210>.

52. Кутьков В.П. Теоретичні аспекти концепції маркетингу як

філософії управління регіоном. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/12.pdf>.

53. Лаурітцен П. Основні тези промови про участь, представлені на навчальному курсі щодо розробки та імплементації проектів участі на місцевому та регіональному рівнях, Європейський молодіжний центр, червень 2006. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/citizenship-and-participation>.

54. Лахижа М.І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід). Полтава: РВВ ПУСКУ. 2008. 133 с.

55. Лободенко К. В. Advanced technologies in the field of human rights and justice: Ukraine and worldwide // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2020. Вип. 1 (12). С. 52–57.

56. Лойко Д.П., Вотченікова О.В., Удовіченко О.П., Котляр М.А. Управління якістю : навч. посіб. Львів : Магнолія, 2010. 336 с.

57. Маринів А. Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій Республіці : монографія. Х. : Право, 2020. 208 с.

58. Мельтюхова Н.М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. 204 с.

59. Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні : Всеукр. наук. практик. конференція за міжнародною участю (20 грудня 2019 року, м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2020. 300 с.

60. Мінаєва Г.М. Удосконалення форм і методів проведення внутрішніх аудитів системи якості в органах місцевого самоврядування // Державне будівництво. 2011. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2011\\_1\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_27).

61. Місцеве самоврядування // Вікіпедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Місцеве\\_самоврядування](https://uk.wikipedia.org/wiki/Місцеве_самоврядування).
62. Микитюк Ю.М. Механізми державної політики у сфері цифровізації правового регулювання в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня канд. наук з держ. упр. за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління, Харків: НУЦЗ України, 2021. 20 с.
63. Михайлов Д.С. Аналіз законодавчого забезпечення організаційно-правового механізму місцевого самоврядування в Україні // Публічне управління у сфері цивільного захисту: освіта, наука, практика: матеріали Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції (18.03.2022 р., м. Харків). Харків: НУЦЗУ. 2022. С. 91–94.
64. Михайлов Д. Features of the legal mechanism of development of public administration and local self-government // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. Вип. 1 (16). 2022. С. 50–55.
65. Михайлов Д.С. Кадровий потенціал органів місцевого самоврядування та державної влади в регіонах як основа національної безпеки України в умовах військового часу // Трансформація системи публічного управління в умовах військового часу: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (03.06.2022 р.). Переяслав. 2022. С. 213–215.
66. Михайлов Д.С. Напрямки вдосконалення організаційно-правового механізму місцевого самоврядування // Державне і муніципальне управління: теорія, методологія, практика: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (04-05.03.2022 р., м. Запоріжжя). Запоріжжя: КПУ. 2022. С. 18–21.
67. Михайлов Д.С. Організаційно-правові засади впровадження менеджменту якості в органах місцевого самоврядування в умовах діджиталізації // Цифрове суспільство: управління, фінанси та соціум: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (28.04.2023 р.).

Дніпро. 2023. С. 69–71.

68. Михайлов Д.С. Розвиток місцевого самоврядування в межах організаційно-правового & інформаційного вимірів // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи : матеріали 12 Всеукр. наук.-прак. конф. / за наук. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща (07.12.2021 р., м. Херсон). Херсон: ХНТУ, 2021. С. 102–105.

69. Михайлов Д.С. Роль органів цивільного захисту та місцевого самоврядування в системі забезпечення національного спротиву та безпеки // Запобігання надзвичайним ситуаціям та їх ліквідація: матеріали круглого столу (вебінару) (23.02.2022 р. м. Харків). Харків: НУЦЗУ. 2022. С. 179-180.

70. Михайлов Д.С. Стан функціонування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням думки громадськості // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. Вип. 2 (17). 2022. С. 247–253.

71. Михайлов Д.С. Теоретичні засади формування та модель оцінювання організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. Вип. 1 (18). 2023. С. 308–314.

72. Михайлов М.О. Джерельна база дослідження механізмів інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу // Актуальні проблеми державного управління. 2017. № 2. С. 131-138.

73. Михайлов М.О. Понятійне поле дослідження інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу // Право та державне управління. 2020. № 1. Том 2. С. 8-13.

74. Місцеве самоврядування в Україні: від витоків до сьогодення (до Дня місцевого самоврядування) // Бібліотечно-бібліографічні ресурси Верховної Ради України. URL: [http://lib.rada.gov.ua/static/excursion/misz\\_samovr-20.html](http://lib.rada.gov.ua/static/excursion/misz_samovr-20.html).

75. Молодь в русі. Аналітичний звіт, Європейська Комісія, травень

2011. URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_319a\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_319a_en.pdf).

76. Момот О.І. Менеджмент якості та елементи системи якості: навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2007. 368 с.

77. Моніторинг регіонального розвитку // Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/monitorynh/>.

78. Мочков О.Б. Територіальна громада в реалізації місцевої демократії : монографія / За наук. ред. д. держ. упр. П.В. Ворони. Київ: ТОВ «Видавничий дім «АртЕк»», 2019. 268 с.

79. Новіков В.М., Никитюк О.А. Системи управління якості в органах влади - дієвий інструмент підвищення конкурентноспроможності країни. URL:

<http://www.euroacademia.com.ua/data/site/%D0%A1%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B8%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%8F%D0%BA%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96%20%D0%B2%20%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%85%20%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8.pdf>.

80. Овчаренко В. Місцеве самоврядування в Україні: історичні витоки, становлення та перспективи : Монографія. Київ: Логос, 2014. 911 с.

81. Омаров А.Е. Сучасний стан реалізації національної політики екологічної безпеки. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/6950/1/25%20.pdf>.

82. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

83. Павлюк А.П. Напрями удосконалення інституційно-правового забезпечення реалізації реформи децентралізації влади в Україні". Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/napryami-udoskonalennya-instituciyno-pravovogo-zabezpechennya>.

84. Падалка А.В. Публічне управління в Ізраїлі та Україні: компаративний аналіз. URL: [https://krs.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1212/1/%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82\\_%D0%9F%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D0%BB%D0%BA%D0%B0.pdf](https://krs.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1212/1/%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82_%D0%9F%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D0%BB%D0%BA%D0%B0.pdf).
85. Паніотто В. Чому українці вірять у перемогу, а росіяни люблять війну? Пояснює соціолог Паніотто (21.04.2022 р.) // BBCNEWS | Україна. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-61151164>.
86. Петровський П.М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління: монографія. 2008.
87. Петровський П.М. Інноваційне мислення як чинник розвитку публічного врядування // Демократичне врядування. 2019. Вип. 23. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2019\\_23\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2019_23_3).
88. Петровський П.М. Сервісна концепція державного управління // Енциклопедія державного управління: у 8 т., С. 523-525.
89. Повноваження // Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Повноваження>.
90. Политические партии в Украине // Слово і діло. URL: <https://ru.slovoidilo.ua/2022/02/15/infografika/politika/politicheskie-partii-ukraine-skolko-zaregistrirvano-i-skolko-uchastvuyut-vyborax>.
91. Подольчак Н.Ю., Цигилик Н.В., Білоус Н.Б. Кваліфікаційна асиметрія державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування: причини виникнення та способи усунення // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління). 2022. Вип. 2 (17). С. 230–237.
92. Помаза-Пономаренко А.Л. Правове забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах децентралізації й інституціоналізації влади: монографія. Харків: НУЦЗ України, 2020. 190 с.
93. Помаза-Пономаренко А.Л. Ставлення населення до державної

політики у сфері національної безпеки у довоєнний і воєнний періоди // Держава ХХІ століття: погляд молоді: Всеукраїнської науково-практичної on-line конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених» (присвячена Дню Науки). Житомир. 2022. С. 407.

94. Помаза-Пономаренко А.Л., Микитюк Ю.М. Цифровізація державної політики vs. державна політика цифровізації у сфері правового регулювання: монографія. Харків: НУЦЗ України, 2021. 200 с.

95. Правосуд О.Є., Шевченко С.О. Аналіз рівня довіри населення до органів публічної влади як підґрунтя національної безпеки в Україні // Наукові перспективи. Серія: Державне управління. 2022. № 8 (26) 2. С. 57–68.

96. Практичні аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку : монографія. Х. : Друкарня Мадрид, 2019. 238 с.

97. Приходченко Л.Л. Досвід проведення адміністративних реформ у пострадянських країнах: уроки для України // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. № 2. С. 4–9.

98. Приходченко Л.Л. Перспективи розвитку публічного адміністрування: якість бюрократії та ефективність публічного адміністрування // Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування : щорічні Всеукраїнські громадські слухання, 24–25 вересня 2009 р. / ред. кол. : Т.В. Мотренко (голов. ред.) ; тези доп. Одеса : Юридична література, 2009. С. 517–520.

99. Приходченко Л.Л. Політична модернізація : [Підручник з грифом МОН України] / Л.Л. Приходченко, О.В. Радченко, В.В. Діуліна, С.С. Погорелий / За ред. В.Б. Дзюндзюка; О.В. Радченка; О.А. Котукова. Харків: Вид-во ХарРІДУ «Магістр». 2011. 420 с.

100. Приходченко Л.Л. Управління за результатами: ефективність запровадження в державному секторі // Кримський юридичний вісник. Сімферополь, 2011. Вип. 1 (12), Ч. II. С. 27–34.

101. Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 р., № 4061-VI. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T114061.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T114061.html).

102. Про вибори Президента України. Закон України від 19.12.2019 р., № 396-IX URL : [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14).

103. Про всеукраїнський референдум. Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>.

104. 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>.

105. Про місцеві вибори. Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#n1742>.

106. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.

107. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

108. Регламент ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

109. Слобожана О.В., Кравченка В.В. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : Збірник тез доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). Київ: ТОВ "ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС", 2019. 228 с.

110. Собченко Л. Проблеми функціонування органів самоорганізації населення в Україні та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування : монографія. К. : К.І.С., 2014. 174 с.



