

ПРИКАРПАТСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТЕФАНІКА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПРИКАРПАТСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТЕФАНІКА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МЕЛЬНИЧУК ВАСИЛЬ ІВАНОВИЧ

УДК 332.146.2

ДИСЕРТАЦІЯ
РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

052 – політологія

05 Соціальні та поведінкові науки

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання чужих
ідей, результатів і текстів мають посилання на відповідне джерело

В. І. Мельничук

Науковий керівник – Марчук Василь Васильович, доктор історичних
наук, професор

Івано-Франківськ – 2023

АНОТАЦІЯ

Мельничук В. І. Регіональні особливості реформування місцевого самоврядування в процесі децентралізації та європейської інтеграції України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 052 «Політологія». – Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2023.

Актуалізовано проблематику реформування місцевого самоврядування в Україні з акцентом на внутрішньому лейтмотиві, яким є процес децентралізації, що охопив усі рівні реалізації владних повноважень та громадянських ініціатив, створюючи для місцевих громад вікно можливостей безпосередньо впливати на власний благоустрій і добробут, та зовнішньому чиннику – європейській інтеграції, курс на який закріплено Україною у Конституції. Разом із усталеними складовими інституціоналізації та розвитку місцевого самоврядування, як-то трансформація адміністративно-територіального устрою, удосконалення виборчого процесу, посилення відцентрових тенденцій, акцентовано питання внутрішнього та зовнішнього вимірів співробітництва громад, їхньої візії регіонального розвитку і його планування, реального співвідношення європейських та вітчизняних практик місцевого самоуправління та наскрізного впливу російсько-української війни на функціонування територіальних громад й усієї регіональної самоврядності.

Актуалізовано й категоризовано для української політичної науки сутність і зміст поняття «регіональна самоврядність», визначене як правоздатність, інституційна та фінансово-матеріальна спроможність місцевих громад у послідовно-темпоральному розвитку. Тим самим виокремлено політико-правові умови існування системи місцевого самоврядування у комплексі з досвідом її функціонування, автономізацію регіонального розвитку – зі специфікою співпраці та діалогу з центральною владою в умовах унітарної держави, можливість керувати майном – зі здатністю його утримувати тощо. Сучасний стан регіональної самоврядності в Україні обґрунтовано такими чинниками, як нормативно-правові (вони створили законодавчу основу для

формування та розвитку системи місцевого самоврядування і перебувають у стані еволюції, будучи підпорядкованими двом масштабним процесам – децентралізації та євроінтеграції держави); інституційні (передбачають розбудову організаційної структури місцевого самоврядування відповідно до його розширених повноважень); фінансово-майнові (зумовили передачу майна й інших ресурсів органам місцевого самоврядування і безпосередньо громадам).

Стратегічну затребуваність теми дисертаційного дослідження аргументовано нашаруванням фундаментальних системних зрушень одразу у внутрішній та зовнішній політиці, які уособлюють процеси децентралізації та євроінтеграції, і викликів, які супроводжують активну фазу російської військової агресії. Так, у дослідженні аргументовано потребу у забезпеченні вичерпного політико-правового підґрунтя для реалізації можливостей інституту місцевого самоврядування: по-перше, тих, що закладені чинним законодавством (місцеві референдуми, управління спільним комунальним майном тощо); по-друге, тих, що частково регламентовані, а нині є досить необхідними, зокрема в умовах руйнівних наслідків війни (здійснення міжнародного співробітництва, спрощення бюрократичних процедур залучення коштів від зарубіжних партнерів і донорів та ін.). Підкреслено, що подолання прогалин у чинному законодавстві, з одного боку, забезпечить інституціональну вичерпність повноважень територіальних громад, з іншого боку, підтримає важливий напрямок еквіфінальності процесу євроінтеграції України.

На основі вивчення змістів наукових пошуків доведено еволюційний характер концептуалізації місцевого самоврядування, яка спирається на послідовність таких етапів впровадження самоврядності, як: формування суспільно-політичних відносин у визначених територіальних межах; визнання самоврядної суб'єктності територій як здатності організувати суспільне життя місцевого населення та забезпечити економічний розподіл відповідно до чинної ієрархії в суспільстві; інституціоналізація місцевого самоврядування як обов'язкового елемента політичної системи, актора політичного режиму, права

громад на самоуправління та загального процесу демократизації; модернізація інституту місцевого самоврядування у напрямку створення відповідних національних моделей, де загальні правила адаптуються до внутрішньої специфіки системних реформ. Вітчизняний характер функціонування місцевого самоврядування дозволив констатувати нові тенденції, які хронологічно полягають в: апробації законодавства, оцінці реальної спроможності громад та їхньої самоспроможності, практиках стратегічного планування соціально-економічного розвитку територіальних громад, підхід до якого дозволяє підсилити інституційну пам'ять на рівні місцевої політики, функціонуванні системи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, збереженні традиції більшої прихильності та довіри громадян до місцевої влади, аніж до центральної.

Враховуючи, що досліджуваний період включив активні виборчі кампанії, у дисертації дістав обґрунтування вплив чинника партизації місцевих виборів 2020 р. на демократизацію суспільно-політичних відносин на місцевому рівні: по-перше, партійці підтримували суспільно-політичну комунікацію, яка формує уявлення політичної еліти про карту потреб і запитів регіону, його мешканців; по-друге, партіям довелося звітувати у ході виборчої кампанії щодо діяльності нової влади, яка отримала свої повноваження у 2019 р.; по-третє, партійні осередки перестали бути тимчасовим і допоміжним явищем, а перетворилися на важливі майданчики для налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків центру та регіонів, місцевої влади та громади; по-четверте, мінімальна дистанція між кандидатом (у подальшому ймовірним депутатом чи головою ради) та виборцем (в міжелекторальний період мешканцем територіальної громади) має сприяти більш ефективній реалізації демократичних процедур самоврядування.

Значну увагу приділено аспекту співробітництва громад – не лише на рівні ОТГ всередині країни, але й як суб'єктів міжнародних відносин у взаємодії з містами-побратимами, учасниками транскордонного співробітництва, інвесторами тощо.

Конкретизовано характер сучасних відносин між побратимськими містами України та зарубіжжя, які під впливом російсько-української війни трансформуються від риторики до дії, від концептуальності до конкретики, від підтримки до безпосередньої допомоги, що звелось до активізації економічної складової. Визначено пріоритети співробітництва українських громад з містами-побратимами в умовах російсько-української війни, а саме: звернення з проханням про допомогу з одночасним запрошенням представників місцевої влади відвідати деокуповане місто чи місто, постраждале від російської збройної агресії, що сприятиме реальному розумінню справ і потреб нашої держави, її населення; аргументація підтримки одразу кількох напрямків необхідної допомоги: для внутрішньо переміщених осіб в Україні і за кордоном; для інших регіонів країни, які найбільше постраждали від війни; для релокованих підприємств і бізнесу як важливих суб'єктів стабілізації економіки; заклик до зарубіжних органів місцевого самоврядування з вимогою звернутися до урядів своїх країн щодо надання військової та поглиблення дипломатичної підтримки України, посилення санкційного тиску на російську федерацію; формування і наповнення сегменту контрпропаганди через комунікацію з закордонними громадами, бізнесом, лідерами громадської думки, ЗМІ, створення інфоприводів про Україну та под.

Підсумовано, що поєднані предметним полем дисертаційного дослідження процеси європейської інтеграції та децентралізації влади є взаємодоповнюючими і складають пріоритет сучасного етапу державотворення України. Запущені та майже у повній мірі інституціоналізовані трансформації місцевого самоврядування охоплюють найменші ланки регіональної самоврядності і за визначеними напрямками є подібними до відповідних практик у країнах Європейського Союзу. Водночас, реалії повномасштабної військової агресії Російської Федерації, що почалася 24 лютого 2022 р., зумовили переоцінку змісту спроможності територіальних громад і євроінтеграційного потенціалу держави, мобілізувавши всі можливі ресурси на спротив агресору, захист цивільного населення та загалом цивілізаційного вибору країни.

Ключові слова: децентралізація, європейська інтеграція, європейські країни, місцеве самоврядування, місцевий референдум, політична еліта, політичні інститути, політична модернізація, політичні партії, політичне представництво, політичне урядування, представницька демократія, суспільство, територіальна громада, урядування.

ABSTRACT

V. Melnychuk. Regional features of local self-government reform in the decentralization process and European integration of Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of a manuscript.

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in specialty 052 Political Science. Vasyl Stefanyk Precarpathian National University, 2023.

The issue of reforming local self-government in Ukraine has been updated. A considerable emphasis has been placed on the internal leitmotif, i.e., the process of decentralization, which covers all levels of the exercise of power and civic initiatives. Local communities got the opportunity to influence their well-being directly, correlating with an external factor – the European course of Ukraine's integration. Together with the established components of the institutionalization and development of local self-government, such as the transformation of the administrative-territorial system, improvement of the electoral process, strengthening of centrifugal tendencies, the issue of internal and external dimensions of community cooperation, their vision of regional development and its planning, the actual ratio of European and domestic practices of local self-government and the cross-cutting impact of the Russian-Ukrainian war on the functioning of territorial communities and all regional self-government have been considered.

The essence and content of regional self-government, defined as the legal, institutional, financial, and material capacity of local communities in sequential-temporal development, has been updated and categorized for Ukrainian political science. Thus, the following has been highlighted: the political and legal conditions for the existence of the local self-government system with the experience of its functioning; the autonomy of regional development with the specifics of cooperation and dialogue with the central government in the conditions of a unitary state; and two abilities – to manage and maintain the property. The current form of regional self-government in Ukraine is based on such factors as normative and legal (the legislative basis for the formation and development of the system of local self-government, which is in a state of evolution, being subject to two large-scale processes – decentralization and European integration of the state); institutional

(presuppose the development of the organizational structure of local self-government per its expanded powers); financial and property (arranged the transfer of property and other resources to local self-government bodies and directly to communities).

The strategic demand of the dissertation research topic is argued by systemic shifts in both domestic and foreign policy, embodying the processes of decentralization and European integration and challenges accompanying the active phase of Russian military aggression. Thus, the study gives reason for the need to provide a comprehensive political and legal basis for the local self-government institute's possibilities realization: first, those established by current legislation (local referenda, management of common communal property, etc.); secondly, those that are partially regulated but are currently needed, in particular in the conditions of the devastating consequences of the war (implementation of international cooperation, simplification of bureaucratic procedures for attracting funds from foreign partners and donors, etc.). It has been emphasized that, on the one hand, overcoming the gaps in the current legislation will ensure the institutional exhaustion of the powers of territorial communities; on the other one, it will support the critical direction of the Ukrainian European integration equifinal process.

Based on numerous scientific studies, the evolutionary nature of local self-government conceptualization has been proven. It is based on the sequence of the following self-government implementation stages: formation of socio-political relations within defined territorial boundaries; recognition of the self-governing subjectivity of territories as the ability to organize the social life of the local population and ensure economic distribution following the society's current hierarchy; regional self-government institutionalization as a mandatory element of the political system, the actor of the political regime, the right of communities to self-governance; local self-government institution modernization towards creating appropriate national models, where general rules are adapted to the internal specifics of systemic reforms. The domestic nature of local self-government functioning made it possible to record new trends that are chronologically developing in the following manner: Legislation approbation, communities' actual capacity evaluation, practices of strategic planning of territorial communities' socio-economic development, an

approach that allows for strengthening institutional memory at the local political level, local self-government system functioning in conditions of martial law, preservation of more significant commitment and trust of citizens to local authorities, rather than to the central one.

The period under study includes active election campaigns, so the dissertation has been substantiated the impact of the factor of partisanship of the 2020 local elections on the democratization of socio-political relations: firstly, party members supported socio-political communication, which shapes the political elite's perception of the region residents' needs and requests; secondly, the parties had to report during the election campaign on the activities of the new government, which received its powers in 2019; thirdly, party cells ceased to be a temporary and auxiliary phenomenon, but turned into important platforms for establishing information and communication links between the center and regions, local authorities and communities; fourthly, the minimal distance between the candidate (in the future a likely deputy or head of the council) and the voter (in the inter-election period – a resident of the territorial community) will contribute to more effective implementation of democratic procedures of self-government.