111. Ставнійчук А. Місцевий референдум як форма безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою : монографія. Харків: Фактор, 2020. 240 с.
112. Суший О. В. Психосоціальна культура державного управління : Монографія. К. : Світогляд, 2012. 344 с.
113. Сушко Н. Казначейське обслуговування державного і місцевих бюджетів: сучасний стан та реформування : монографія. Київ: ДННУ «Академія фінансового управління», 2017. 366 с.
114. Тернер Дж., Оукс П., Хеслем С., Девід В. Соціальна ідентичність самокатегоризація та група // Іноземна психологія, 1994. Т. 2. № 2 (4). С. 8–17.
115. Тихонова Т. Інформаційно-комунікаційні технології професійної діяльності: сутність поняття // Науковий вісник МДУ ім. В.О. Сухомлинського. 2011. Випуск 1(33). С. 101–105.
116. Тогобицька В.Д. Вплив діджиталізації на економічний розвиток регіонів // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2018. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/13997/1/Tohobytska218.pdf>.
117. Тогобицька В.Д. Державне регулювання соціально-економічних ризиків України в умовах діджиталізації: теорія, методологія та практика : монографія. Харків: НУЦЗУ, 2021. 284 с.
118. Тогобицька В.Д. Основні чинники впливу цифровізації економіки на соціально-економічні системи // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2021. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/13285/1/Tohobytska.pdf>.
119. Українська політична нація: проблеми становлення : зб. наук. ст. / за ред. М.М. Розумного (заг. ред.), М.Т. Степика, В.М. Яблонського. К.: НІСД, 2012. 384 с.
120. Уряд затвердив розподіл обсягу субвенції з державного бюджету

місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/prozatverdzhennya-rozpodilu-obsyagu-subsyanciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzheta-na-formuvannya-infrastrukturi-obyednanih-teritorialnih-gromad-u-2019-roci>.

121. У які проекти інвеститур ЄБРР в Україні // Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/09/24/678126/>.

122. Філатова Л.С. Теоретико-методологічний аналіз дефініції «концепції маркетингу» // Глобальні та національні проблеми економіки. 2015. Вип. 4. С. 502-505.

123. Хабермас Ю. Громадянство та національна ідентичність. URL: <http://www.hrighs.ru/hrighs/text/b/Chapter5.htm>, 2000.

124. Харт Р. Участь дітей: від символічності до громадянства, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, 1992.

125. Ходирева Ю. Сутність поняття «інформаційно-комунікаційні технології» // Науковий вісник Донбасу. 2004. № 1(25). С. 28–35.

126. Шандра В. Міщанські органи станового самоврядування в Україні (кінець XVIII початок- XX ст.). К. : Ін-т історії України НАН України, 2016. 344 с.

127. Шаповал М.І. Менеджмент якості : підруч. 3-тє вид., випр. і доп. Київ: Т-во «Знання», КОО, 2007. 471 с.

128. Штомпка П. Социология социальных изменений; пер. с англ. под ред. В.А. Ядова. Аспект Пресс, 1996. 223 с.

129. Янчук А.О. До питання про окремі аспекти децентралізації в Україні // Наукові записки Інституту законодавства ВРУ. 2016. № 3. С. 35-41.

130. Яровий Т.С. Концептуальні засади лобіювання як інструмент реалізації цілей державної безпеки // Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 2. С. 99–103.

131. Ahmad M.S., Talib N.B.A. Analysis of community empowerment on

projects sustainability: Moderating role of sense of community. *Soc. Indic. Res.* 2016. Vol. 129. Pp. 1039–1056.

132. Ang S.H., Cavanagh J., Southcombe A., Bartram T., Marjoribanks T., McNeil N. Human resource management, social connectedness and health and well-being of older and retired men: The role of Men's Sheds. *Int. J. Hum. Res. Manag.* 2017. Vol. 28. Pp. 1986–2016.

133. Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation,» *JAIP*, Vol. 35, № 4, July 1969, pp. 216-224.

134. Aruna C. Does social capital make a difference for Dalit women representatives in local self governance? *Contemp. Voice Dalit.* 2018. Vol. 10. Pp. 59–66.

135. Astrauskas A. Local Self-government and the Problems of Local Self-government in Lithuania. URL: <https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/2520>.

136. Austin M.J., Anthony E.K., Knee R.T., Mathias J. Revisiting the relationship between micro and macro social work practice. *Fam. Soc.* 2016. Vol. 97. Pp. 270–277.

137. Beck U. *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage. 1992.

138. Bell D. *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. N.Y.: Free Press, 1965.

139. Berry L.L. *Relationship Marketing* // L.L. Berry, G.L. Shostak, and G. Upah, eds. *Emerging Perspectives on Services Marketing*. Chicago: AMA, 1983. pp. 25–38.

140. Benz A., Papadopoulos Y. Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues. *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experience*. L., 2006. P. 1–26.

141. Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932.

142. Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990.
143. Biermann O., Eckhardt M., Carlford S., Falk M., Forsberg B.C. Collaboration between non-governmental organizations and public services in health – A qualitative case study from rural Ecuador. *Glob. Health Action*. 2016. Vol. 9. Pp. 32237.
144. Bolton D., Khazaezadeh N., Carr E., Bolton M., Platsa E., Moore-Shelley I., Luderowski A., Demilew J., Brown J. Evaluation of a community-led intervention in South London: How much standardization is possible? *Int. J. Environ. Res. Public Health*. 2020. Vol. 17. Pp. 2523.
145. Carnevale D.G., Wechsler B. Trust in the Public Sector: Individual and organizational determinants. *Administration and Society*, Vol. 23. 1992. Pp. 471–494.
146. Castaldo S. Meanings of Trust: a Meta Analysis of Trust Definitions: Paper presented at Second Euram Conference. Stockholm, 2002.
147. Chandler, J. A. A rationale for local government. *Local Government Studies*, 2010. vol. 36, № 1, pp. 5–20.
148. Chandler, J. A. Liberal justifications for local government in Britain: The triumph of expediency over ethics. *Political Studies*, 2008. vol. 56, No. 2, pp. 355–373.
149. Chen J., Lu C. Social capital in urban China: Attitudinal and behavioral effects on grassroots self-government. *Soc. Sci. Q.* 2007. Vol. 88. Pp. 422–442.
150. Coulson A. Trust and contract in public sector management. A. Coulson (Ed.). *Trust and contracts: Relationships in local government, health and public services*. Bristol :The Policy Press. 1998. Pp. 9–34.
151. Das K. Exploring the politico-cultural dimensions for development of smart cities in India. *Int. Rev. Spat. Plan. Sustain. Dev.* 2017. Vol. 5. Pp. 79–99.
152. Davila de Leon M.C., Finkelstein M.A. Individualism/collectivism

and organizational citizenship behavior. *Psicothema*. 2011. Vol. 23. Pp. 401–406.

153. Decentralization: experiments and reforms. Edited by T. M. Horvath. *Local governments in central and eastern Europe*. 1999, pp. 165–217.

154. Expert discussion on Prospects of Decentralisation. URL: <https://case-ukraine.com.ua/en/publications/expert-discussion-on-prospects-of-decentralisation/>.

155. Erlingsson, G. Ó., Ödalen, J. How Should Local Government Be Organized? Reflections from a Swedish Perspective. *Local Government Studies*, 2013. vol. 39, Vol. 1, pp. 22–46.

156. Erlingsson, G. Ó., Ödalen, J. A normative theory of local government: Connecting individual autonomy and local self-determination with democracy. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2017. vol. 15, No. 2, pp. 329–342.

157. Fábíán A. Local self-government in Hungary: The impact of crisis. In: Silva C.N., Buček J., editors. *Local Government and Urban Governance in Europe*. Springer International Publishing; Cham, Switzerland: 2017. pp. 71–87.

158. Faliński, S. Zróźnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 2014. 3(41), pp. 70–81.

159. Giddens, Anthony Functionalism: apres la lutte, *Social Research*, 43, 1976. Pp. 325.

160. Haerpfer C., Kizilova K. Support for political system and democracy in new independent states // *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2014. № 1101. Pp. 118–125. URL: <https://periodicals.karazin.ua/ssms/article/view/13613/12805>.

161. Hamano T., Tominaga K., Takeda M., Sundquist K., Nabika T. Accessible transportation, geographic elevation, and masticatory ability among elderly residents of a rural area. *Int. J. Environ. Res. Public Health*. 2015. Vol. 12. Pp. 7199–7207.

162. Iwai N. Division of housework in Japan, South Korea, China and

Taiwan. In: Tsai M.-C., Chen W.-C., editors. *Family, Work and Wellbeing in Asia*. Springer Singapore; Singapore: 2017. pp. 107–127.

163. Jabeen N., Mubasher U. Gender and local governance in Pakistan. In: Ahmed N., editor. *Women in Governing Institutions in South Asia: Parliament, Civil Service and Local Government*. Springer International Publishing; Cham, Switzerland: 2018. pp. 285–304.

164. Klarić M. Problems and Developments in the Croatian Local Self-Go. URL: <https://hrcak.srce.hr/file/278545>.

165. Koliushko I. On the challenges, limitations, and risks for local self-government bodies in the wartime. URL: <https://rpr.org.ua/en/news/on-the-challenges-limitations-and-risks-for-local-self-government-bodies-in-the-wartime/>.

166. Koprić I., Klarić M. New Developments in Local democracy in Croatia. *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 15 (2), 2015. Pp. 389-414.

167. Kumar A. Effective local self-governance through Gram Panchayats: A case study from rural India. *Int. J. Community Soc. Dev.* 2019. Vol. 1. Pp. 106–123.

168. Lee E.-J. Local self-governance and the Citizens' Movement. *Korea J.* 2006. Vol. 46. Pp. 129–154.

169. Lidstrom, A., Baldersheim, H. A comparative approach to local government legitimacy. Paper prepared for the ECPR general conference in Prague. 2016.

170. Luhmann N. *Trust and Power*. Chichester: John Wiley & Sons. 1979.

171. Mackenzie, W.J.M. *Theories of Local Government*. In: *Explorations in Government*. London: Palgrave Macmillan, 1975. pp. 68–88.

172. *Managing across levels of government*. Organization for economic co-operation and development. 1997, pp. 15–46.

173. *Managing for sustainability — A quality management approach (Настанова для можливості підтримання — Підхід якісного управління) ISO /*

CD 9004, 2007.

174. Merton R.K. Socially Expected Durations. In: Powell, W. W. and Robbins, R. (Eds.). Conflict and Consensus. A Festschrift in Honor of Lewis A. Coser. New York : The Free Press. 1984. Pp. 262–283.

175. Milligan C., Neary D., Payne S., Hanratty B., Irwin P., Dowrick C. Older men and social activity: A scoping review of Men's Sheds and other gendered interventions. Ageing Soc. 2016. Vol. Pp. 36:895–923.

176. Mykhaylov D. Diagnostic methodology of the formation of the organizational and legal mechanism of the development of local self-government // Public administration and state security aspects. 2023. Vol. 1. Pp. 150–159.

177. Mykhaylov D., Pravosud O. Development of public administration in the field of local government in Ukraine in the context of ensuring the trust of its population // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. Вип. 2 (15). 2021. С. 268–274.

178. Ohta R., Sato M., Maeno T. The relationship between sense of a life worth living and local self-governance: A cross-sectional study. J. Gen. Fam. Med. 2019. Vol. 20. Pp. 230–235.

179. Ohta R., Yoshinori R., Kataoka D., Sano C. Effectiveness and Challenges in Local Self-Governance: Multifunctional Autonomy in Japan. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7827779/>.

180. Rose R., Mishler W.T., Haerpfer C.W. Democracy and its Alternatives: Understanding Post-communist Societies. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press. 1998.

181. Panejko J. Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno, 1934.

182. Parsons T. A Behavioristic Concept of the Nature of Morals. The American Sociologist. Vol. 27. № 4. Winter 1996. pp. 24-37.

183. Parsons T. The Theory of Human Behavior in its Individual and Social Aspects. The American Sociologist. Vol. 27. № 4. Winter 1996. pp. 13-23.

184. Piattoni S. Multi-level governance in the EU. Does it Work?

Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger. MIT, May 8 and 9, 2009. Pp. 12–16.

185. Pomaza-Ponomarenko A., Nazarov O., Udyanskyi M., Moroz S., Khmyrov I., Akhmedova O. Methodical approaches to state policy forecasting of sustainable development of Ukraine's regions // Financial and credit activities: problems of theory and practice. 2021. Vol. 1. № 36. Pp. 171-178. URL: <http://fkd.org.ua/article/view/227738>.

186. President's Quality Award Program. URL: <https://www.chcoc.gov/content/presidents-quality-award-program-1>.

187. Prina F., Smith D.J., Sansum J.M. National cultural autonomy in Central and Eastern Europe: Challenges and possibilities. In: Nimni E., Aktoprak E., editors. Democratic Representation in Plurinational States: The Kurds in Turkey. Springer International Publishing; Cham, Switzerland. 2018. pp. 85–111.

188. Quental N., Lurenco J.M., da Silva F.N.: Sustainable Development Policy: Goals; Targets and Political Cycles, Sustainable Development, January - February, Vol. 19, Issue 1., pp. 15-29.

189. Savivaldos institucijo patumai. Vieðojo sektoriaus institucijø administravimas. Monografija. Ats. red. prof. habil. dr. S. Puðkorius. Vilnius. 2002, pp. 94–131.

190. Sellers J.M., Lidström A. Decentralization, local government, and the welfare state. Governance. 2007. Vol. 20. Pp. 609–632.

191. Schmitt, C. Dodatki do Pojęcia polityczności. Pro Fide Rege et Lege, 2017. Vol. 1–2(77–78), pp. 30–54.

192. Swianiewicz, P. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe”, Local Government Studies, Vol 40, Issue 2, 2014. pp. 292-311.

193. Świącicki, Ł. Carl Schmitt o państwie jako monopolu polityczności (a nie przemocy). Civitas. Studia z filozofii polityki, 2015. № 17, pp. 163–182.



194. Świącicki Ł. Local Self-Government as a Problem of Political Theory. URL: <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ppsy/48-4/ppsy2019401.pdf>.
195. Zilinskas G. Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990–2000. Viešojo administravimo efektyvumas. Monografija. Kaunas: Technologija, 2001, pp. 198–224.
196. Ubels H., Bock B.B., Haartsen T. The dynamics of self-governance capacity: The Dutch rural civic initiative “Project Ulrum 2034” *Sociol. Rural.* 2019. Vol. 59. Pp. 763–788.
197. Vaitiekien E., Vidrinskait S. Savivaldos teisės pagrindai. Lietuvos konstitucinės teisės šaltiniai. Vilnius: Justitia, 2001, pp. 165–184.
198. Wang Z., Liu J., Pavličević D. Democratic localism: The case of grassroots self-governance in urban China. *Chin. Pol. Sci. Rev.* 2018. Vol. 3. Pp. 129–153.
199. Winther A.M. Community sustainability: A holistic approach to measuring the sustainability of rural communities in Scotland. *Int. J. Sustain. Dev. World Ecol.* 2017. Vol. 24. Pp. 338–351.
200. Wiśniewski, M. Zaufanie do samorządu terytorialnego w Polsce – próba oceny. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2015. LXXVII(3), pp. 321–334.
201. Wolman, H., Goldsmith, M. Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept. *Urban Affairs Quarterly*, 1990. vol. 26, No. 1, pp. 3–27.
202. Wollman, H.: “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between-Multifunction and Single-Purpose Organizations”, *Local Government Studies*, Vol. 30, Issue 4, 2004., pp. 639-656.
203. Wu J., Yang Y. Does public servants’ trust in citizen raters really matter evidence from mainland China. *International Public Management Review*. 2011. № 12 (1). Pp. 1–21.
204. Yang K. Public administrators’ trust in citizens: A missing link in

citizen involvement efforts. Public Administration Review. 2005. № 65 (3).  
Pp. 273–285.

205. 2022 - After VUCA, the transformation to a BANI world. URL:  
<https://ideasen.llorenteycuencia.com/2021/03/16/aftervuca-the-transformation-to-a-bani-world/>.

## Додаток А

**ПЕРЕЛІК**  
**діючих проєктів (програм) міжнародної технічної допомоги, бенефіціаром/реципієнтом яких є Мінрегіон**  
(станом на лютий 2021р.)

№ з/п	Назва проєкту (програми)	Партнер з розвитку / виконавець	Реципієнт/ бенефіціар	Строк реалізації проєкту (програми)	Мета проєкту (програми)
1	<b>Підтримка децентралізації в Україні – Фаза II</b>	<u><b>Партнер з розвитку:</b></u> Уряд Королівства Швеція через Шведське агентство з міжнародного розвитку та співробітництва (Sida) <u><b>Виконавець:</b></u> Компанія SKLInternational - підвідомча організація Шведської асоціації місцевих влад і регіонів (SALAR)	<u><b>Реципієнт:</b></u> Всеукраїнська організація органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» <u><b>Бенефіціар:</b></u> Міністерство розвитку громад та територій України	01.01.2020–31.12.2022	Посилення демократії, покращення врядування та надання послуг громадянам України
2	<b>Підтримка децентралізації в Україні</b>	<u><b>Партнер з розвитку:</b></u> Уряд Швейцарської Конфедерації через Швейцарську агенцію з розвитку та співробітництва (SDC)  <u><b>Виконавець:</b></u> Швейцарський центр ресурсів та консультацій з питань розвитку (SkatConsultingLtd.)	<u><b>Реципієнт/бенефіціар:</b></u> Міністерство розвитку громад та територій України	01.12.2006-30.06.2021	Розробка можливих механізмів надання якісних децентралізованих публічних послуг членам громад, включення їх до національної програми з метою їх подальшого поширення через: підвищення рівня залучення громади до процесів прийняття рішень, планування, забезпечення і моніторингу послуг; розробку ефективних моделей управління досвідом/знаннями; надання дорадчої допомоги ключовим національним інституціям на основі досвіду, отриманого у пілотних регіонах
3	<b>Партнерство для розвитку міст</b>	<u><b>Партнер з розвитку:</b></u> Уряд Канади через Міністерство закордонних справ, торгівлі та	<u><b>Реципієнти:</b></u> 1. ВАОМС «Асоціація міст України»	27.03.2015–30.06.2021	Зміцнення муніципального сектора в Україні шляхом нарощення спроможностей в шістнадцятьох містах задля сприяння демократії та економічному розвитку на

№ з/п	Назва проєкту (програми)	Партнер з розвитку / виконавець	Реципієнт/ бенефіціар	Строк реалізації проєкту (програми)	Мета проєкту (програми)
		розвитку Канади  <b>Виконавець:</b> Федерація канадських муніципалітетів	2. 16 міських рад +5 ГО  <b>Бенефіціари:</b> Міністерство розвитку громад та територій України  Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства		місцевому рівні, створення більш сприятливого середовища для підприємництва та місцевого економічного розвитку, сприяння децентралізації влади та плануванню комплексного розвитку на місцевому, регіональному та національному рівні
4	<b>U-LEAD з Європою: програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку - Компонент 2: Створення центрів надання адміністративних послуг та підвищення поінформованості населення про місцеве самоврядування</b>	<b>Партнер з розвитку:</b> Європейський Союз  <b>Виконавці:</b> Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA) через Шведську асоціацію місцевих влад і регіонів (SALAR)/SKLInternational та NirasSwedenAB	<b>Реципієнти:</b> Міністерство розвитку громад та територій України Центри надання адміністративних послуг у областях України, які обиратимуться в ході реалізації проєкту  <b>Бенефіціар:</b> Міністерство розвитку громад та територій України	18.08.2016 – 22.04.2021	Поліпшення доставки місцевих послуг для підвищення вигоди громадян. Відбір Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), включаючи проведення ремонтних робіт, устаткування меблями та ІТ обладнанням; підвищення кваліфікації персоналу; інформаційні компанії щодо діяльності місцевих органів влади, реклама тощо.
5	<b>Підтримка реформи децентралізації в</b>	<b>Партнери з розвитку:</b> Уряд Федеративної Республіки	<b>Реципієнт/бенефіціар:</b> Міністерство розвитку	01.07.2020 – 30.06.2024	Розвиток спроможностей ключових учасників процесу на національному,