Considerable attention has been paid to community cooperation – not only at the local government level within the country but also as subjects of international relations in interaction with sister cities, participants in cross-border collaboration, investors, etc.

The nature of modern relations between sister cities of Ukraine and abroad has been specified. Under the influence of the Russian-Ukrainian war, they transformed from rhetoric to action, from conceptuality to specifics, and from support to direct assistance, resulting from activating the economic component. The cooperation priorities of Ukrainian communities with sister cities in the conditions of the Russian-Ukrainian war have been determined. To these, we can include asking for help and inviting representatives of local authorities to visit de-occupied cities or such that suffered from Russian armed aggression. This will contribute to an accurate understanding of the affairs and needs of the state's population; argumentation of support for several areas of necessary assistance at once: for internally displaced

persons in Ukraine and abroad; for other regions of the country most affected by the war; for relocated enterprises and businesses as essential subjects of economic stabilization; a call to foreign local self-government bodies with a demand to appeal to the governments of their countries to provide military and deepen diplomatic support to Ukraine, increase sanctions pressure on the Russian Federation; formation and filling of the counter-propaganda segment through communication with foreign communities, business, public opinion leaders, mass media, creation of newsworthy events about Ukraine.

It has been concluded that the processes of European integration and power decentralization connected by the subject field of the dissertation research are mutually complementary and constitute a priority of modern Ukrainian state-building. The launched and almost fully institutionalized transformations of local self-government cover the most petite links of regional self-government and, in specific directions, are similar to the corresponding practices in the countries of the European Union. Concurrently, the realities of the full-scale military aggression of the Russian Federation, which began on February 24, 2022, led to a content reassessment of the territorial communities capacity and the state's European integration potential, mobilizing all possible resources to resist the aggressor, protect the civilian population and, in general, the country's civilizational choice.

Key words: decentralization, European integration, European countries, local self-government, local referendum, political elite, political institutions, political modernization, political parties, political representation, political governance, representative democracy, society, territorial community, governance.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України:

1. Мельничук В. Імплементация принципів європейської хартії місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади. *Вісник Прикарпатського університету. Політологія*. 2019. № 13. С. 111–118.

<https://journals.pnu.edu.ua/index.php/politics/article/view/5408/5751>

2. Мельничук В. Місцеві вибори – 2020 в умовах децентралізації влади: виклики для місцевого самоврядування. *Вісник Прикарпатського університету. Політологія*. 2020. № 14. С. 59–64.

<https://journals.pnu.edu.ua/index.php/politics/article/view/5989/6269>

3. Мельничук В. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади на субрегіональному рівні: пошуки компромісу. *Вісник Прикарпатського університету. Політологія*. 2020. № 14. С. 303–314.

<https://journals.pnu.edu.ua/index.php/politics/article/view/6021/6299>

4. Мельничук В. Чинники формування регіональної самоврядності в Україні. *Політикус*. 2021. № 6. С. 37–43.

http://politicus.od.ua/6_2021/6.pdf

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2021-6.6>

5. Мельничук В. Специфіка конструювання моделей місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2022. № 42. С. 278–285.

http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/42_2022/36.pdf

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2022.42.36>

6. Марчук В., Мельничук В. Стан інтеграції європейського досвіду у функціонування системи місцевого самоврядування України. *Регіональні студії*. 2022. №31. С. 34-39.

<http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/31/6.pdf>

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2022.31.6>

Статті у періодичних наукових виданнях інших держав, включених до міжнародних наукометричних баз:

7. Melnychuk V., Nemish Yu., Borshch H. Decentralization and its influence on local community development. *Economics, Finance and Management Review*. 2020. № 4. P. 4–12.

<https://public.scnchub.com/efmr/index.php/efmr/article/view/101>

8. Melnychuk V., Marchuk V., Novoselshyi I., Shlemkevych T., Chorooskyi V. The Appointment of the History Philosophy in Comprehending Modern Civilizational Challenges in a Post-Pandemic Society. *Postmodern Openings*. 2020. № 11 (1/2). P. 74–84.

<https://lumenpublishing.com/journals/index.php/po/article/view/2888>

DOI: <https://doi.org/10.18662/po/11.1Sup2/142>

9. Melnychuk V., Marchuk V., Hladiy V., Holubiak N., Dudkevych V. The Development of a System of Local SelfGovernment in the Countries of the Visegrad Group in the Conditions of Postmodern Society. *Postmodern Openings*. 2021. № 12 (2). P. 233–245.

<https://lumenpublishing.com/journals/index.php/po/article/view/3119>

<https://doi.org/10.18662/po/12.2/305>

Праці, що додатково відображають наукові результати дисертації:

10. Мельничук В. Аспекти конструювання національної моделі територіальної організації влади в Україні. *Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Майбутній науковець – 2021» (м. Сєвєродонецьк, 3 грудня 2021 р.)*. Сєвєродонецьк: Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля, 2021. С. 262–264.

11. Мельничук В. Історія децентралізаційних процесів і Україна. *Дослідження інновацій та перспективи розвитку науки і техніки у XXI столітті: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Рівне, 25-26 листопада 2021 р.)*. Рівне: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Ч. 4. С. 19–22.

12. Мельничук В. Євроінтеграційний чинник реформування місцевого самоврядування в Україні. *Перспективи розвитку наукових досліджень у контексті глобалізаційних змін: освіта, політика, економіка, міжкультурна комунікація: Матеріали V міжнар. наук.-практ. конф. (м. Сєвєродонецьк, 8 червня 2021 р.)*. Сєвєродонецьк: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2021. С. 101–105.

13. Мельничук В. Зв'язок системи місцевого самоврядування та реалізації курсу європейської інтеграції України. *Пріоритетні напрями наукових досліджень: філософський, політологічний та культурологічний аспекти: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 8-9 жовтня 2021 р.)*. Київ: Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2021. С. 46–50.

14. Мельничук В. Феномен регіональної самоврядності. *Перспективи розвитку наукових досліджень у контексті глобалізаційних змін: освіта, політика, економіка, міжкультурна комунікація: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кам'янець-Подільський, 20 травня 2022 р.)*. Сєвєродонецьк: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2022. С. 108–111.

15. Мельничук В. Російсько-українська війна як чинник впливу на зміст регіонального виміру міжнародного співробітництва. *Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції «Формат розвитку відносин України та країн Центральної Європи у контексті російсько-української війни» (м. Ужгород, 23 вересня 2022 р.)*. Ужгород: Вид-во УжНУ, 2022. С. 74–78.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	15
ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	26
1.1. Ретроспективний аналіз форм адміністративної передачі повноважень і децентралізації влади.....	26
1.2. Особливості моделей місцевого самоврядування в країнах-членах Європейського Союзу.....	44
1.3. Методологічні аспекти реалізації дослідницьких завдань.....	70
РОЗДІЛ 2. РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	83
2.1. Регіональний аналіз основних тенденцій сучасних децентралізаційних процесів в Україні.....	83
2.2. Реалізація виборчого механізму формування представницької демократії в об'єднаних територіальних громадах	103
2.3. Інституційно-правові особливості співробітництва між територіальними громадами та можливості регіональної міжнародної співпраці.....	121
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРАКТИК В УКРАЇНІ.....	144
3.1. Проблеми і ризики реформування територіальної організації влади... ..	144
3.2. Виклики для функціонального перезавантаження системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації.....	156
3.3. Перспективи інтеграції європейського досвіду у вітчизняну систему місцевого самоврядування та формат територіальної організації влади....	169
ВИСНОВКИ.....	186
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ ТА ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	193
ДОДАТКИ.....	234

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРР	Агенція регіонального розвитку
АТО	Адміністративно-територіальна одиниця
АТУ	Адміністративно-територіальний устрій
ВПО	Внутрішньо переміщена особа
ВРУ	Верховна Рада України
ГО	Громадська організація
ДСРР	Державна стратегія регіонального розвитку
ДФРР	Державний фонд регіонального розвитку
ЄПС	Європейська політика сусідства
ЄС	Європейський Союз
ЄХМС, Хартія	Європейська хартія місцевого самоврядування
ЗУ	Закон України
КП	Комунальне підприємство
КУ	Конституція України
МЗС	Міністерство закордонних справ
Мр	Міська рада
МСВ	Міське самоврядування
МТГ	Міська територіальна громада
МТД	Міжнародна технічна допомога
НДО	Недержавна організація
НУО	Неурядова організація
ОГС	Організації громадянського суспільства
ОДА	Обласна державна адміністрація
ОМС	Органи місцевого самоврядування
Ор	Обласна рада
ОТГ	Об'єднана територіальна громада
ПЗР	План заходів із реалізації
РДА	Районна державна адміністрація
Рр	Районна рада
СхП	Східне партнерство
ТГ	Територіальна громада
ТКС	Транскордонне співробітництво
ТПВ	Тверді побутові відходи
ТрО	Територіальна оборона
Угода	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони
УПС	Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Реформування місцевого самоврядування в Україні, чергова спроба якого з 2014 р. нарешті була визнана успішною, триває й зараз. Ця системна реформа супроводжується появою чи не найбільшої кількості чинників впливу та супутніх обставин, які вносять корективи у політико-інституціональне підґрунтя реформи. Внутрішнім лейтмотивом модернізації МСВ є процес децентралізації, він охоплює усі рівні реалізації владних повноважень та громадянських ініціатив, створюючи для місцевих громад вікно можливостей безпосередньо впливати на благоустрій та добробут своїх населених пунктів. Ключовий зовнішній чинник і своєрідний рушій децентралізаційної реформи – європейська інтеграція, курс на яку Україна вже закріпила у Конституції. Поєднання усіх цих аспектів ускладнює дослідження тим, що окремо трансформація місцевого самоврядування, децентралізація влади та євроінтеграція давно є у фокусі наукових пошуків, експертних оцінок та галузевого аналізу, однак динамічність умов перебігу вказаних процесів, мінливість інституціонального середовища та врешті повномасштабне вторгнення російських окупаційних військ на територію України 24 лютого 2022 р. зумовили перегляд предметного поля нашої розвідки та виділення раніше не актуалізованих явищ.

На сьогодні попередні дефініції «політико-адміністративна реформа» та «адміністративно-територіальний устрій», так чи інакше, підпорядковані логіці децентралізаційного процесу, а кінцевим результатом має стати розбудова національної моделі місцевого самоврядування. Важливо наголосити, що не дієвим і не раціональним є метод калькування нехай навіть ефективних зарубіжних практик самоврядності. Водночас, досвід країн Європейського Союзу, які отримали свій статус, зокрема й здійснивши зміни в регіональному самоуправлінні, важливий для вивчення та адаптації до вітчизняних потреб тих аспектів, які відповідають об'єктивним умовам та прагненням державотворення. Відходячи від стереотипу, що все європейське за замовчуванням є необхідним для інтеграції у вітчизняну політичну систему, у

кваліфікаційному дослідженні артикульовано доцільність зважати на кейси тих держав, які, маючи спільні з Україною риси історичного розвитку, більш успішно і швидше виконали умови членства в ЄС. Такими, до прикладу, є країни Вишеградської групи.

У роботі актуалізовано такі аспекти функціонування територіальних громад, які призводять до переосмислення змісту їхньої спроможності. Визнаючи вагомість фінансової складової для ОТГ у перехідний період апробації децентралізаційної реформи, наголошено, що спроможність здійснювати стратегічне планування власного розвитку, розвивати нові напрямки діяльності, зокрема й міжнародне співробітництво на рівні тергромад підсилює функціональну суб'єктність органів місцевого самоврядування, сприяє залученню ними не лише додаткового донорського фінансування, але й природним шляхом через міжінституційну комунікацію ефективних самоврядних практик. У якості переконливого аргументу посиляємося на досвід під час воєнного стану поглиблювати зв'язки з містами-партнерами та побратимами у напрямку доповнення культурно-просвітницької співпраці гуманітарною та фінансово-матеріальною цільовою допомогою.

Безумовно, у восьмирічний термін не можна повністю завершити такі глибокі і системні перетворення в державі, але цілком можливо здійснити якісний моніторинг потенціалу суспільно-політичних відносин, рівня інституціоналізації місцевого самоврядування, поточної відповідності самоврядних інституцій вимогам євроінтеграційного процесу. Особливо затребуваним є мобілізація кадрового, організаційного та матеріально-технічного ресурсу органів МСВ для оперативного реагування на виклики воєнного стану. У новому статусі і з розширеними повноваженнями територіальні громади мають стати надійними партнерами центральним органам влади у забезпеченні належного опору ворогові, захисті цивільного населення, підтримці життєво важливих галузей економіки.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема цього дисертаційного дослідження затверджена Вченою радою Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника.

Дисертаційне дослідження здійснене на кафедрі політичних інститутів та процесів в рамках держбюджетної теми Навчально-методичного і наукового центру політичних та євроінтеграційних досліджень «Євроінтеграційний вибір України: історія, політика, перспективи» за номером державної реєстрації 0109U001413.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування особливостей функціонування системи місцевого самоврядування, зумовлених реформою децентралізації та реалізацією євроінтеграційного курсу держави.

З огляду на поставлену мету визначено такі дослідницькі **завдання**:

- здійснити ретроспективний аналіз форм адміністративної передачі повноважень і децентралізації влади;
- з'ясувати особливості моделей місцевого самоврядування в європейських державах – членах Європейського Союзу;
- здійснити регіональний аналіз основних тенденцій сучасних децентралізаційних процесів в Україні;
- проаналізувати специфіку реалізації виборчого механізму формування представницької демократії в об'єднаних територіальних громадах;
- дослідити інституційно-правові особливості співробітництва між об'єднаними територіальними громадами в Україні та можливості регіональної міжнародної співпраці;
- виявити проблеми і ризики реформування територіальної організації влади в Україні;
- окреслити виклики для функціонального перезавантаження вітчизняної системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації;
- визначити перспективи інтеграції європейського досвіду у систему місцевого самоврядування та формат територіальної організації влади України.

Об'єктом дослідження є регіональні особливості реформування місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є процеси децентралізації та євроінтеграції як складові впливу на сучасну систему місцевого самоврядування України.

Методи дослідження. Складність та багатоаспектність предмету дисертаційного дослідження зумовлює використання мультидисциплінарного підходу до формування методологічного інструментарію реалізації дослідницьких завдань, де ключовими підходами визначено неоінституціональний, аналітичний та ретроспективний.

Неоінституціональний підхід дозволив поєднати усі чинники та умови, які уможливили привести у відповідність до потреб децентралізації органи місцевого самоврядування; до умов європейської інтеграції – вітчизняне законодавство, принципи функціонування політичних інститутів та здійснення політики, напрямки фундаментальних реформ.

Завдяки синергетичному підходу було виявлено синхронність процесів євроінтеграції та децентралізації, коли з 2014 р. курс і пріоритет перетворилися на реальний зміст державної політики, підтримуваний більшістю населення України та схвально сприйнятих міжнародною спільнотою. Згодом можна було стверджувати, що децентралізаційна реформа є частиною і етапом європейської інтеграції України.

Ретроспективна складова історичного підходу дозволила зробити висновок, що поява децентралізаційних ознак в організації управління населених пунктів за різних історичних епох відповідає еволюційним ознакам. Конкретизація процесів децентралізації в Україні та функціонування вітчизняної системи місцевого самоврядування відбувалася із застосуванням хронологічного методу.

Аналітична складова дослідницької роботи сприяла системному з'ясуванню сукупності обставин формування національної моделі місцевого самоврядування, чутливості її до європейського досвіду і одночасно негнучкості щодо його інтеграції. Комплексна оцінка стану, потенціалу та спроможності самоврядних інституцій місцевого рівня зумовила висновок про потребу врахування, а не калькування зарубіжних практик системних трансформацій у досліджуваній царині.

Завдяки системному та структурно-функціональному підходам виявлені спільні рушії для процесів децентралізації влади та європейської інтеграції України, а це – стагнація політичної системи та чітко артикульовані запити суспільства. Щодо останнього, то статистичний підхід та метод вторинної соціології застосовано для встановлення об'єктивних суспільних настроїв щодо ставлення до місцевої та центральної влади, оцінки реформи децентралізації, пріоритетів політичного розвитку тощо.

Аксіологічний метод застосовано для виокремлення ціннісної складової імplementованих Україною міжнародних норм (Європейська Хартія місцевого самоврядування, Угода про Асоціацію між Україною та ЄС), які визначають характер змін у принципах врядування.

Компаративний підхід та метод зіставлення лягли в основу з'ясування рис схожості та відмінності в реалізації функціоналу органами місцевого самоврядування в Україні та країнах Європи. Відповідно до ключових напрямків, за якими здійснюють свої повноваження громади та підпорядковані їм інституції, встановлено однозначну подібність українського та європейського варіантів з відмінністю лиш в обсягах первинних ресурсів.

Метод моделювання реалізовано через візуальне подання тексту із застосуванням технології створення «хмари слів». Так було проаналізовано 24 плани та стратегії соціально-економічного розвитку територіальних громад, внаслідок чого встановлено нові спільні пріоритети для реформованих інституцій, які полягали у фокусуванні на місцевих потребах без прив'язки до гарантій державної підтримки.

З використанням методу абстрагування було запропоновано авторське визначення поняття регіональної самоврядності. Серед групи загальнонаукових методів найбільш затребуваними стали: діалектичний (для аналізу інституту місцевого самоврядування у процесі еволюції, визначення закономірностей його реформування), аналізу та синтезу, абстрагування та конкретизації, індукції та дедукції тощо.

Наукова новизна результатів дисертаційного дослідження полягає в комплексному аналізі аспектів реалізації функцій місцевого самоврядування в

умовах завершального етапу реформи децентралізації влади та активної фази провадження Україною курсу європейської інтеграції. У межах аргументації такого підходу отримано результати, які відзначаються науковою новизною та виносяться на захист, а саме:

уперше:

- ми запропонували авторське визначення поняття «регіональна самоврядність» як правоздатність, інституційна та фінансово-матеріальна спроможність місцевих громад у послідовно-темпоральному розвитку. Тим самим актуалізовано політико-правові умови існування системи місцевого самоврядування в комплексі з досвідом її функціонування, автономізацію регіонального розвитку – зі специфікою співпраці та діалогу з центральною владою в умовах унітарної держави, можливість керувати майном – зі здатністю його утримувати тощо;
- нами виокремлено чинники, які зумовили сучасний стан регіональної самоврядності в Україні: нормативно-правові (створили законодавчу основу для формування та розвитку системи місцевого самоврядування і перебувають у стані еволюції, будучи підпорядкованими двом масштабним процесам – децентралізації та євроінтеграції держави); інституційні (передбачають розбудову організаційної структури місцевого самоврядування відповідно до його розширених повноважень); фінансово-майнові (зумовили передачу майна й інших ресурсів органам МСВ і безпосередньо громадам);
- ми сформували комплексний підхід до інституційно-правового забезпечення співробітництва громад – не лише на рівні ОТГ всередині країни, але і як суб'єктів міжнародних відносин у взаємодії з містами-партнерами та містами-побратимами, учасниками транскордонного співробітництва, інвесторами тощо;

нами уточнено:

- потребу у забезпеченні вичерпного політико-правового підґрунтя для реалізації можливостей інституту місцевого самоврядування: по-перше, тих, що закладені чинним законодавством (місцеві референдуми, управління

спільним комунальним майном тощо); по-друге, тих, що частково регламентовані, а нині є досить затребуваними, зокрема в умовах руйнівних наслідків російської військової агресії (здійснення міжнародного співробітництва, спрощення бюрократичних процедур залучення коштів від зарубіжних партнерів і донорів та ін.). Підкреслено, що подолання прогалин у чинному законодавстві, з одного боку, забезпечить інституціональну вичерпність повноважень територіальних громад, з іншого боку, підтримає важливий напрямок еквіфінальності процесу євроінтеграції України;

- характер сучасних відносин між побратимськими містами (містами-побратимами, містами-партнерами) України та зарубіжжя, які під впливом російсько-української війни трансформуються від риторики до дії, від концептуальності до конкретики, від підтримки до безпосередньої допомоги, що звелось до активізації економічної складової;
- пріоритети співробітництва українських громад з містами-побратимами в умовах російсько-української війни, а саме: звернення з проханням про допомогу з одночасним запрошенням представників місцевої влади відвідати деокуповане місто чи місто, постраждале від російської збройної агресії, що сприятиме реальному розумінню справ і потреб нашої держави, її населення; аргументація підтримки одразу кількох напрямків необхідної допомоги: для внутрішньо переміщених осіб в Україні і за кордоном; для інших регіонів країни, які найбільше постраждали від війни; для релокованих підприємств і бізнесу як важливих суб'єктів стабілізації економіки; заклик до зарубіжних органів місцевого самоврядування з вимогою звернутися до урядів своїх країн щодо надання військової та поглиблення дипломатичної підтримки України, посилення санкційного тиску на російську федерацію; формування і наповнення сегменту контрпропаганди через комунікацію з закордонними громадами, бізнесом, лідерами громадської думки, ЗМІ, створення інфоприводів про Україну тощо;

дістало подальшого розвитку:

- аргументація еволюційного характеру концептуалізації місцевого самоврядування, яка спирається на послідовність таких етапів впровадження самоврядності: формування суспільно-політичних відносин у визначених територіальних межах; визнання самоврядної суб'єктності територій як здатності організувати суспільне життя місцевого населення та забезпечити економічний розподіл відповідно до чинної ієрархії в суспільстві; інституціоналізація МСВ як обов'язкового елемента політичної системи, актора політичного режиму, права громад на самоуправління та загального процесу демократизації; модернізація інституту місцевого самоврядування у напрямку створення відповідних національних моделей, де загальні правила адаптуються до внутрішньої специфіки системних реформ;
- виявлено нові тенденції у функціонуванні місцевого самоврядування, які хронологічно полягають в апробації законодавства; оцінці реальної спроможності громад та їхній власній оцінці самоспроможності; практиках стратегічного планування соціально-економічного розвитку територіальних громад, підхід до якого дозволяє підсилити інституційну пам'ять на рівні місцевої політики; функціонуванні системи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану; збереженні традиції більшої прихильності та довіри громадян до місцевої влади, аніж до центральної;
- обґрунтовано вплив чинника партизації місцевих виборів 2020 р. на демократизацію суспільно-політичних відносин на місцевому рівні: по-перше, партійці підтримували суспільно-політичну комунікацію, яка формує уявлення політичної еліти про карту потреб і запитів регіону, його мешканців; по-друге, партіям довелося звітувати у ході виборчої кампанії щодо діяльності нової влади, яка отримала свої повноваження у 2019 р.; по-третє, партійні осередки перестали бути тимчасовим і допоміжним явищем, а перетворилися на важливі майданчики для налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків центру та регіонів, місцевої влади та громади; по-четверте, мінімальна дистанція між кандидатом (у подальшому ймовірним депутатом чи головою ради) та виборцем (в міжелекторальний період

мешканцем територіальної громади) має сприяти більш ефективній реалізації демократичних процедур самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення, аргументація і висновки дисертації можуть використовуватись фахівцями, які досліджують розбудову національної моделі місцевого самоврядування, яка підпорядкована логіці децентралізаційного процесу і спроможна стати ресурсом євроінтеграції України. Також положення кваліфікаційної праці стануть у пригоді при реалізації міжнародної проєктної діяльності, залученні зарубіжного досвіду та донорської допомоги для підвищення ефективності суспільно-політичного діалогу в громадах та покращення благоустрою в ОТГ. Висновки та результати роботи можуть бути використані для розроблення навчальних програм за напрямками підготовки «Політологія», «Міжнародні відносини», «Державне управління», у викладанні навчальних дисциплін «Політичні інститути та політичні процеси в Україні», «Публічна політика», «Європейські студії», «Зовнішня політика країн Європи», «Державне управління та місцеве самоврядування», «Політичний менеджмент», «Державна політика» тощо; при написанні підручників та навчально-методичних посібників.