№ з/п	Назва проєкту (програми)	Партнер з розвитку / виконавець	Реципієнт/ бенефіціар	Строк реалізації проєкту (програми)	Мета проєкту (програми)
	<b>Україні/ Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку (UDU/ U-LEAD з Європою: фаза II)</b>	Німеччина через Федеральне Міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини (BMZ)  Європейський Союз  <b>Виконавець:</b> Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ)	громад та територій України		регіональному та місцевому рівнях для подальшого впровадження децентралізації та відповідної регіональної політики в Україні, а також сприяння визначенню функцій для кожного рівня влади в окремих сферах політики
6	<b>Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)</b>	<b>Партнер з розвитку:</b> Уряд США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID)  <b>Виконавець:</b> Глобал Комьюнітіз/Global Communities	<b>Реципієнти:</b> Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад Об'єднані громади Дніпропетровської, Івано-Франківської, Кіровоградської, Миколаївської, Тернопільської, Харківської, Херсонської областей, які обиратимуться в ході реалізації проєкту; ГО «Український кризовий медіа-центр» тощо (більше 50-ти реципієнтів) <b>Бенефіціар:</b> Міністерство розвитку громад та територій України	08.06.2016 – 30.09.2022	Сприяння місцевим органам самоврядування у підвищенні ефективності управління ресурсами та послугами, які відповідають пріоритетам громади
7	<b>Розвиток громад</b>	<b>Партнер з розвитку:</b> Уряд США через Корпус Миру	<b>Реципієнти:</b> Українські неурядові та	березень 2006 – грудень 2022 року	Підвищення спроможності громадян брати участь у вирішенні актуальних питань

№ з/п	Назва проєкту (програми)	Партнер з розвитку / виконавець	Реципієнт/ бенефіціар	Строк реалізації проєкту (програми)	Мета проєкту (програми)
		США <b>Виконавець:</b> Корпус Миру США в Україні	благодійні організації, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, бібліотеки, інші зацікавлені державні та комунальні установи (за місцем призначення добровольців) <b>Бенефіціар:</b> Міністерство розвитку громад та територій України		життєдіяльності місцевих громад, сприяння сталому організаційному розвитку українських урядових і неурядових організацій, розширення економічних можливостей громадян
8	<b>Підтримка належного врядування в місцевих громадах як складової реформи децентралізації</b>	<b>Партнер з розвитку:</b> Координатор проєктів ОБСЄ в Україні <b>Виконавець:</b> Координатор проєктів ОБСЄ в Україні	<b>Реципієнт/бенефіціар:</b> Міністерство розвитку громад та територій України	01.02.2018-31.03.2021	Підтримка належного врядування в місцевих громадах як складової реформи децентралізації
9	<b>Реформи децентралізації та безпека в громаді: трансформаційні підходи до гендерної рівності та розширення прав та можливостей жінок в Україні</b>	<b>Партнер з розвитку:</b> Уряд Королівства Данія через Міністерство закордонних справ Данії <b>Виконавець:</b> Структура Організації Об'єднаних Націй з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок в Україні (Структура ООН Жінки)	<b>Реципієнти:</b> Міжнародний благодійний фонд «Український жіночий фонд», Міжнародний благодійний фонд «Українська фундація громадського здоров'я» <b>Бенефіціар:</b> Міністерство розвитку громад та територій України	01.02.2018 –31.12.2022	Забезпечення участі та отримання жінками, особливо вразливими групами, однакових переваг від процесів реформи децентралізації та забезпечення безпеки в громадах. Проєкт надаватиме підтримку Уряду України в інтеграції пріоритетів гендерної рівності стосовно зазначених напрямів шляхом розбудови потенціалу органів влади

№ з/п	Назва проєкту (програми)	Партнер з розвитку / виконавець	Реципієнт/ бенефіціар	Строк реалізації проєкту (програми)	Мета проєкту (програми)
10	<b>Розвиток соціальної інфраструктури у зв'язку зі збільшенням кількості внутрішньо переміщених осіб в Україні</b>	<p><b>Партнер з розвитку:</b> Уряд Федеративної Республіки Німеччина через Федеральне Міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини (BMZ)</p> <p><b>Виконавець:</b> Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ)</p>	<p><b>Реципієнти:</b> Громади, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади та громадські організації, які визначаються на конкурсній основі; Бердянська міська рада Запорізької області, Первомайська міська рада Харківської області</p> <p><b>Бенефіціар:</b> Міністерство розвитку громад та територій України</p>	01.02.2016 – 28.02.2021	<p>Забезпечення покращеною соціальною інфраструктурою внутрішньо переміщених осіб та місцевого населення в обраних приймаючих громадах Харківської, Дніпропетровської та Запорізької областей шляхом:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- проведення капітального ремонту та розбудови нових приміщень;</li> <li>- проведення навчання для територіальних громад щодо планування попиту і потреб, розробки будівельних проєктів та подачі заявок на фінансування;</li> <li>- створення в обраних громадах концепцій забезпечення житлом згідно попиту</li> </ul>
11	<b>Надання технічної підтримки для реалізації Програми розвитку муніципальної інфраструктури</b>	<p><b>Партнер з розвитку:</b> Європейський інвестиційний банк</p> <p><b>Виконавець:</b> COWI (Данія)</p>	<p><b>Реципієнт:</b> Міністерство розвитку громад та територій України</p> <p><b>Бенефіціар:</b> Міністерство розвитку громад та територій України</p>	03.07.2018 – 02.07.2022	<p>Забезпечення впровадження та подальший розвиток (у разі необхідності) процедур, встановлених на ранніх етапах реалізації Програми розвитку муніципальної інфраструктури України, сприяння належному функціонуванню групи управління проєктом (ГУПП) шляхом надання всебічної підтримки у виконанні завдань в рамках даної Програми</p>

Джерело: складено на підставі [30]

### *Статистичний опис результатів опитування*

«Ставлення населення до організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні» (у % до всіх опитаних; у запитаннях, де допускалася можливість обрати декілька варіантів відповіді, загальна сума відповідей може перевищувати 100 %).

Дослідження проведено з 01 березня по 31 травня 2022 року (загальна кількість опитаних – 262 особи), з 01 червня по 31 липня 2022 року (загальна кількість опитаних – 143 особи) у Київській, Львівській, Миколаївській і Харківській областях.

### АНКЕТА

Місцеве самоврядування – це право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. З 2014 року на її теренах запроваджено реформу децентралізації влади, що передбачає передачу повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей, тобто органам місцевого самоврядування. Це має забезпечити кожному мешканцю села чи міста право на сучасну медицину й освіту, доступні й якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги тощо. З метою належної реалізації зазначених заходів схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, прийнято Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад» тощо.

Усе це створює стійке організаційно-правове підґрунтя для впровадження реформи місцевого самоврядування, а також сприяє прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах. Разом із тим для завершення зазначеної реформи та забезпечення розвитку місцевого самоврядування слід зреалізувати низку заходів державно-правового й організаційного характеру.

У цьому контексті просимо Вас дати відповіді на поставлені запитання анкети, висловити свої оцінки та пропозиції щодо реалізації цих заходів. Із запропонованих в анкеті варіантів відповідей виберіть один або декілька, там де це вказано. Вибір відповіді може бути схематично позначений будь-яким зручним для Вас способом.

Результати опитування будуть використані в наукових цілях для обґрунтування шляхів удосконалення організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні.



## І. УКАЖІТЬ, БУДЬ ЛАСКА, ДЕЯКІ ВІДОМОСТІ ПРО СЕБЕ

### 1. Ваша стать (у % до всіх)

1.	Жіноча – 64	Чоловіча – 36
----	-------------	---------------

### 2. Ваш вік (у % до всіх)

1.	18–28 років	19
2.	29–37 років	46
3.	38–45 років	24
4.	46–55 років	7
5.	56 років і старше	4

### 3. Освіта (позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Маю вчений ступінь (кандидат наук (доктор філософії) або доктор наук)	28
2.	Вища (без наукового ступеня)	49
3.	Незакінчена вища	4
4.	Середня спеціальна	17
5.	Середня	1
6.	Неповна середня	1

### 4. В якій області (регіоні) Ви мешкаєте (у % до всіх)

1.	Київська	27
2.	Львівська	16
3.	Миколаївська	23
5.	Харківська	34
7.	Інша	0

### 5. Ваше основне професійне заняття (позначте лише один варіант) (у % до всіх)

1.	Медичний або соціальний працівник	6
2.	Представник малого бізнесу	9
3.	Представник великого та середнього бізнесу	2
4.	Здобувач вищої освіти бакалаврського або магістерського рівня (студент, слухач)	19
5.	Здобувач вищої освіти (аспірант, докторант)	5
6.	Пенсіонер	9
7.	Працівник сфери культури	2
8.	Працівник сільськогосподарської галузі	3
9.	Працівник сфери обслуговування, торгівлі	6
10.	Працівник органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування	20
11.	Науковець, працівник освітнього закладу	18
12.	Працівник промислового підприємства	0
13.	Безробітний	1
14.	Інші	0

**II. ДЕКІЛЬКА ПИТАНЬ ПРО ВАШЕ ОСОБИСТЕ СТАВЛЕННЯ ДО СТАНУ  
РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА  
НЕОБХІДНОГО ДЛЯ ЦЬОГО ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО  
МЕХАНІЗМУ**

**6. Як Ви оцінюєте, загальний стан (рівень) розвитку місцевого самоврядування по Україні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Належний (достатній, оптимальний)	33
2.	Задовільний, але недостатній	48
3.	Дуже низький	17
4.	Важко відповісти	-
5.	Інший варіант	2

**7. Чи вважаєте Ви, що місцеве самоврядування у Вашому регіоні розвивається на належному рівні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Так, у цілому розвивається на належному рівні	56
2.	Так, частково розвивається на належному рівні	38
3.	Майже не розвивається на належному рівні	5
4.	Ні, не розвивається на належному рівні	1
5.	Важко відповісти	0
6.	Інший варіант	0

**8. Як часто Ви замислюєтесь про стан (рівень) розвитку місцевого самоврядування в Україні чи у Вашому регіоні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Часто	53
2.	Рідко	43
3.	Не замислюююсь	4

**9. Чи можна назвати розвиток місцевого самоврядування в Україні одним із найбільш важливих питань державної політики? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Так	51
2.	Скоріше так	34
3.	Вагаюсь відповісти	6
4.	Скоріше ні	8
5.	Ні	1

**10. На Вашу думку, яка політика держави насамперед забезпечує розвиток місцевого самоврядування в Україні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Економічна	13
2.	Правова	17
3.	Регіональна	37
4.	Соціальна	19