Особистий внесок здобувача. Постановка та вирішення всього комплексу завдань дисертації здійснені самостійно. За темою дослідження автором одноосібно підготовлено дев'ять наукових праць, які опубліковані у фахових виданнях України та зарубіжжя.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Зміст та основні тези дисертаційного дослідження обговорено на засіданнях кафедри політичних інститутів та процесів Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, а також висвітлено у виступах на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: Всеукраїнській науково-практичній конференції з міжнародною участю «Майбутній науковець – 2021» (м. Сєвєродонецьк, 3 грудня 2021 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Дослідження інновацій та перспективи розвитку науки і техніки у XXI столітті» (м. Рівне, 25-26 листопада 2021 р.), V Міжнародній науково-

практичній конференції «Перспективи розвитку наукових досліджень у контексті глобалізаційних змін: освіта, політика, економіка, міжкультурна комунікація» (м. Сєвєродонецьк, 8 червня 2021 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритетні напрями наукових досліджень: філософський, політологічний та культурологічний аспекти» (м. Київ, 8-9 жовтня 2021 р.), Міжнародній науково-практичній конференції V «Перспективи розвитку наукових досліджень у контексті глобалізаційних змін: освіта, політика, економіка, міжкультурна комунікація» (м. Кам'янець-Подільський, 20 травня 2022 р.), VII Міжнародній науково-практичній конференції «Формат розвитку відносин України та країн Центральної Європи у контексті російсько-української війни» (м. Ужгород, 23 вересня 2022 р.).

Публікації. Основні положення роботи, висновки та пропозиції опубліковані автором у 15 працях, у тому числі: шістьох статтях у вітчизняних фахових та трьох – у міжнародних наукометричних виданнях, шістьох тезах наукових конференцій.

Структура й обсяг дисертаційної роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, кожен з яких містить по три підрозділи, висновків, списку літератури та використаних джерел (328 позицій, розміщені на 41 сторінці) та додатків (на 24 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 257 сторінок, із них основного тексту – 192 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Ретроспективний аналіз форм адміністративної передачі повноважень і децентралізації влади

Децентралізація хоч і є одним із провідних системних процесів у сучасній вітчизняній політиці, однак історичним корінням сягає початку XVII ст., коли, формулюючи постулати федералізму, західні дослідники обґрунтовували свої точки зору відцентровими аргументами. Першість тут належить німецькому правнику Й. Альтузіусу, який розробив теорію «народного суверенітету» і передбачав існування політичної асоціації на основі первинних громадянських спільнот. Останні, на думку вченого, характеризувалися спільною згодою та плюралізмом застосування примусу і сили [88, с. 46–47]. За дві сотні років децентралізаційні аспекти потрапили до концепції соціалізму та анархізму французького філософа П. Прудона. До слова, саме у середині XIX ст. до суспільно-політичного вжитку увійшло слово «децентралізація» – спочатку у вислові французького історика і державника А. де Токвіля, а згодом у праці його земляка М. Блока

А. де Токвіль не лише описував адміністративну цінність децентралізації, але й стверджував, що вона привчає громадян до свободи і вчить їх користуватися нею правильно [273]. На питання, чому у світі доволі концентрованої влади людина має право на самоврядність, відповідь дає німецький правознавець О. Гірке, акцентуючи той факт, що «місцева громада як носій звичаєвого права сформувалася раніше за державу, через що і має незалежне від неї джерело владних повноважень» [31]. П. Прудон вказував, що ідеальним поєднанням для розвитку людської спільноти є агрокультурна децентралізована федерація [321].

У той самий час видатний український громадсько-політичний діяч М. Драгоманов висував ідею політичної децентралізації у контексті своєї прихильності до того ж таки федеративного устрою. Історик писав про

спроможність громад мати внутрішню самостійність і незалежність відносно інших «самоуправ» на основі спільних інтересів і тяжіння до колективного вирішення проблем [51, с. 340].

Ретроспективний аналіз форм самоврядності та закладання підвалин повноважності територій у визначенні власної долі в межах великого державного утворення можна синхронізувати з етапами усього цивілізаційного розвитку людства, починаючи з античності. Там первинна ідентифікація громадян з полісом переважала над належністю до держави. Попри чітку стратифікацію суспільства з акцентом, зокрема, на політичних правах, якими могли користуватися тільки вільні громадяни, приклад римських муніципій був показовим у реалізації самоврядних функцій громади [161]. Важливість такого досвіду античних утворень полягає, на наш погляд, у фіксуванні витоків місцевого самоврядування як такого, його меж, котрі уособлюють муніципалітети або общини – прообраз сучасних адміністрацій самоврядних громад. Вирішення місцевих питань пропонувалося шляхом проведення народних зборів за участі вільного населення, а постійно діючими представницькими органами були сенати та магістратури, які поділяли між собою організаційні та судові повноваження. Еволюція суспільно-політичного життя передбачала у подальшому усталений поділ гілок влади, внаслідок чого судочинство вийшло з-під юрисдикції місцевого самоврядування, в іншому ж очевидно, що разючих змін не відбулося. Таким чином, античний період можна вважати початком відліку набуття правової суб'єктності самоврядною громадою та інституціонального оформлення напрямків її функціонування.

Середньовіччя для становлення інституту місцевого самоврядування можна було б назвати по-сучасному етапом так званого «закручування гайок». Це зумовлено, з одного боку, занепадом античних міст, щодо яких європейські міста не були спадкоємними, з іншого боку, зростанням впливу держави як інституту, що зосереджується на централізації як єдино можливого інструменті реалізації владних повноважень. Державні утворення в Європі об'єднували території, які не були здатні чинити спротив адміністративному поглинанню, а протистояти йому могли тільки організаційно сильні міста. Тлумаченню

терміну «середньовічне європейське місто» присвячено цілу низку теоретичних праць. Концептуально йдеться про теорії: романістичну (Ф. К. фон Савіні, О. Тьєррі, Ф. Гізо, П.-О. Ренуар), яка все ж вважає середньовічні міста продовженням античних міських утворень; вотчинну (Г. Вайц, К. Л. фон Галлер, К. Ейхгорн, К. Нич Н. Д. Фюстель де Куланжа, Ф. Сибома та ін.), що вказувала на якісні переваги середньовічної феодалної вотчини відносно античної общини, адже спільне господарювання сприяло економічному, соціальному та культурному процвітанню [276, с. 54–55]; общинну, або «маркову» (Г. фон Белов, О. фон Гірке, Г. Л. фон Маурер), де виникнення міст пояснюється еволюцією саме громади/общини (на прикладі німецької сільської громади – марки) [131, с. 14, 31]; раціоналістичну (М. Вебер), за якою міста названо «уособленням раціоналізації соціальної дії», а їхня багатофункціональність визначалася з урахуванням самоуправління й суверенності як основних доміант подальшого розвитку [22, с. 324; 149, с. 665]; «бургову» (Ф. Кейтген, Ф. Метланд), яка представляла місто як укріплену самодостатню фортецю; ринкову (Р. Зом, П. Шредер, Л. Шульте), орієнтовану на сприйняття міста як центру торгівлі й економічного розвитку; правову (Ш. Амос, Г. Кельзен, Д. Остін), ключовою тезою якої є визнання сучасного правового статусу міст результатом набуття ознак самоврядності в епоху Середньовіччя.

Не варто акцентувати на перевагах чи недоліках описаних теорій, єдиною спільною вадою для них є односторонність підходу, за винятком хіба вчення М. Вебера, який комплексно досліджував та порівнював міські формації сходу (Азії) та заходу (Європи). Поступово загальноприйнятим в освітньому та науковому середовищі стало усвідомлення європейського феномену міста як синтезу кількох базових складових, а саме: укріпленої фортеці, ринку, власної сталої судової системи і розвинутих норм права, корпоративності та пов'язаних з нею автономії та автокефалії – практик міського самоврядування та самоуправління [164, с. 16]. Складовими процесу становлення самоврядних функцій міських поселень у часи Середньовіччя стали економічно ефективні верстви населення (наприклад, землевласники), здатні до самоорганізації та

самооборони. Міста, що опинилися в складі державних територій, як-то Візантії, разом із захистом та протекторатом імперії поступово позбавлялися права самостійно вирішувати питання місцевого значення. Натомість громадяни отримували можливість апелювати до імператора задля вирішення суцільно значущих суперечок [120, с. 62–63]. Однак не можна говорити про суцільне обмеження муніципальних свобод у Візантії, де розташовувалися міста – потужні центри торгівлі та торговельного посередництва зі сходом. Ці можливості зумовлювали поєднання не лише культурних традицій, але й певного політичного досвіду реалізації місцевих ініціатив. Загалом же дослідники констатують, що прагнення до самоврядності притаманні містам самоврядної традиції, а поселення, породжені епохою європейського феодалізму, проходили відповідні процеси навздогінно.

Комунальні революції та комунальне самоврядування у Західній Європі в XI–XIII ст. ознаменували наступний етап формування відцентрованого місцевого самоуправління. Еволюція самоврядних суб'єктів полягала не лише у зміні назви на «комуни» та формату представницького органу – «магістрату», «виборної ради», але й набуття ними незалежності від центральної влади та від підпорядкування феодалові. Одна з причин так званого «комунального» руху – прагнення сеньйорів отримати від міст максимальну вигоду і прибуток. Тож спочатку була боротьба за економічні свободи, передусім у провадженні торговельної діяльності, а потім – і за політичні права керувати міськими справами колегіально без диктату феодала. Останній аспект важливий у контексті визначення характеру боротьби містян – не проти феодального устрою, а саме проти суб'єктів гніту.

Враховуючи, що історики фіксують факти своєрідного викупу привілеїв комуни у сеньйора, підгрунтя реалізації комунальної революції варто шукати у фінансовій царині, тобто у джерелах формування міських статків. Його передусім уособлює культ торгівлі, успіхи в якій демонстрували поселення Середземноморського узбережжя (Венеція, Генуя, Марсель, Монпельє, Піза та ін.). Ще один варіант – зацікавленість феодала у процвітанні міст, задля якої останні отримували певний обсяг вольностей, але в рамках збереження впливу

сеньйора. Також може йтися про факт досягнення компромісу між містянами та сеньйором щодо можливості отримання визначеного переліку самоврядних функцій. Зрозуміло, що перелік тогочасних інструментів розширення прав і свобод комуни включає і відкриту боротьбу з монархом чи головою церкви. Припускаємо, що саме формат останнього сценарію і зумовив назву «комунальна революція». Як приклад – громадянська війна проти єпископа у Мілані XI ст., яка завершилася отриманням містом статусу комуни з подальшим формуванням консульської ради (колегії консулів), склад і діяльність якої згодом призвів до нового спротиву населення [218, с. 108–110]. З розвитком консульського правління в італійських містах, які можна назвати міськими республіками, створювали великі і малі ради, перші з яких уособлювали законодавчі представницькі органи влади, а другі – інституції, що їх контролювали.

Інституційно середньовічні комуни являли собою організаційну систему, на чолі з міською радою, яка обирала мерів (у Франції) або синдаків (в Італії), котрі керували міською адміністрацією. Таким чином «нові» міста отримали комунальну організацію, якої, на думку А. Піррен, не мали ранні середньовічні міста [179, с. 37]. Французький історик О. Тьєррі писав про появу міського права, а містян називав «новим класом вільних людей» [246, с. 44]. Водночас, підкреслимо умовність такого трактування, адже фактично не йшлося про конкретну правову систему чи усталену міську юрисдикцію, а радше – про правила співіснування різних верств у межах єдиного міського простору.

І досі тривають суперечки, чи дійсно період комунального руху можна вважати революційним і чи дав він початок відліку нової епохи реалізації самоврядних прав європейських міст. З одного боку, було запроваджено ієрархію представницьких органів та їхніх посадовців, з іншого – не з'явилося загальноприйнятих правил гри, які повсюдно приймали б і населення міст, і феодали. Тоді як потреба в таких правилах була вкрай важливою для подальшого розвитку інституту місцевого самоврядування. По суті, комунальне самоврядування було похідною феодалної роздробленості – історично зумовленого процесу, а не революційного наслідку.