5.	Структурна та секторальна	7
6.	Що передбачає надання міжнародної технічної допомоги	6
7.	Інше	1

**11. Що, на Вашу думку, є найважливішою проблемою розвитку місцевого самоврядування в Україні? (Позначте не більше двох варіантів) (у % до всіх)**

1.	Організаційно-правові (бюрократизація, недостатня відкритість органів місцевого самоврядування та низька їх результативність, відсутність або неналежна якість правових документів, що регулюють сферу діяльності цих органів, відсутність у них системи менеджменту якості тощо)	25
2.	Соціально-економічні (недостатній рівень якості життя населення в громаді, неможливість навчатися та працювати в межах громади (тобто відсутність умов для формування соціального капіталу та його реалізації в громаді), невключеність її жителів у загально суспільне та політичне життя, збільшення виявів злочинності в громаді, низька активність її громадянського суспільства, деградація територій громад, урбанізація, високий рівень безробіття в них і міграції місцевого населення тощо)	23
3.	Кадрові (відсутність регіональної та/або місцевої еліти, незбалансованість гендерного розвитку на рівні громади, корумпованість представників місцевої влади тощо)	15
4.	Безпекові (зовнішня агресія проти України, стихійне та фрагментарне формування системи безпеки на рівні громади, багаторічна відсутність системи безпеки як такої, потенційні виклики та загрози ній, кризовий стан у сфері безпеки загалом і в регіонах зокрема, збільшення надзвичайних ситуацій у громадах, тощо)	27
5.	Ресурсні (дефіцит державного та місцевого бюджетів, відтік кадрів за кордон, збільшення зовнішнього боргу країни загалом і в регіонах зокрема, брак достовірної й оперативної інформації щодо стану розвитку України загалом і її регіонів тощо)	9
6.	Інше	1
7.	Важко відповісти	0

**12. Що, на Вашу думку, є причиною сучасних проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Низький рівень соціально-економічного розвитку в Україні та в регіонах, значне соціальне розшарування, відставання науково-технічного прогресу тощо	25
2.	Зовнішня агресія відносно України	31
3.	Низький рівень довіри до влади, бюрократизм і корумпованість публічної влади, інертність регіональних і місцевих еліт, слабка розвиненість публічно-приватного партнерства, відсутність системи менеджменту якості	24
4.	Недостатнє (запізніле) упровадження закордонного досвіду щодо децентралізації влади	1
5.	Недосконалість вітчизняної правової бази	14
6.	Інший варіант (відповіді – систематичне розграбування України, її скарбниці, надр та інших ресурсів, починаючи з моменту	5

	<b>проголошення незалежності, а, відтак, задоволення насамперед приватних корисних інтересів)</b>	
--	---	--

**13. На Вашу думку, хто із суб'єктів державного управління несе найбільшу відповідальність за розвиток місцевого самоврядування в Україні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Вищі органи державного управління (Президент, Парламент і Уряд України)	11
2.	Центральні органи виконавчої влади (Мінсоцполітики, Мінрегіон, Мінекономполітики України та ін. органи)	15
3.	Регіональні органи державного управління (місцеві органи виконавчої влади загального призначення (тобто місцеві державні адміністрації), місцеві органи виконавчої влади спеціального призначення)	23
4.	Органи місцевого самоврядування (обласні, міські, сільські та селищні ради)	39
5.	Представники громадянського суспільства (організації, об'єднання, рухи, ради, фонди тощо)	10
6.	Інший варіант (відповідь – людина, тому що вона заслуговує на ту владу, яка сама обирає)	2

**14. Якщо в попередньому запитанні Ви обрали «Регіональні органи державного управління» або «Органи місцевого самоврядування», то вкажіть, хто саме з цих суб'єктів несе найбільшу відповідальність за розвиток місцевого самоврядування в Україні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Мер міста-герой Харків (Ігор Терехов)	57
2.	Голова Харківської обласної державної адміністрації (Олег Сінегубов)	48
3.	Мер міста-герой Київ (Віталій Кличко)	36
4.	Голова Київської обласної державної адміністрації (Олексій Кулеба)	15
5.	Мер міста Миколаїв (Олександр Сенкевич)	13
6.	Голова Миколаївської обласної державної адміністрації (Віталій Кім)	45,5

**15. Куди слід звертатися з метою забезпечення розвитку місцевого самоврядування? (Позначте можливі варіанти в порядку звернення 1, 2, 3...)**

№ з/п	Назва інституції	1	2	3	4	5	6	7	/
1.	До місцевих органів влади загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій)	2	6	4	0	0	0	0	12
2.	До місцевих органів влади спеціальної компетенції (територіальних органів ЦОВВ)	7	7	1	1	0	0	0	10
3.	До регіональних самоврядних органів (обласної ради)	2	8	4	5	0	0	0	29
4.	До місцевих самоврядних органів (міських, селищних і сільських рад)	17	5	4	1	0	0	0	46
5.	До депутата місцевого скликання	5	4	6	1	6	0	0	25
6.	До засобів масової інформації	0	0	1	0	0	1	1	4

7.	До громадського об'єднання	1	0	1	1	0	1	1	15
8.	Інше	0	0	0	0	0	0	0	4
9.	Нікуди звертатися не буду	0	0	0	0	0	0	0	5
10.	Важко відповісти	0	0	0	0	0	0	0	5

### III. ДЕКІЛЬКА ПИТАНЬ ПРО РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА НЕОБХІДНОГО ДЛЯ ЦЬОГО ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ

**16. Чи вважаєте Ви, що соціально-економічне зростання держави може забезпечити розвиток місцевого самоврядування? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Так, це є можливим	38
2.	Ні, соціально-економічне зростання держави та розвиток громад не впливають одне на одного	44
3.	Важко відповісти	18

**17. Як Ви вважаєте, чи може вдосконалення організаційно-правового механізму України забезпечити розвиток місцевого самоврядування? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Так	56
2.	Ні	32
3.	Важко відповісти	12

**18. Якщо Ви обрали варіант відповіді «Так» у попередньому запитанні, то визначте, які необхідно внести зміни до вітчизняного законодавства з метою забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Прийняти Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України»	11
2.	Прийняти Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування (у новій редакції)»	13
3.	Оновити Державну стратегію регіонального розвитку України на 2021-2027 роки	13
4.	Прийняти Закон «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування»	8
5.	Внести зміни до Бюджетного кодексу, Закону України «Про соціальні послуги», «Про освіту» та ін.	10
6.	Прийняти Закон «Про місцевий референдум»	13
7.	Оновити Закон України «Про місцеві державні адміністрації»	12
8.	Внести зміни до зміни до Конституції України щодо децентралізації	5
9.	Оновити Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво	14

	територіальних громад» тощо	
10.	Інше	1

**19. Які основні фактори впливу на розвиток місцевого самоврядування в Україні, Ви можете відзначити? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Ніщо серйозної стурбованості не викликає	0
2.	Внутрішньополітичні	44
3.	Зовнішньополітичні	55
4.	Інше	1

**20. На Вашу думку, чи достатньо держава реалізує заходів для вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Так	4
2.	Ні	80
3.	Важко відповісти	16

**21. На Вашу думку, які слід вжити основні заходи, необхідні для забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Важко відповісти	1
2.	Підвищити добробут жителів громади, їх соціальну згуртованість	23
3.	Завершити реформу децентралізації влади, запровадити систему менеджменту якості	12
4.	Знизити рівень корупції та бюрократизації на всіх рівнях управління	14
5.	Забезпечити прозорість і відкритість влади	11
6.	Забезпечити заощадження та раціональне використання ресурсів держави та громад	15
7.	Підвищити рівень довіри суспільства до влади, за рахунок більшого використання потенціалу регіональних і місцевих еліт, забезпечити гендерну збалансованість тощо	6
8.	Удосконалення вітчизняного законодавства	14
9.	Реалізація інтеграційних прагнень України	3
10.	Інше	1

**22. Чи можете Ви особисто впливати на забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні? (Позначте лише один варіант)**

1.	Можу вплинути	47
2.	Не можу вплинути	31
3.	Важко відповісти	22

*Дякую!*

Структура та повноваження органів місцевого самоврядування  
за кордоном

№ з/П	Країна	Органи	Повноваження
1.	<u>Австрія</u> 2400 муніципалітетів	Муніципальна рада — обирається пропорційно на 5, 6 років залежно від землі. Мер обирається прямо або радою залежно від землі.	Соціальні послуги Громадський порядок Міське планування Сміття Водопостачання Водовідведення Дороги Громадський транспорт Безпека Культура Охорона здоров'я
2.	<u>Бельгія</u> 600 муніципалітетів	Муніципальна рада — обирається населенням на 6 років Виконавчий орган — коледж альдерменів, складається з мера і альдерменів Мер — очолює і раду і коледж альдерменів, призначається Королевою за рекомендацією муніципальної ради	Громадський порядок Міське планування Водопостачання Водовідведення Сміття
3.	<u>Болгарія</u> 264 громади	Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. Рада обирає головуєчого. Мер — кмет — виконавчий орган муніципалітету. Обирається населенням на 4 роки.	Збір та утилізація сміття Благоустрій Дороги Освітлення Міське планування Розвиток спорту, туризму, дозвілля Побудова і утримання громадських будівель Культура Менеджмент комунальних підприємств
4.	<u>Велика Британія</u>	Члени ради обираються на 4 роки	Освіта Соціальний захист Транспорт

№ з/П	Країна	Органи	Повноваження
			Пожежні Сміття Бібліотеки
5.	<u>Греція</u> 900 міських муніципалітетів (дімой), 131 сільський (кінотітес)	У міських муніципалітетах: Муніципальна рада — дімотіко сімвуліо — обирається населенням на 4 роки. 3\5 — мажоритарно, 2\5 — пропорційно. Муніципальний комітет — дімархякі епітропі — обирається радою на 2 роки. Відповідає за формування бюджету та аудит. Мер — дімаркос — очолює список, який переміг на виборах. Допомагає в роботі муніципальному комітету. Відвідує сесії ради, але не має права голосу. Є головою муніципального комітету. У сільських муніципалітетах: Муніципальна рада — сімвуліо — обирається на 4 роки за аналогічною міським радам схемою. Очолюється головою. Голова ради — предрос кінотітас — очолює список, який виграв вибори. Очолює адміністрацію.	Культура Громадський транспорт Соціальний і економічний розвиток Водо- і газопостачання Утримання шкільних будівель
6.	<u>Данія</u> 269 муніципалітетів (комунер)	Муніципальна рада — обирається населенням пропорційно на термін 4 роки (при чому громадянам дозволяється формувати власний списочний склад ради із кандидатів з різних списків). Формує виконавчий комітет. Виконавчий комітет — відповідає за управління муніципалітетом. Мер обирається радою на 4 роки — очолює виконавчу структуру і раду.	Початкова освіта Податки Сміття Догляд за дітьми Культура Спорт Громадські послуги
7.	<u>Естонія</u> 202 сільських муніципалітети, 39 міст	Муніципальна рада — волікогу — обирається населенням на 4 роки. Може звільнити голову ради та мера, який, до речі, не може бути її головою. Виконавчий орган — валітцус — складається з мера та призначених ним\нею осіб. Затверджується	Бюджет Освіта (дошкільна, початкова, середня) Соціальний захист Культура, дозвілля, спорт Соціальне житло Планування



№ з/П	Країна	Органи	Повноваження
		радою. Члени виконавчого комітету не можуть бути членами ради. Мер (лінапе в містах, валаванем в селах) призначається радою на 4 роки. Не може одночасно очолювати і раду і виконавчий орган.	територій, туризм Охорона здоров'я Громадський транспорт Комунальні послуги (водопостачання, водовідведення, освітлення, теплопостачання) Збір та утилізація сміття Прибирання доріг Утримання кладовищ <u>Місцеві податки</u>
8.	<u>Ірландія</u> 80 муніципалітетів	Міська рада обирається населенням на 5 років. Призначає мера, відповідає за планування розвитку муніципалітету Клерк — міський клерк — виконавчий голова ради. Призначається урядом і очолює адміністрацію муніципалітету. Мер обирається радою раз на рік. Очолює раду.	Будівництво і утримання доріг Житло Дозвілля Планування територій
9.	<u>Ісландія</u> 100 муніципалітетів	Муніципальна рада — світерстйорн — обирається населенням на 4 роки. Виконавчий комітет — бігдарад — призначається радою з-поміж її членів і є виконавчим органом ради. Голова ради — одвіті — також зветься мером, обирається на рік більшістю голосів членів ради. Головує на засіданнях ради.	Соціальний захист Освіта (початкова), культура, спорт, дозвілля Будівництво та утримання мереж водопостачання, електроенергії Планування територій Довкілля Пожежні Громадський транспорт Збір та утилізація сміття Порти
10.	<u>Іспанія</u> 8109 муніципалітетів (муніціпіос)	Муніципальна рада — плено — складається з радників (концехалес), які обираються населенням на 4 роки. Приймає бюджет, займається плануванням	В усіх муніципалітетах: Сміття Водопостачання Освітлення вулиць

№ з/П	Країна	Органи	Повноваження
		<p>розвитку, місцевим законодавством. Рада органу місцевого самоврядування (хунта де губерніо локал) — основний виконавчий орган. Складається з обраних населенням радників, призначається мером. Мер (алкалде) очолює виконавчий орган. Призначається муніципальною радою з-поміж її членів. Є головою муніципальної ради.</p>	<p>Громадський транспорт Контроль за якістю їжі та питва</p> <p>В муніципалітетах з населенням понад 5000 на додачу до згаданих: Громадські бібліотеки Зелені зони Ринки</p> <p>В муніципалітетах з населенням понад 20000 на додачу до згаданих: Соціальні послуги Запобігання пожежам Спорт та спортивні майданчики</p> <p>В муніципалітетах з населенням понад 50000 на додачу до згаданих: Громадський транспорт Охорона довкілля</p>
11.	<p><u>Італія</u> 8000 громад (комуні)</p>	<p>Місцева рада — консільйо — обирається населенням на 5 років. Виконавчий комітет — джунта — призначається мером, який делегує комітету певні свої повноваження. Мер — сіндако — обирається населенням на 5 років. Призначає заступників — членів виконавчого комітету.</p>	<p>Соціальний захист Міське планування Економічний розвиток Комунальні послуги Довкілля Культура</p>
12.	<p><u>Кіпр</u> 33 муніципалітети 350 громад</p>	<p>Муніципальна рада обирається населенням на 5 років. Формус адміністративну комісію — допоміжний орган в роботі мера. Мер обирається населенням на 5 років. Представляє громаду в собі і у відносинах з <u>органами державної влади</u></p>	<p>Охорона здоров'я Міське планування Охорона довкілля Водопостачання Планування територій Сміття</p>

№ з/П	Країна	Органи	Повноваження
13.	<u>Латвія</u> 530 комун (новадс)	Місцева рада — доме — обирається населенням на 4 роки. Обирає мера і виконавчий комітет з-поміж своїх членів	Водопостачання Сміття Охорона здоров'я Початкова і середня освіта Культура Соціальне житло Планування територій Ліцензії на комерційну діяльність Громадський порядок Громадський транспорт Освіта Охорона дитинства
14.	<u>Литва</u> 60 комун	Місцева рада обирається населенням на 3 роки. Обирає мера та його заступників. Визначає склад виконавчого комітету. Виконавчий комітет діє під відповідальністю ради. Складається з мера, його заступників та виконавчого бюро. Мер обирається радою. Головує на її засіданнях.	Розвиток територій Довкілля Житло Громадський транспорт Початкова і середня освіта
15.	<u>Люксембург</u> 120 комун	Місцева рада обирається населенням <u>комуни</u> пропорційно чи мажоритарно в залежності від розміру комуни на 6 років. Головує мер. Коледж мера — виконавчий орган. Призначається центральним урядом з-поміж членів ради на 6 років. Мер — голова ради і коледжу — виконавчого і законодавчого органів. Призначається <u>урядом</u> на 6 років.	Безпека Охорона здоров'я Початкова освіта Культура Спорт Планування територій
16.	<u>Північна Македонія</u> 120 комун (онвмуха)	Місцева рада обирається населенням на 4 роки. Уряд комуни — виконавчий орган комуни. Обирається або радою або населенням залежно від комуни. Мер представляє комуни та діє від	Економічний розвиток Туризм Культура і спорт Соціальний захист Освіта

№ з/П	Країна	Органи	Повноваження
		її імені. Обирається населенням на 4 роки. Не може бути членом ради.	Довкілля Дорожня інфраструктура Водопостачання і водовідведення
17.	<u>Мальта</u> 68 місцевих влад	<u>Місцева рада</u> обирається населенням пропорційно на 3 роки. Виконавчий секретар призначається радою на 3 роки, очолює виконавчу, адміністративну і фінансову служби комуни. Мер обирається радою з-поміж своїх членів на 3 роки. Є політичною фігурою і представляє раду, головує на її засіданнях.	Утримання парків, спортивних центрів, центрів дозвілля Утримання доріг Освіта Охорона здоров'я Збереження громадського порядку
18.	<u>Нідерланди</u> 467 комун	Місцева рада — гементерад — обирається населення на 4 роки пропорційно. Очолюється головою, який не має права голосу. Коледж альдерманів — виконавчий орган, готує і впроваджує рішення ради. Обирається радою з-поміж її членів на 4 роки. Мер — бургоместер — очолює раду і коледж альдерманів. Призначається урядом на 6 років.	Планування територій Житло Туризм Громадські роботи Транспорт Охорона здоров'я Початкова освіта Соціальний захист Громадський порядок Культура і спорт
19.	<u>Німеччина</u> 14000 муніципалітетів (гемайнден, штедте)	2 типи муніципальної організації (приймається землею): Система ради — у всіх землях крім Гессену. Муніципальна рада — гемайндерад — обирається населенням на 4—6 років. Мер (бургомістр) обирається населенням на термін від 4 до 9 років. Система магістрату — виконавчий орган, що складається з мера і його заступників (магістрате). Члени магістрату є державними службовцями і призначаються муніципальною радою на 4 роки. (Існує тільки в Гессені)	Міське планування Водопостачання і водовідведення Соціальна допомога Молодь Будівництво і утримання шкіл
20.	<u>Норвегія</u> 440 комун (комуне)	Місцева рада обирається населенням на 4 роки. Обирає	Початкова освіта Освіта

№ з/П	Країна	Органи	Повноваження
		голову — мера та виконавчу раду, що відповідає за стратегію, управління і фінанси.	Охорона здоров'я Соціальний захист Культура і дозвілля Зв'язок Торговельний і промисловий розвиток
21.	<u>Португалія</u> 4240 приходів і 300 муніципалітетів	<p>Влада приходу: Асамблея приходу обирається населенням приходу на 4 роки пропорційно. Виконавчий комітет обирається асамблеєю з-поміж її членів. Відповідає за планування та виконання рішень асамблеї. Голова — кандидат, що очолює список партії, яка виграла на <u>виборах</u>. Обирається на 4 роки.</p> <p>Влада муніципалітету: Муніципальна асамблея — складається з членів, обраних населенням на 4 роки, та голів приходів. Муніципальна рада — колегіальний орган, що обирається населенням на 4 роки. Члени муніципальної ради мають право голосу на сесіях муніципальної асамблеї. Мер — кандидат, що очолює список партії, яка виграла на виборах. Обирається на 4 роки.</p>	<p>Влада приходу: Освіта Культура Довкілля Охорона здоров'я Влада муніципалітету: Управління муніципальними активами Громадські роботи Урбанізм</p>
22.	<u>Польща</u> 2500 муніципалітетів (гмін)	<p>Муніципальна рада — рада гміни — обирається населенням на 4 роки. Виконавча рада — зажонд гміни — складається з мера, обраного населенням, і його заступників, обраних радою. Відповідає за виконання рішень ради. Мер — обирається населенням на 4 роки. Називається вуйтом у сільських громадах, бурмістром у міських громадах, президентом у громадах із населенням понад 100 тис. Голова муніципальної адміністрації — секретаж гміни —</p>	<p>Громадський транспорт Соціальний захист Житло Довкілля Культура Охорона здоров'я Дошкільна і початкова освіта</p>