В умовах відсутності можливостей для формулювання уніфікованого муніципального (самоврядного) кодексу створювалися статути, або хартії міст – «акти локальної саморегуляції у місцевому самоврядуванні» [266, с. 123]. Цінність міського поселення і належності до нього визначається, серед іншого, фразами, які зберегла до сьогодні середньовічна історія, а саме – «Luft in der Städten frei mache», тобто «міське повітря робить вас вільними». За однією з версій, коріння вислову походить з неписаного правила, що втеча невільника до міста і переховування там від дворянина протягом року дозволяли стати вільною людиною, або «громадянином міста». Ще один вислів – «Kein Huhn fliegt über die Mauern» (жоден півень не перелітає через міські мури) – визначає закритість міського ком'юніті, яке вибороло своє право на встановлення внутрішніх правил і порядків.

Європа стала центром формування різноманітних практик самоврядності, передусім на прикладі міст. Але, як правильно зазначають дослідниці Г. Бойко та Н. Камінська, «міське самоврядування – це результат розвитку людської цивілізації, його витoki сягають родоплемінного самоврядування, що існувало ще до появи держави» [15, с. 74]. Йдеться передусім про античний варіант організації муніципального устрою згідно закону Юлія Цезаря (45 р. до н.е.), коли вищим органом міського управління були народні збори громадян – членів міської громади, які обирали муніципальних магістратів і вирішували важливі питання міського життя. Кожне тогочасне місто мало муніципальний сенат, а судову та адміністративну владу здійснювала муніципальна магістратура. За понад дві тисяч років значення цього терміну практично не змінилося – у Стародавньому Римі муніципалітетами називалися міста, які користувалися самоврядними правами, а сьогодні – це обрані населенням міські та сільські органи місцевого самоврядування, уповноважені громадою органи, що виконують визначені завдання і функції [15, с. 74].

Чинником подальшої еволюції вже середньовічних міст стало станове і політичне відокремлення міських мешканців від інших верств феодального суспільства. Як наслідок, з'явилися феодальні міські республіки, стійкі приклади функціонування яких мають у своїй історії Іспанія, Італія, Німеччина

та Франція. Існує припущення, що прообразом успішного самоврядного європейського міста був стародавній Рим, муніципальний устрій та внутрішній функціонал якого взяли за основу не лише італійські міста, але й багато інших міст Європи. Однак, як свідчить приклад тих же італійських Венеції, Генуї та Пізи, вони формували свій управлінський устрій, орієнтуючись на: переважання суто місцевої політичної еліти та розширення власної торговельної спроможності. Саме захист колективних інтересів містян, ремісників та торговців зумовив потребу у створенні своєрідного торгового союзу («Компанія»). У підсумку він перетворився на корпоративний орган міського самоврядування з юридичними і політичними правами, очолюваний виборними консулами [8, с. 18]. Важливо наголосити, що разом зі зразком власного досвіду муніципального розвитку Генуя стала першим серед італійських міст, яке ухвалило міський статут, або статут вільного міста (1143 р.).

Середньовічні Статути мали форму закону та були актами, що встановлювали фундаментальні норми організації міста: повноваження і склад органів влади, форми гарантій і участі меншості. Такі статутні норми виникли за часів Імперії Барбароси, коли в протистояння римсько-імперським нормам під виглядом *praeter legem* і загальних правових звичаїв були створені перші прототипи статутів [301, с. 160]. Як слушно зауважує вітчизняний політолог В. Гладій, конституювання вільних самоврядних міст відбувалося різними шляхами. Частина поселень, що лежать на узбережжі Середземного моря (Монпельє, Генуя, Піза, Венеція та ін.), заробили свої статки на торгівлі зі Сходом і змогли викупити увесь обсяг привілеїв, закріплених у хартіях вольностей. Частина міст досягли прав самоврядування у результаті компромісу, угоди зі справжнім сеньйором. Інші ж міста завоювали свої права та свободи у відкритій боротьбі з імператором, королем чи Папою [32, с. 15].

Однак нас передусім цікавить реалізація тих форматів самоуправління міст, які знайшли апробацію серед тогочасних українських населених пунктів, а відтак заклали підвалини традицій самоврядності. Вона, можливо й не стала відправною точкою формування системи сучасного місцевого саморядування,

однак як історичний факт дозволяє стверджувати, що такі спроби мають спільне коріння з загальноєвропейським. Нагадаємо, що кодифікація статутів міст була різноманітною і за обсягом, і за змістом: відповідно до них присягали місцеві правителі, часто положення статутів визначали цілі і напрямки зовнішніх відносин. З XI ст. відповідні акти з'являються в Італії (Мантуя, Феррара, Піза, Кремона), Франції (Сент-Омер, Монтобан, Камбре, Арбуа), Нормандії, Німеччині (Майнц, Фрайбург, Магдебург), Англії (Лондон, Іпсвіч). Ці хартії легітимізували тогочасний самоврядний лад, а муніципальне законодавство німецького міста Магдебург дало старт писаному праву щодо організації міського життя. Магдебурзьке право (1188 р.) передбачало функціонування ієрархії міського самоврядування з виборними адміністрацією і судом. У XII-XIV ст. ці норми були прийняті у 80 європейських містах, зокрема й українських: Львові, Хусті, Кам'янці-Подільському, Луцьку, Житомирі, Києві, Каневі, Вінниці – загалом понад 200 населених пунктів протягом XIII-XVIII ст. За визначенням професора М. Кобилецького, на українських землях діяли три різноманітні моделі Магдебурзького права:

- перша модель функціонувала на західноукраїнських землях, де воно почало поширюватися ще у Галицько-Волинській державі і реалізувалося за посередництвом німецьких колоністів. Правовий устрій західноукраїнських міст був найбільш наближеним до устрою німецьких, польських та інших європейських міст;
- друга модель діяла у місті Київ та інших українських містах, що перебували у складі Великого князівства Литовського, а пізніше – Речі Посполитої. Тут керівниками міст були війти, які виконували адміністративні та судові повноваження;
- третя модель міського самоврядування функціонувала у містах Гетьманщини. Тут також поряд із джерелами Магдебурзького права і Саксонського Зерцала використовували Литовські Статути, українське звичаєве право та нормативно-правові акти органів влади Гетьманщини [93, с. 16–17].

Ще один важливий документ – Велика хартія вольностей (1215 р.) – хоч і вважається витком протокольованих прав людини, верховенства свободи і права, але у контексті дисертаційного дослідження акцентуємо на такій нормі першої неписаної конституції Англії: «місто Лондон повинно мати всі давні вольності і вільні свої звичаї як на суходолі, так і на воді. Окрім того, ми бажаємо і воліємо, щоб всі інші міста, містечка, поселення і порти також мали свої свободи і звичаї» [23, с. 16].

Цінність вказаної тези, на нашу думку, полягає у першому конституційному закріпленні принципів самоврядування, які дістали подальше закріплення в різних редакціях конституцій європейських держав: у Великому Князівстві Литовському (1529 р.), Франції (1791 р.), Речі Посполитій (1791 р.), Італії (1848 р.), Пруссії (1850 р.) тощо. Саме поширення конституційного процесу зумовило поступове вдосконалення і наповнення змістом концепту самоврядування, який втілювався у громадівській концепції. Конституція Бельгії (1831 р.) у Ч. 3 «Про владу» визначає владу громади як однопорядкову з законодавчою, виконавчою і судовою, віддаючи до її повноважень «питання комун і провінцій, які вирішуються відповідними радами відповідно до конституційних норм» Ст. 31 [12]. Показово, що чинна Бельгійська Конституція (2007 р.) зберегла положення реалізації місцевого самоврядування без суттєвих змін.

Громадівська концепція, або теорія природних прав громади, бере свій початок проєкту системи місцевого управління Франції (1790 р.). Ідеї конкретизував французький дослідник Ж.-Г. Туре, виклавши їх у доповіді Національним установчим зборам Франції «Про реформу місцевого самоврядування», у якій йшлося про «власні громадські справи», що за своєю природою притаманні винятково місцевому самоврядуванню, та «державні справи», які можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування [39, с. 5]. Відтоді система трьох гілок державної влади, яку ввів Ш.-Л. де Монтеск'є, доповнилася четвертою – муніципальною (Ст. 49 Закону про муніципалітет (від 14 грудня 1789 року), закріпленою Національними установчими зборами [322]. Тут важливо звернути увагу й на геометрію

самоврядування, у якій горизонтальний поділ було доповнено вертикальним між рівнямирядування.

Фіксуючи сутність і природу громадівського підходу, відзначимо її простоту: самостійність громад визначається їхнім походженням, яке не пов'язане і не започатковане державою, а самі громади як локальні спільноти людей виникли раніше за державні утворення і відтак мали природне право самостійно керувати власними справами. Функція ж державного управління – контролювати, щоб громада не виходила за межі власних компетенцій.

Громадівську концепцію вважають однією з історично сформованих теорій місцевого самоврядування, поряд з якою розвивалася суспільна теорія самоврядування, або теорія вільних громад (Т. Джефферсон, Г. Еллінек, Дж. Мілль, А. де Токвіль). Визначальними тут є аргументи А. де Токвіля, який у трактаті «Демократія в Америці» зазначав: «Общинні інститути відіграють для встановлення незалежності ту ж роль, що і початкові школи для науки. Вони відкривають народів шлях до свободи та вчать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером. Без громадських інститутів нація може сформувати вільний уряд, однак істинного духу свободи вона так і не набуде» [245]. Три стовпи, на яких спиралася американська демократія, відповідно до вчень А. де Токвіля, втілюють федералізм, комунальні установи і специфіка судової влади. Комунальна складова відповідала за формування базису суспільного сприйняття свободи та її цінності. «Формула» А. де Токвіля включала дещо подібні до тез Ж.-Г. Туре складові, а саме управління громадою суто своїми справами, формування органів МСВ за допомогою виборних процедур, які здійснюють члени громади, невтручання держави у сферу компетенцій громади.

Г. Еллінек у «Загальному вченні про державу» визнавав місцеве самоврядування частиною державної компетенції, однак його суб'єктами – зацікавлених у вирішенні проблем місцевого значення осіб, які не обіймають державних посад [53, с. 58]. Важливим також є дослідження філософа Дж. Мілля, який у своєму есе «Про свободу» констатує, що «врядування одночасно є і величезною силою, яка впливає на людські душі, і сукупністю

заходів з організації суспільного життя» [150]. Право здійснювати місцеве самоврядування є виховним інструментом для спонукання людей дивитись далі від власних потреб та визнавати справедливі вимоги інших людей, що, у свою чергу, унеможлиблює «варварське свавілля», до якого схильна людська природа. Дж. Міллю приписують і загальне формулювання принципу субсидіарності, адже той наголошував на прерогативі вирішення місцевих питань винятково належною до цієї місцевості громадою. Однак, як видно з ряду інших підходів, подібні наративи простежуються не лише у Дж. Мілля. Т. Джефферсон у своїх есе вказує: «Кожна людина і кожна спільність людей, що живуть на землі, мають право на самоуправління. Вони отримують його разом із життям з рук природи. Особистість здійснює це право через свою індивідуальну волю, спільність людей – через волю більшості, так як закон більшості є природний закон кожного людського суспільства» [130, с. 10]. Фермерські поселення, які масово існували на початку історії США, Т. Джефферсон називав «республіками в мініатюрі» [43, с. 381], підкреслюючи поєднання в них структурованої організації та функціонального наповнення.