№ з/П	Країна	Органи	Повноваження
		призначається радою за поданням мера.	
23.	<u>Румунія</u> 2825 сільських поселень (комуна), 208 міст (оразе), 103 муніципалітети (муніципі)	Місцева рада обирається населенням на 4 роки. Приймає бюджет. Мер — прімарул — обирається населенням на 4 роки. Очолює виконавчу структуру. Може делегувати свої повноваження заступникам (призначаються з-поміж членів ради).	Житло Урбанізм Захист довкілля Транспорт Водопостачання і водовідведення Освіта (крім академічної) Збереження культурних пам'яток Громадський порядок Парки та сади
24.	<u>Словаччина</u> 2891 муніципалітетів (обец)	Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. Мер обирається населенням на 4 роки і є виконавчим органом муніципалітету. Головує на засіданнях ради та очолює її.	Громадський транспорт Водопостачання і водовідведення Соціальна допомога Урбанізм Довкілля Культура і спорт Охорона здоров'я Дошкільна і початкова освіта
25.	<u>Словенія</u> 190 муніципалітетів	Муніципальна рада — обчінські свет — обирається населенням на 4 роки. Призначає заступників мера з-поміж своїх членів. Мер — зупан — обирається населенням на 4 роки і є виконавчим органом муніципалітету, представляє муніципалітет, очолює адміністрацію.	Громадська безпека Дошкільна і початкова освіта Житло Урбанізм і розвиток територій Торгівля і промисловість Довкілля Водопостачання і водовідведення Сміття
26.	<u>Угорщина</u> 3100 муніципалітетів	Орган представників обирається за змішаною виборчою системою населенням муніципалітету. Мер — полгарместер — виконавчий орган муніципалітету. Обирається населенням на 4 роки. Працює на постійній основі в муніципалітетах з населенням понад 3000 осіб.	Місцевий розвиток Планування територій Захист довкілля Житло Громадський транспорт Соціальний захист Початкова освіта

№ з/П	Країна	Органи	Повноваження
		<p>Нотаріус — призначається органом представників, готує і допомагає в роботі органу представників і мера.</p>	<p>Утримання доріг, кладовищ тощо Водопостачання і водовідведення Пожежні Культура</p>
27.	<p><u>Фінляндія</u> 446 муніципалітетів (кунта)</p>	<p>Муніципальна рада — кунанвалтусто — обирається населенням пропорційно на 4 роки. Призначає виконавчий орган та мера. Виконавчий орган — кунангалітус — управляє муніципалітетом та його фінансами. Мер — муніципальний менеджер — призначається радою. Очолює адміністрацію, готує рішення ради.</p>	<p>Охорона здоров'я (первинна, вторинна, дантисти) Соціальний захист Освіта (дошкільна, початкова, середня, освіта дорослих, професійна, бібліотеки) Планування територій Нагляд за будівництвом Утримання технічної інфраструктури та довілля (дороги, енергоефективність, водопостачання і водовідведення, гавані, громадський транспорт) Податки Культура, дозвілля, спорт</p>
28.	<p><u>Франція</u> 37000 муніципалітетів</p>	<p>Муніципальна рада — консель муніципаль — обирається населенням на 6 років. Очолюється мером. Мер — мер — та його заступники є виконавчою владою. Мер обирається радою з-поміж її членів.</p>	<p>Вибори Планування територій Довкілля Економічний розвиток Утримання муніципальних доріг Громадський порядок Освіта Соціальний захист Культура</p>
29.	<p><u>Чехія</u> 6200 муніципалітетів (обець)</p>	<p>Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. Обирає членів муніципального комітету,</p>	<p>Бюджет Місцевий розвиток Муніципальна</p>

№ з/П	Країна	Органи	Повноваження
		що є виконавчим органом ради. До його складу входять і мер та його заступники. Мер (староста, пріматор) обирається радою на 4 роки. В радах зі складом менше 15 осіб мер — єдиний виконавчий орган.	поліція Водопостачання Сміття Сільське господарство Початкова освіта Житло Соціальна допомога Міське планування
30.	<u>Швейцарія</u> 2900 муніципалітетів	Муніципальна асамблея — форма прямої демократії — громадяни прямо беруть участь у роботі законодавчого органу Загальна рада — у великих населених пунктах — обирається населенням на термін, який вона сама і визначає (разом із чисельним складом). Муніципальна рада обирається зі складу загальної ради. Головує — мер	Цивільна оборона Енергоефективність Дорожня інфраструктура Планування земель Податки Поліція Міське планування Освіта Соціальна допомога
31.	<u>Швеція</u> 290 муніципалітетів (комунер)	Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. Виконавчий комітет обирається радою.	Довкілля Сміття Водопостачання Освіта Охорона здоров'я Соціальний захист Громадський транспорт Урбанізм Дороги

Джерело: складено на підставі [61; 74]



Рекомендації щодо вдосконалення системи менеджменту якості  
органу місцевого самоврядування у відповідності до стандарту  
ISO 9001:2015

№ з/п	Пункт стандарту	Рекомендації
1	2	3
1	П. 5.2.	<p>Оновити політику у сфері якості в органі місцевого самоврядування в цілому або частково.</p> <p>Модернізувати методикку функціонування системи менеджменту якості в такому органі (далі – СМЯ), включивши до неї сферу застосування системи й опис усіх процесів органу місцевого самоврядування.</p>
2	П. 6.3	<p>Оновити планування змін. Внести поправки до документа "Управління документацією", до складу якого включити опис:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- керування зовнішньою та внутрішньою нормативною документацією, у тому числі регламентами, технологічними інструкціями, інструкціями з охорони праці, положеннями про підрозділи, посадовими інструкціями та ін.</li> </ul> <p>Розширити документовану процедуру «Управління записами», в якій ідентифікувати види записів за СМЯ, визначити місце, терміни їх зберігання та вилучення.</p>

1	2	3
3	П. 8.1	<p>Модернізувати планування та управління діяльністю на стадіях життєвого циклу надання послуг органами місцевого самоврядування. Удосконалити політику у сфері якості цими органами, установити процедуру її поширення до зацікавлених сторін (персоналу, зовнішніх зацікавлених сторін, включаючи громадськість, споживачів продукції).</p> <p>Визначити порядок зміни цілей у сфері СМЯ.</p> <p>Змінити процедуру визначення цілей у сфері якості, відповідно до якої для кожного підрозділу органу місцевого самоврядування повинні бути скориговані документально оформлені цілі.</p>
4	П. 8.3	<p>Поліпшити проектування продукції та послуг.</p> <p>Модернізувати та підтримувати в робочому стані процедуру управління контрольно-вимірювальними приладами.</p>
5	П. 8.4	<p>Удосконалювати систему управління процесами в органі місцевого самоврядування щодо послуг, що ним надаються:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. З метою удосконалення процесу планування розробити процедуру планування у сфері якості.</li> <li>2. Оновити заходи щодо покращення якості послуг.</li> <li>3. Поліпшити процедуру аналізу анкет, за оцінкою задоволеності споживачів.</li> </ol>

1	2	3
6	П. 8.5	<p>Поліпшити виробництво продукції та надання послуг. Розвивати процедуру, що описує процес керування невідповідними послугами. Скоригувати документ, який описує умови зберігання готової продукції. Відповідальність та повноваження в СМЯ залишити за працівниками, що їх виконували або передати іншим, із занесенням цієї обставини до Положення про підрозділи, посадові та робочі інструкції. Довести до персоналу під розпис.</p> <p>Перепризначити представника керівництва органу місцевого самоврядування та визначити його основні обов'язки та повноваження у СМЯ згідно з новим стандартом.</p> <p>З урахуванням чисельності персоналу цього органу рекомендується призначити групу відповідальних у складі не менше 5-ти осіб з упровадження СМЯ у результативному стані. Визначити вимоги до компетентності персоналу за вимогами СМЯ. До програми навчання включити теми щодо вимог переходу на стандарт ISO 9001:2015.</p>
7	П. 9.1	Здійснити вдосконалення моніторингу, вимірювання, аналізу та оцінювання.
8	П. 9.2	Виправити недоліки та вдосконалювати внутрішній аудит органу місцевого самоврядування.
9	П. 9.3	Проводити на регулярній основі аналіз із боку керівництва. Удосконалювати процедуру проведення аналізу СМЯ з боку керівництва. Установити чіткі критерії аналізу з боку керівництва відповідно до вимог ISO 9001:2015.