Структурована і чітко організована комунальна діяльність як ключова опція самоврядної громади лягла в основу господарської теорії (О. фон Гірке, Р. фон Моль, В. Шеффнер) [291; 306; 312]. Самоуправління, відповідно до вказаної концепції, зосереджувалося на міському господарюванні – веденні справ, що належать до сфери інтересів та зацікавленості громади, її території тощо. Водночас прихильники цього теоретичного напрямку визнавали громаду самостійним суб'єктом права, який не має державного походження і концентрується на змісті комунальної діяльності. Вважається, що витoki описаної концепції походять від теорії природних прав людини, яка прагне і може реалізовувати свої локальні потреби. Натомість критика концепції є доволі аргументованою: з одного боку, не сформовано перелік напрямків управління та господарювання, які є прерогативою суто громади, з іншого боку, як зазначає Ю. Панейко, теза про існування первинних прав місцевих громад «є витвором фантазії теоретиків природного права», адже відкидається факт державного суверенітету, який замінюють суверенітетом народу. Відтак постає

питання: що, як не держава, встановлює закони, якими керуються громади і безпосередньо їхні мешканці [176, с. 84].

Отже, якщо все ж держава з розвитком теорії місцевого самоврядування не розчинялася в ньому, то важливо розглянути й державну (державницьку) концепцію (Р. Гнейст, Л. Штейн). Цей підхід пов'язаний із науково-категоріальним оформленням МСВ, оскільки поняття «самоврядування» з трактування самостійності громад з часів Великої французької буржуазної революції перекочувало у термін «місцеве самоврядування», яким у ХІХ ст. німецький учений Р. Гнейст позначив форму управління на місцях, яка здійснюється територіальними громадами за допомогою виборних процедур, а безпосередньо управлінські функції реалізуються чиновниками на безоплатній основі, тобто без ризиків користолюбства [294]. Л. Штейн же вбачав у громаді засіб підсилення державної влади, адже вони створюють аналоги управлінських інституцій на місцях, посилюючи всю організаційну структуру держави [314]. Відмінність між державними та самоврядними інститутами полягає у тому, що органи МСВ вирішують власні питання, зосереджені на своїх правах, власності, прибутку та ін., а держава діє від свого імені у своїх інтересах, які не можна охарактеризувати за належністю до якогось конкретного суб'єкта. Такі трактування зумовили ототожнення точки зору Р. Гнейста з політичним напрямком обґрунтування місцевого самоврядування, а Л. Штейна – з юридичним.

На завершення аналізу усталених концепцій місцевого самоврядування згадаємо теорію муніципального дуалізму, або дуалізму муніципального управління (Д. Анцилотті, Л. Оппенхейм, Г. Тріппель) – відносно сучасного підходу, який вказує на подвійну природу МСВ, поєднуючи самостійне управління місцевими справами та необхідність виконання державних функцій на місцях. Про прогресивність теорії муніципального дуалізму слушно зауважує Л. Макаренко, наголошуючи, що її положення дозволяють вирішити важливі громадсько-державні завдання:

- не допустити роздвоєння влади, яке призводить до політичної нестабільності в державі;

- залучити більшу частину населення до участі в управлінні справами суспільства та держави;
- ліквідувати розрив між суспільством та державою, наблизивши останню до потреб населення;
- узгодити дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою досягнення спільних цілей [120, с. 70].

Глобальне призначення суспільно-політичного інституту місцевого самоврядування полягає у формуванні єдиної ланки між державою та громадянським суспільством, останнє ж реалізує визначені державою управлінські компетентності (власні і делеговані) місцевого рівня.

Надбанням політичної науки є уніфікація змістовно різних зразків самоврядних практик, оформлених у підходи, моделі і теорії, серед яких:

- за способом розподілу владних ресурсів – північноамериканська, південноєвропейська і скандинавська (північноєвропейська) моделі МСВ [173, с. 55–58];
- за специфікою організації влади на місцях: англо-американська (англосаксонська), континентальна (французька, романо-германська або європейська), іберійська та радянська моделі.

Сучасні концепції місцевого самоврядування систематизує політолог В. Гладій, підкреслюючи визначальні акценти: ідеологічну компоненту реалізації влади, визначення провідного джерела функції самоуправління – держави або суспільства. Так, дослідник виокремлює: локалістську концепцію (Дж. Джонс, Р. Родс, Дж. Чендлер), яка заснована на ідеях ліберальної демократії; неомарксистську (С. Дункан, М. Тудвін, С. Кокбері), яка не розділяє ідеї ліберальної демократії, адже в її основі лежить марксистський аналіз; теорію суспільного вибору та соціального обслуговування (Н. Нісканен, Дж. Таллок), засновану на ідеях неоконсерватизму [32, с. 26].

Модерний етап теоретико-прикладного оформлення інституту місцевого самоврядування у рамках предметного поля кваліфікаційного дослідження ми пов'язуємо з конструюванням європейських форматів самоврядних структур – органів, компетенцій, меж повноважень тощо. Один із підходів, що ґрунтується

на результатах дослідження організації системи МСВ у 17 країнах, пропонує поділити їх на такі моделі:

- панівної ролі мера (Іспанія, Франція, Італія, Португалія, Кіпр, Угорщина);
- колективного керівництва (Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Чехія);
- комітетного управління (Данія, Швеція, Латвія);
- представницько-управлінська (Фінляндія, Ірландія) [327].

Насправді, навіть окремі держави продукують різні моделі місцевого самоврядування, як-от Німеччина – держава зі значним обсягом відмінностей у положеннях земельних конституцій, де задіяно чотири моделі організації МСВ, зокрема: «сильний мер», який займається і місцевими питаннями, і виконанням державних повноважень (французька модель); «сильний магістрат», обраний зборами депутатів і колегіально здійснює виконавчу владу (північнонімецька модель); «сильний директор» – голова виконавчої влади, обраний комунальною радою, при тому, що бургомістр має в основному представницькі функції (англосакська модель); «сильна рада», що є найвищим органом влади громади, бургомістр є головою ради і одночасно головою виконавчої влади (південнонімецька модель) [115, с. 226].

Вказаний вище підхід орієнтовано на першочергове врахування, хто є визначальним суб'єктом в організації та реалізації функцій місцевого самоврядування. Доцільною, хоча й не науковою, була б аналогія з «першою скрипкою», але в деяких випадках важливим є не лише питання джерела владних рішень на місцях, але й публічне сприйняття цих акторів. Те, чим часто дорікають вітчизняній політиці, стало однією з ознак європейських моделей місцевого самоврядування, а саме персоніфікація регіональної політики, увага до рішень і обов'язків конкретних посадовців, доволі розфокусоване сприйняття населенням місцевого представницького органу влади. Як наслідок, від умовного мера очікують позиції та рішень, а від ради – швидкого вирішення проблем громади. Припускаємо, що такі тенденції зумовлені неузгодженістю повноважень у реалізації демократичних принципів самоуправління та проблемами суспільно-політичної та міжінституційної комунікації.

Аспекти формування і трансформації уявлень, а згодом і реалізації концепту МСВ так чи інакше пов'язані насамперед з тенденцією децентралізації. Як уже зазначалося, відцентрування влади – єдина умова і вимога для існування інституту місцевого самоврядування як такого. Цілком логічним є ототожнення моделей МСВ і децентралізації. Більшість вітчизняних дослідників (зокрема, Д. Батракова, А. Гижко, Я. Мельник, В. Роман, Г. Тараненко, В. Фроленко, О. Чернеженко) у якості моделей децентралізації акцентують вже згадувані у підрозділі:

- англо-американську (англосаксонську) модель – характеризується високим рівнем автономії місцевого самоврядування, виборністю та контролем з боку населення, відсутністю на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях). Ще важливо вказати, що ця модель передбачає розмежування впливів/повноважень місцевої і центральної влади через послуговування двома поняттями – «local government» (міське управління) і «self-administration» (місцева адміністрація);
- континентально-європейську (романо-германську) модель – тут міське самоврядування здійснюється як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами державної виконавчої влади на місцях, із мінімальним втручанням останніх у справи місцевого самоврядування [263, с. 80]. Професор В. Марчук аргументує, що в цій системі простежуються чіткі лінії повноважень, що йдуть від міністерства центрального уряду через централізовано призначеного префекта департаменту в муніципалітети, які мають локально обраного мера та міську раду [129, с. 219];
- змішану модель – у різних конфігураціях поєднує риси двох основних моделей [135; 242; 30; 259; 263; 10].

Водночас західні учені (Д. Валадо, Х. Кауфман, А. Озмен, Д. Трізман, Е. Юліані) виділяють такі типи децентралізації:

- політичну – має на меті надати громадянам або їхнім обраним представникам більше повноважень у прийнятті політичних рішень. Такий

тип децентралізації часто асоціюють із плюралістичною політикою та представницьким урядом, але він також може підтримувати демократизацію, надаючи громадянам чи їхнім представникам більшого впливу на формулювання та впровадження політики;

- адміністративну – спрямована на перерозподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів для надання державних послуг на різних рівнях реалізації влади;
- фіскальну – ключовий компонент децентралізації, адже якщо органи МСВ та приватні організації хочуть ефективно виконувати децентралізовані функції, вони повинні мати достатній рівень доходів – або зібраних на місцях, або переданих від центрального уряду, – а також повноваження приймати рішення щодо видатків. Може набувати різних форм: самофінансування, домовленості про спільне фінансування, розширення місцевих надходжень за допомогою податків, міжбюджетні трансферти, надання дозволу на муніципальні запозичення та мобілізацію ресурсів національного чи місцевого уряду через гарантії позик тощо;
- ринкову (економічну) – передбачає дві форми: дерегуляцію та приватизацію [310; 320; 294; 307; 326].

Підкреслимо, що процеси, передбачені викладеними вище типами децентралізації, не є автономними, а мають відбуватися синхронно, забезпечуючи загальну децентралізацію влади в державі. Частковий чи фрагментарний підхід до здійснення системних реформ не забезпечить належного результату і не відповідатиме меті сформувати самостійні й економічно спроможні територіальні одиниці.

Описані у концепціях і теоріях кроки поступової децентралізації влади в європейських державах спиралися на такі форми адміністративної передачі повноважень від центру до громад (умовне позначення самоврядних територіальних одиниць), як:

- пряма демократія античних полісів, яка реалізувалася через народні збори (коміції, еклесіастерії), які хоч і не передбачали загальної участі і мали

дорадчий характер, але запроваджували механізм залучення населення до формування порядку денного функціонування міста;

- компромісна передача частини повноважень місцевого управління містянам через домовленості з феодалом на прикладі комун зрілого Середньовіччя;
- кодифікація статутів міст та унормування самоврядності міст пізнього Середньовіччя;
- набуття громадами компетенцій, які виходять з «природних прав громад» (XVIII-XIXст.), що вважаємо витокami функціональної самоврядності;
- виокремлення комунальних справ в окремі адміністративні функції, які доцільно вирішувати на місцевому рівні (XIX – початок XX ст.), що вважаємо прообразом сучасного розуміння принципу субсидіарності;
- багаторівневі системи місцевого самоврядування із законодавчо закріпленими обсягами повноважень та розмежуванням впливів із центральними органами влади (з другої половини XX ст.).

Перехід від філософського трактування і теоретичної категоризації до фактичного впровадження норм децентралізації влади у функціонування політичних систем та режимів тривав кілька сотень років, аж поки у XX ст. принцип субсидіарності як підхід до ухвалення рішення на рівні його безпосереднього впровадження не став частиною глибоких демократичних трансформацій у західних державах. Увесь цей час можна назвати апробаційним у частині пошуку обґрунтування для відходу від централізованих форм управління, вироблення інструментарію, аби нова практика була реалізована політичними елітами та прийнята суспільством.

Наголосимо, що історія децентралізації в Україні не розвивалася паралельно з країнами Заходу. Цьому є логічне пояснення й об'єктивні причини:

- по-перше, безперервний вік державної самоврядності України усього 31 рік, тому ми не можемо говорити про історичне формування децентралізаційних традицій;

- по-друге, початок незалежності нашої держави ознаменувався більше централізованими тенденціями, аніж відцентровими;
- по-третє, системні реформи в Україні, починаючи з 1990-х років і дотепер, відбуваються строкато й непослідовно, що знижує їхню загальну ефективність. Водночас, саме реформу децентралізації і вітчизняні, і зарубіжні експерти називають однією з найбільш успішних [55].

Хронологія озвучених вище змін виглядає таким чином:

- 1990-1992 рр. – ухвалено Закони України «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» та «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування»;
- 1996 р. – прийнято Конституцію України, яка закріпила систему організації влади на місцевому рівні;
- 1997-1999 рр. – Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. Ухвалено Закони «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеві адміністрації». Загалом, ухвалення Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ознаменувало собою повернення до європейської континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування [63, с. 112];
- 2001 р. – вперше озвучена потреба реформування місцевого самоврядування була втілена у Концепції державної регіональної політики, затвердженій указом Президента України [254];
- у 2009 р. схвалено, а у 2012 р. скасовано проєвропейську Концепцію реформи місцевого самоврядування;
- 1 квітня 2014 р. – прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, з якої почалася активна фаза реформи децентралізації [211];
- 2015 р. – утворено перші об'єднані територіальні громади, внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, якими ОТГ було надано фінансові та бюджетні повноваження (бюджетна децентралізація);
- 2019 р. – ухвалено новий Виборчий кодекс, де конкретизовано повноважність місцевих рад різних рівнів. Як зазначає професор

А. Романюк, Кодекс на рівні виборів до парламенту та в більшості місцевих виборів фактично запровадив партійну монополію на висунення кандидатів, що за логікою законодавця мало стимулювати посилення політичних партій на всіх рівнях, включно з ОТГ [214, с. 299];

– 2020 р. – у рамках адміністративно територіальної реформи Верховна Рада України скоротила кількість районів із 490 до 136 [137, с. 19–22].

Усі ці кроки доводять невідворотність децентралізації, однак засвідчують складність цього шляху. Спираючись на ефективні практики зарубіжних країн, Україна вибудовує власний потенціал децентралізаційної реформи, який хоч і повільно, але зміцнюється вже за підтримки нових громад, рад та інституцій.

Підсумовуючи аналіз теорій місцевого самоврядування, констатуємо еволюційний характер концептуалізації, яка спиралася на послідовність таких етапів впровадження самоврядності:

1. Формування суспільно-політичних відносин у визначених територіальних межах.
2. Визнання самоврядної суб'єктності територій як здатності організувати суспільне життя місцевого населення та забезпечити економічний розподіл відповідно до чинної ієрархії в суспільстві.
3. Інституціоналізація МСВ як обов'язкового елемента політичної системи, актора політичного режиму, права громад на самоуправління та загального процесу демократизації.
4. Модернізація інституту місцевого самоврядування у напрямку створення відповідних національних моделей, де загальні правила адаптуються до внутрішньої специфіки системних реформ.

1.2. Особливості моделей місцевого самоврядування в країнах-членах Європейського Союзу

Реформування системи місцевого самоврядування (далі – МСВ) в Україні, що є частиною більш глобального процесу децентралізації влади, передбачає зміни, які частково або повністю вже апробовані в різних країнах Європейського Союзу. Цей аспект актуалізуємо передусім через активну фазу

реалізації курсу європейської інтеграції України. Відтак втілені практики впровадження сталих моделей місцевого самоврядування та розробка національних форматів в межах ЄС, виклики, що супроводжували ці процеси, специфіка взаємодії різних політичних інститутів центрального та регіонального рівнів викликають не лише науковий, але й суто державницький інтерес. Принагідно акцентуємо, що галузевий моніторинг доводить позитивний вплив обізнаності громадян та загалом громад щодо потенціалу та можливостей органів місцевого самоврядування в нових умовах на ефективність децентралізаційної реформи [217].

Проблематика самоврядності, зокрема в країнах Європейського Союзу завжди була у полі зору вітчизняних (Н. Вінникова, В. Гладій, В. Климончук, В. Марчук, Я. Мельник, М. Новікова, О. Оржель, В. Федоренко, О. Чернеженко та ін.) та зарубіжних (Б. Брезовнік, Ф. Валієр, Е. Пал, Дж. Регульські, Ю. Сікет, І. Хоффман, В. Шустер, Д. Янг та ін.) науковців різних галузей знань. Для України дослідження цього напрямку отримало додаткові поштовхи у вигляді активізації децентралізаційної реформи та виконання пунктів Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Європейська ж наука постійно відстежує еволюцію суспільно-політичних відносин, що також впливає на функціонування системи МСВ. Отже, спробуємо акцентувати риси оптимальної моделі організації системи місцевого самоврядування, апробованої у країнах-членах Європейського Союзу, та досвід, який вже інтегровано або може бути включено до сучасних державотворчих перетворень в Україні.

Для подальшого аналізу варто змістовно згрупувати держави-члени ЄС. Так, предметним полем дослідження охоплено тенденції формування системи місцевого самоврядування у державах, що входять до «Великої сімки» (Німеччині, Франції, Італії) як такі, що, можливо, сформували сталі моделі самоуправління на місцях; Скандинавських країнах (Данії, Швеції, Фінляндії), де серед інших має значення й географічний чинник формування системи місцевого самоврядування; країнах Вишеградської групи (Польщі, Чехії, Угорщині, Словаччині) як близьких за історичним розвитком з Україною; країнах Балтії (Латвії, Литві, Естонії), які стали прикладом успішної реалізації

децентралізаційних реформ у контексті пострадянської трансформації та активної євроінтеграції. Особливої актуальності для України набувають ті країни, що є територіально співмірними нашій державі, відтак серед виділених груп акцентуємо самоврядні практики Франції, Швеції та Німеччини.

Країни-члени ЄС і водночас члени «Великої сімки» Франція, Італія і Німеччина давно сформували і впровадили правила реалізації влади на місцях, але тривалий час ці правила не оновлювали, що призвело до таких проблем, як розбалансування повноважень органів центрального та місцевого рівнів, політизованість процесу децентралізації, несистемний характер реформ тощо. Ці проблеми переважно фіксуємо в Італії та Франції. Німеччина ж, враховуючи її федеративний устрій, здебільшого уникнула таких проблем. На підтвердження цього наведемо дані рейтингу децентралізації країн-членів Євросоюзу, де ФРН посідає перше місце за рівнем регіональної та локальної децентралізації, третє місце – фіскальної, восьме – адміністративної [276]. Місцеве самоврядування не стало в Німеччині самостійним рівнем федеративної системи, але як частина загальної політичної системи заявило про себе як про стабільний і доволі гнучкий інститут, де функціонально застосовано принцип субсидіарності.

Німеччина, з точки зору вітчизняного наукового інтересу, країна суперечлива: з одного боку, її система місцевого самоврядування досить усталена, до досвіду її формування часто апелюють місцеві політичні еліти; з іншого боку, не варто забувати про федеративний устрій Німеччини, який багато у чому визначає особливості самоврядування земель.

Місцеве самоврядування в Німеччині належить до континентальної моделі, в якій поєднано державні органи управління (центральні) та органи МСВ (місцеві представницькі органи). У своїй праці «Свобода муніципальних утворень як порятунк Європи» німецький дослідник А. Гессер відносить Німеччину (разом із Іспанією, Італією, Францією) до «лібералізованих держав верховної влади», які базуються на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату, де залишається мало місця для реального «управління під свою відповідальність» на місцевому рівні [99, с. 59]. Інша

точка зору аргументує таку характеристику більш стримано, а саме тим, що значний обсяг функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування, носить загальнодержавний характер.

Наразі Конституція Федеративної республіки Німеччина закріплює, що «конституційний лад земель має відповідати основним принципам республіканської, демократичної та соціальної правової держави у дусі чинного Основного закону. В землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, створене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами» (ст. 28) [293]. Отже, німецька модель самоврядування передбачає три представницькі рівні – землі, округи та громади. Також Конституцією закріплено право громад вирішувати в межах закону під свою відповідальність усі місцеві справи та основи власної фінансової відповідальності громад, яку забезпечують податкові надходження згідно з встановленими ставками податків [293].

Вітчизняний дослідник В. Падалко відзначає дві особливості нормативно-правового регулювання комунального самоврядування Німеччини:

- з одного боку, воно характеризується концентрацією більшості законодавчих актів на рівні федерації з сильним впливом земель через земельні уряди;
- з іншого боку, має місце децентралізація та деконцентрація адміністративних функцій на земельному рівні та в межах земель – на рівні комунального самоврядування [175, с. 125].

Загалом, можна провести аналогії з нинішньою системою організації МСВ в Україні, де також діють представницькі органи влади на місцях різних рівнів, які наділені самоврядними повноваженнями, передусім фіскальними. Однак вкажемо й на ту специфіку німецького місцевого самоврядування, яка вирізняє її з-поміж інших європейських. Так, у Німеччині тривалий час співіснували кілька моделей організації влади на місцях: південно-німецька (Баварія, Саксонія, Баден-Вюртенберг), північно-німецька модель (Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія), модель рада-бургомістр (Рейнланд-Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн), модель рада-

магістратура (Гессен, земля-місто Гамбург) [294]. Ключові відмінності у вказаних моделях полягають у співвідношенні повноважень ради та бургомістра, способі формування ради та відповідних виконавчих комітетів. Попри складність системи співіснування таких моделей вони відповідали баченню населення типу публічної влади, яка найбільше підходила тій чи іншій адміністративно-територіальній одиниці. Водночас, всі муніципальні утворення були юридичними особами, що володіють відособленим майном, самостійним бюджетом, правом вступати в юридично значимі відносини з третіми особами, бути позивачем і відповідачем у суді, діяти через власні органи управління. В Україні з набуттям чинності норм децентралізаційної реформи теж можемо стверджувати про апробацію подібного досвіду.

Зміни, що відбуваються у системі МСВ Німеччини, пов'язані з муніципальною реформою, кроки якої подібні до децентралізаційних тенденцій в Україні. По-перше, йдеться про укрупнення громад, що викликало протестні рухи у Східній Німеччині. По-друге, відбувається уніфікація моделей організації самоврядної влади у громадах з тяжінням до південно-німецької моделі управління зі збереженням певних особливостей побудови і функціонування системи органів МСВ у різних федеральних землях [114, с. 91]. По-третє, реформа мала підвищити ефективність діяльності місцевих адміністрацій та зменшити відчутний демографічний дисбаланс східних та західних земель.

Перевагою німецької самоврядної системи на місцях вважається загальна підтримка населенням місцевих представницьких органів, з якими громадяни пов'язують вирішення значущих для громад питань. Як зауважує німецький дослідник Т. Вюртенбергер, «децентралізована держава має спиратися на громадянське суспільство або сприяти формуванню такого громадянського суспільства. Надання прав місцевому або регіональному самоврядуванню може виявитись безплідним, якщо громадяни не виявляють готовності приймати на себе політичну відповідальність на місцевому або регіональному рівнях» [18, с. 78].

Галузева взаємодія України та Німеччини у питаннях запозичення децентралізаційного досвіду в останні роки стосується питань реального розмежування повноважень центрального виконавчого та місцевого самоврядного рівнів, підвищення рівня фінансової спроможності громад та формування відкритого діалогу з місцевими мешканцями з метою поліпшення як інформування про реформу, так і про важливість безпосередньої участі населення в реалізації локальних ініціатив. Зокрема, ці напрямки неодноразово озвучував на публічних заходах спеціальний посланник уряду Німеччини з питань реформ у галузях урядування та децентралізації в Україні Г. Мільбрадт [151].

Конституції Італії (1948 р.) та Франції (1958 р. зі змінами від 2008 р.) визначають право територіальних утворень формувати свої виборні органи влади, виконувати передбачені законодавством повноваження [108]. Італійська Конституція також унормовує право стягувати місцеві податки та володіти матеріальними ресурсами (ст. 119). Протиріччя, які супроводжують процес трансформації місцевого самоврядування Італії і Франції, не дозволяють цьому процесу завершитися. Так, тенденції регіоналізації Італії одні називають засобом протистоянню проявам сепаратизму, інші – початковою стадією федералізації країни. У цьому контексті дійсно можна говорити про посилення місцевої автономії з упровадженням бюджетної децентралізації, але при цьому значно повільнішими темпами відбувається зменшення повноважень центру.