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

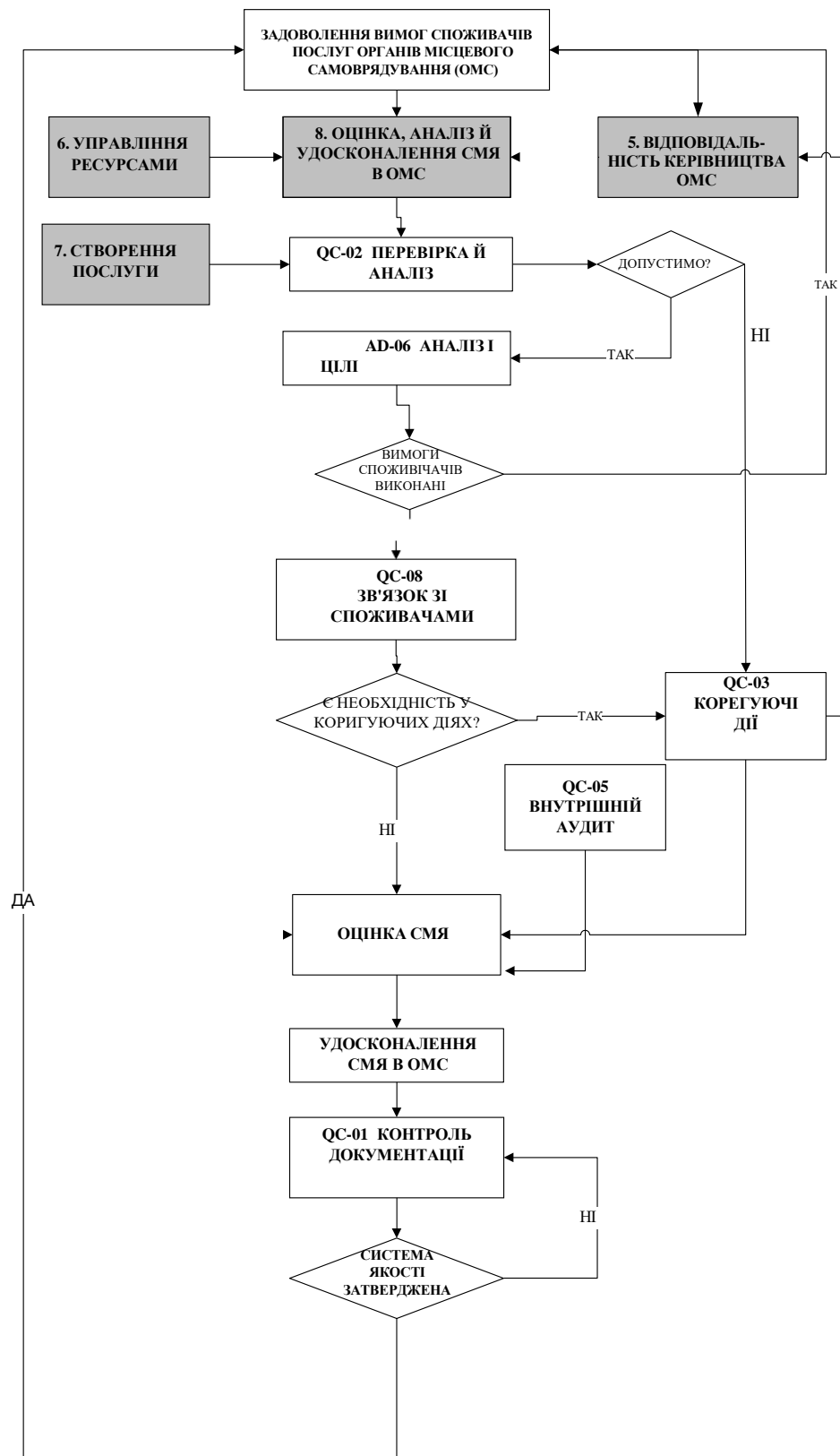


Рис. Алгоритм здійснення аналізу, оцінювання даних і покращення системи менеджменту якості в органі місцевого самоврядування

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]

План удосконалення внутрішніх нормативних документів органу  
місцевого самоврядування відповідно до вимог ISO 9001:2015

Найменування документа	Розділ ISO	Вид або форма документу	Відповідальний за розробку	Термін готовності
Наказ про початок процесу покращення СМЯ та розподілу відповідальності за порядок удосконалення СМЯ	П. 5.2	Наказ	Представник керівництва з СМЯ	Квітень
Внесення змін до положень про підрозділи, посадові інструкції, інструкції щодо порядку укладання та контролю за виконанням договорів	П. 6.3	Зміни до регламенту Графік відповідальних за розробку СМЯ Зміни в інструкції	Начальник відділу організаційних робіт Начальник відділу кадрів Начальник юридичного управління Представник керівництва з питань СМЯ	
Регламент «Планування у СМЯ» на основі стандарту ISO 9001:2015	П. 8.1	Регламент	Представник керівництва із СМЯ Начальник планово-економічного управління	Квітень
Пропозиції для включення в цілі в галузі якості	П. 8.3	Пропозиції для цілей	Представники з підрозділів	Квітень – травень
Регламент "Управління невідповідною продукцією"	П. 8.4	Регламент	Начальник управління планування ресурсів та якості продукції. Представник керівництва з питань СМЯ	Травень
Стратегічні цілі у сфері якості	П. 8.5	Стратегічні цілі	Представник керівництва з питань СМЯ	Травень – червень
Регламент «Методичні рекомендації до системи менеджменту якості» на основі нового стандарту ISO 9001: 2015	П. 9.1	Регламент	Представник керівництва з питань СМЯ	Червень
Перелік записів по кожному підрозділу	П. 9.2	Перелік	Керівники підрозділів	Червень
Наказ про завершення зміни документації ЗМ'Я відповідно до стандарту ISO 9001:2015	П. 9.3	Приказ	Голова органу місцевого самоврядування	Червень – липень

Джерело: складено на підставі [54; 56; 127]



**ШИРОКІВСЬКА СІЛЬСЬКА РАДА  
ЗАПОРІЗЬКОГО РАЙОНУ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вул. Центральна, 1, с. Широке, Запорізький район, Запорізька область, 70413

**фактична адреса та адреса для листування:**

вулиця Розенталь, 7, місто Запоріжжя, 69089

телефон: +38 (061) 286 2120 e-mail: shyroke.otg@gmail.com сайт: shtg.gov.ua  
ЄДРПОУ 26013402

Вих. № 2148/19 від 04.01. 2024 р. На вих. № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 2024 р.

**Довідка**

про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
**Міхайлова Дениса Сергійовича «Організаційно-правовий механізм  
розвитку місцевого самоврядування»** на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 –  
механізми державного управління

Державна політика покликана гарантувати соціальний розвиток і стабільність, що є одними з основних критеріїв національної безпеки країни, показником її здатності запобігати та вирішувати конфлікти між учасниками соціально-економічних відносин, створювати механізми реалізації й захисту інтересів громадян. За умов дієвої реалізації державної політики забезпечується повноцінне задоволення інтересів місцевих мешканців. У цьому контексті довіра населення виступає гарантом стабільного розвитку країни в цілому. З цією метою в Україні прийнято низку правових документів, в яких визначено необхідність реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, підвищення рівня довіри населення до органів публічної влади регіонального та місцевого рівнів, які є найбільш наближеними до потреб місцевого населення.

Разом з тим, реформаційні процеси в зазначеній сфері й досі не завершилися, що негативно позначається на рівні довіри населення до органів публічної влади на місцях. У цьому контексті дослідник справедливо вказує на шляхи вирішення наявних проблемних питань, а саме: удосконалення правового поля щодо адміністративно-територіального устрою, земельних й екологічних відносин, фінансової бази місцевого самоврядування; забезпечення впровадження принципів виборності та підзвітності старост перед мешканцями відповідної громади та старостинського округу, а також діагностичної моделі оцінювання населенням рівня обслуговування органами місцевого самоврядування. Саме цим питанням присвячена дисертаційна робота Михайлова Д.С., що засвідчує її актуальність і важливість.

Варто зазначити, що пропозиції Михайлова Д.С. щодо напрямів

підвищення рівня довіри населення до органів публічного управління на місцевому рівні, як найбільш наближених інституцій до потреб населення та гарантування сталого розвитку, використані в організаційно-аналітичній роботі департаментів соціального захисту населення, управління внутрішньої політики Запорізької обласної державної адміністрації при розробці відповідних програмних документів, обласних програм, розпоряджень голови ОДА, систематичного моніторингу організаційно-правової специфіки соціально-управлінських механізмів щодо формування довіри населення до інститутів публічної влади, інших моніторингових процесів та опитувань, ініційованих обласною державною адміністрацією.

Крім того, підтвердилося положення автора дослідження, що на відміну від форм державного примусу, довіра населення є одним із ключових соціально-управлінських феноменів, який набуває форми відповідного організаційно-інформаційного механізму, який дозволяє на договірній довготривалій основі вирішувати в сучасному суспільстві проблему суспільно-політичного порядку, забезпечуючи управлінськими легітимними засобами взаємодію між різними соціальними групами, населенням загалом й інститутами державної влади в Запорізькій області зокрема.

З повагою,  
сільський голова



Денис КОРОТЕНКО



ЯКИМІВСЬКА СЕЛИЩНА РАДА  
МЕЛІТОПОЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ  
вул. Ігоря Щербини, 6, смт. Якимівка, Мелітопольський р-н, Запорізька обл., 72503 тел./факс (06131) 9-14-77  
E-mail: [akimovka-ps@ukr.net](mailto:akimovka-ps@ukr.net) сайт: [akim.zp.ua](http://akim.zp.ua), код згідно з ЄДРПОУ 20508999

04.01.2023 № 05 /04-10

#### Довідка

про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Міхайлова Дениса Сергійовича на тему  
«Організаційно-правовий механізм розвитку місцевого самоврядування»  
на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за  
спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Сьогодні одним із найбільш важливих завдань для України є створення дієвого механізму публічного управління, координуючим суб'єктом якого є населення. Гарантування безпеки для нього зумовлює безпеку з його боку, що можливо за умови наявності належного рівня довіри населення до системи публічного управління. Цей рівень відображає стан задоволення таких інтересів, які є складовою національних, і вимагає результативної реалізації організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування.

Наразі в усьому світі й в Україні зокрема формується нова висхідна парадигма організаційно-правового й інституційного забезпечення громадської довіри до органів публічної влади, що відзначається посиленням ролі місцевого самоврядування. Визначення рівня довіри населення висхідним шляхом зумовлено децентралізацією влади в Україні, що передбачає реалізацію державної соціально орієнтованої політики насамперед на місцевому рівні. У цьому контексті докорінно змінилися принципи та методи організації роботи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, здійснено структурну перебудову системи управління, покликану забезпечити результативне й оперативне вирішення питань соціального захисту населення в межах об'єднаних територіальних громад.

Як справедливо доведено дослідником, забезпечити такий розвиток має результативна діяльність ЦНАПів в умовах повномасштабної воєнної агресії та розвитку системи управління якістю на місцевому рівні. З цієї метою автор слушно доводить необхідність впровадження стандартів ISO 9000:2015 та ISO



18091 у діяльність органів місцевого самоврядування, а також обґрунтовує діагностичну модель оцінювання населенням рівня обслуговування цими органами.

Якимівська селищна рада Мелітопольського району Запорізької області підтверджує впровадження в практику діяльності її апарату та органів місцевого самоврядування зазначені в дисертації Михайлова Д.С. базові індикатори оцінювання рівня задоволеності населення якістю послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

При цьому планомірно забезпечується дієва взаємодія органів місцевого самоврядування Запорізької області із державними, що доцільно законодавчо визначити шляхом деталізації їхнього місця в системі публічного управління, зокрема, в Конституції України, в якій донині відсутнє відповідне положення. Крім того, заслуговує підтримки висновок Михайлова Д.С. щодо необхідності удосконалення організаційно-інформаційного, методичного й аналітичного забезпечення механізмів розвитку місцевого самоврядування.

Начальник Якимівської  
селищної військової адміністрації



Олександр ПРАВОСУД