Система державно-політичного управління Італії тривалий час характеризувалася значним обсягом державного контролю за здійсненням влади на місцях. Поступовий відхід від цих практик почався у 1990 р. з ухваленням закону про реформу місцевого самоврядування, розширення фінансових повноважень регіонів законодавчо закріпили у 1995 р., а законом «Про невідкладні заходи щодо впорядкування адміністративної діяльності та процедур прийняття рішень і контролю» 1997 р. було спрощено звітність місцевих органів влади та деталізовано компетенції муніципальних, провінційних і регіональних рад [277]. Однак це був лише початок шляху Італії до утвердження принципу децентралізації.

Чинна Конституція Італії регулює місцеву автономію, передбачаючи, що Республіка складається з муніципалітетів, провінцій, міст-метрополій, регіонів і центру. Муніципалітети, провінції, столичні міста та регіони мають свої автономні органи зі своїми статутами, повноваженнями та функціями (ст. 114) [104]. Протягом 2000-2014 рр. італійське законодавство накопичувало та корегувало повноваження місцевих органів влади різних рівнів та формат їхньої реалізації. По суті, цей процес триває й досі. Наразі муніципалітети, які отримали фінансову автономію, можуть здійснювати загальну організацію адміністративного, фінансово-бухгалтерського управління та контролю, надавати соціальні та комунальні послуги, займатися містобудівництвом, опікуватися публічною безпекою тощо. До повноважень провінцій належать питання територіального планування, надання транспортних послуг, формування шкільної мережі, контролю ринку праці. У період конституційної реформи провінції мали ширші повноваження, які обмежили так званім «Законом Дельріо» у 2014 р. [287].

На сучасному етапі децентралізації влади італійська модель передбачає передачу функцій на нижчі регіональні рівні за чотирма основними напрямками:

- економічний розвиток і виробничий сектор;
- територіальне планування, навколишнє середовище та інфраструктура;
- адміністративні та комунальні послуги;
- захист публічного спокою та громадської безпеки, реалізація дозвільних процедур.

Зараз для Італії залишається актуальним питання налагодження діалогу з регіонами, зокрема, у напрямку подолання наслідків глобальних криз. З цією метою в країні прийнято Національний план відновлення та стійкості, реалізація якого має за мету забезпечити стабільний інклюзивний економічний розвиток, передусім із залученням потенціалу регіонів.

Централізація влади у президентсько-парламентській Франції зумовлює відчутну присутність центрального рівня управління у регіональній та місцевій ланках, тому відсутність децентралізації тут частково компенсує

деконцентрація влади. І якщо обсяг повноважень місцевих рад часто зазнає критики, то компетенції виборних посадовців (передусім мерів) поступово зростають, підвищуючи впливовість і впізнаваність мерів.

Франція тривалий час переживає процес реформування місцевого самоврядування, який хоч і проходить з різною інтенсивністю й ефективністю, але в його основі завжди лежить мета децентралізації та деконцентрації влади. Наразі можемо виділити кілька історичних етапів пошуку оптимальної самоврядної моделі для Франції:

1968 р. – нова концепція відносин між державою та місцевою владою Ш. де Голля, сутність якої викладена у Ліонській промові: «Загальна еволюція, по суті, веде нашу країну до нової рівноваги. Багатовікові зусилля централізації, які протягом тривалого часу були необхідні нашій країні, щоб досягти і зберегти свою єдність, незважаючи на розбіжності провінцій, які були послідовно приєднані до неї, більше не потрібні. Навпаки, саме регіональна діяльність тепер є джерелом економічної влади завтрашнього дня» [298]. Попри провал реформи 1969 р., коли не вдалося створити самоврядні регіони, визнання потреби збільшення повноважень французьких провінцій, передусім підвищення їхньої фінансової самостійності, заклали початок подальшої інституціоналізації децентралізаційних тенденцій;

1981-1983 рр. – ухвалення «Законів Деффера». Тодішній міністр внутрішніх справ і мер Марселя Г. Деффер запропонував законодавчо закріпити заміну суворого державного контролю за місцевими справами простим адміністративним і фінансовим наглядом, що й було проголошено у законі про права і свободи муніципалітетів, департаментів і регіонів від 2 березня 1982 р. Отже, префекти вже не могли втручатися в акти місцевої влади, а лише направляти їх до адміністративного суду. Саме адміністративний суддя міг вирішувати, чи відповідають вони чинному законодавству. Виконавча влада на місцях перейшла від префекта до голів виборних місцевих рад зі збільшеними повноваженнями. Вже у 1983 р. новим законом було змінено розподіл повноважень між муніципалітетами, департаментами, регіонами та центром. Також було усунуто будь-яку ієрархію між місцевими органами

влади. Початкове ж обґрунтування змін базувалося на суто економічному розрахунку: в надходженнях територіальних громад частка внесків, наданих державою, дорівнювала прибуткам від місцевого оподаткування [283]. Це означало, що громади будуть здатні себе утримувати у частині повноважень, які стосуються місцевих справ;

1992 р. – ухвалено рамковий закон про територіальне управління республіки, який поставив державні служби та місцеві органи влади у рівні умови: «територіальне управління республіки забезпечується місцевими органами влади та децентралізованими державними службами» [299]. Також законом було запроваджено принцип субсидіарності. Того ж року було засновано так звану «Хартію деконцентрації»;

2002-2004 рр. – принцип децентралізації було закріплено конституційно (Конституційний закон від 28.03.2003 р.). Місцева влада отримала фінансову автономію з поміткою, що її ресурси обов'язково мають містити податкову складову, право на проведення місцевого референдуму і додатковий перелік повноважень (у сфері економічного розвитку, освіти, культури, соціального захисту тощо) [299];

2019 р. – старт нового етапу реформи територіального устрою держави, який має за мету розмежувати повноваження держави з місцевими органами влади, реорганізувати децентралізовану мережу державних інституцій (зокрема, з цією метою вже у 2020 р. були створені регіональні управління економіки, зайнятості, праці та солідарності) [298].

Отже, досвід Франції, у першу чергу, орієнтує на довготривалість децентралізаційного процесу, який доповнюється аспектами деконцентрації влади, пошуку балансу між повноваженнями центральних органів влади, потребами та потенціалом регіонів, демократизації взаємодій між органами місцевого самоврядування. Показово, що, здавалося б, затребуваний напрямок демократичного державотворення був успішно реалізований не з першої спроби, потребував тривалих консультацій, переговорів та компромісів.

Данія, Швеція та Фінляндія – Скандинавські, або Нордичні, країни, які в контексті конструювання системи місцевого самоврядування об'єднує

переважно географія, адже історично і політично місцеве самоврядування у вказаних державах розвивалося по-різному. У нині чинній Конституції Данії 1953 р. закріплено «право муніципалітетів самостійно здійснювати під контролем держави місцеві справи (повноваження), визначені законом» [282]. Відповідним законодавством дійсно описано широке коло галузей, на які розповсюджуються компетенції данських самоврядних органів, а саме: послуги соціального забезпечення, початкової освіти, зайнятості населення, захист навколишнього середовища, охорона здоров'я, взаємодії з бізнесом тощо. Вагомим недоліком у виконанні вказаних функцій вважаємо певні обмеження у праві стягнення місцевих податків [325]. З іншого боку, країна забезпечила органам МСВ незалежність від уряду, включивши до обов'язків губернаторів тільки перевірку законності дій влади на місцях.

Традиція місцевого самоврядування Фінляндії трансформувалася від конституційно наданого права надання публічних послуг (1919 р.) до можливості стягувати місцеві податки і розпоряджатися ними під контролем Міністерства фінансів (1999 р.) [289]. Фінська дворівнева система МСВ й досі перебуває у процесі реформування. Воно стосується й аспектів фіскальної децентралізації, і передавання повноважень, передусім щодо охорони здоров'я і соціальних послуг, які зараз належать до компетенцій муніципального (базового) рівня. Це створює значне навантаження на місцеві фінанси, тому з 2016 р. обговорюють необхідність реформи, яка б передала вказані функції на рівень регіонів [288]. Особливість, через яку до досвіду Фінляндії періодично апелювали в контексті українських реалій, стосується її двомовного статусу – державними мовами є фінська та шведська (у складі населення Фінляндії частина шведів не перевищує 6%). А з 1921 р. Аландські острови, де компактно проживають фінські шведи, мають особливий статус самоврядної, одномовної провінції. Така асиметричність у юридично зафіксованій двомовності та фактичному її прояві є унікальною, але показовою у контексті збереження історично сформованих особливостей на рівні державного будівництва та реалізації самоврядування як такого.

Дворівнева модель МСВ Швеції сформувалася ще в середині ХХ ст. Там функціонують два рівні демократичного врядування: муніципалітети (290) та регіони (20). Місцеві і регіональні органи самоврядування мають виборні органи – асамблеї або ради і адміністрації, які приймають рішення, але дуже багато повноважень делеговані саме на місця [267]. У сучасних умовах шведська система територіальної організації влади має широку автономію у здійсненні повноважень на місцях, з правом стягувати місцеві податки (їхні різновиди визначає парламент за поданням уряду, але близько 30% податків доходів фізичних осіб повертається на місця), принциповою важливістю процедур фінансового планування і звітності.

Особливість функціонування МСВ Швеції полягає у запровадженні багатокомпонентної системи контролю за його діяльністю: з боку центральної влади він здійснюється галузевими омбудсменами, національними радами та агентствами, окружними адміністраціями, а громадськості дозволяють здійснювати такий контроль шляхом звернення до окружних адміністративних судів [284, с. 13–14]. Фінансова спроможність органів місцевого самоврядування дозволяє періодичний перегляд обсягів повноважень виконавчих органів влади у напрямку їхнього передавання на самоврядний рівень. У свою чергу, це зумовлює потребу у перегляді міжбюджетних відносин, де провідним завданням держави стає вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципалітетів.

Для Швеції характерним є високий рівень самостійності органів місцевого самоуправління у вирішенні законодавчо закріплених за ними завдань. Показово, що органи державної влади намагаються зменшити обсяг власних повноважень на місцях на користь органів МСВ. Основну відповідальність у сферах соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, екології передбачено на рівні муніципальних утворень. У цих сферах держава здійснює загальне законодавче регулювання та частково надає фінансування у межах системи державних трансферів і вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних утворень [259, с. 129–130].

Досвід, який важливо артикулювати для України, – це шведське тяжіння до функціональної і досить ефективної кооперації на рівні місцевого самоврядування. Так, Шведська асоціація місцевих влад і регіонів (SALAR) є найбільшою організацією роботодавців в країні. Її роль полягає у тому, щоб вести перемовини щодо умов колективних трудових договорів від імені муніципалітетів, округів і регіонів для понад мільйона працівників (чверть загальної зайнятості в країні). Майже половина з цих працівників зайняті у сферах охорони здоров'я і соціальної допомоги, близько третини – в секторі освіти, який охоплює дошкільну освіту, базову і повну середню освіту на муніципальному рівні [267]. Шведська асоціація місцевих влад та регіонів дає приклад ще кількох корисних практик: формує бази даних про діяльність і ефективність різних секторів місцевої економіки, взаємодіє з урядовими структурами з питань змісту законодавчих змін і чутливості до них регіонів, активно співпрацює з ключовими наглядовими інституціями (Канцлером юстиції і Парламентським Омбудсменом). Тобто йдеться про компетентне адвокатування інтересів місцевого самоврядування на рівні центральної влади, а також про конструктивну взаємодію ланок МСВ.

Усі чотири країни Вишеградської групи є унітарними, з гілками влади, які стабільно функціонують, спільною і одночасною історією європейської інтеграції, яка успішно фінішувала у 2004 р. Однак процес розбудови системи місцевого самоврядування у цієї четвірки держав мав свою специфіку. Як зазначає у своєму дослідженні професор В. Климончук, для держав Вишеградської групи характерним є «реформістський» перехід, який передбачає не тільки активність політичних еліт, але й широку включеність в політичні процеси різних верств населення. Крім того, трансформація політичних систем у Польщі, Чехії, Словаччині, Угорщині супроводжувалась глибоким реформуванням адміністративно-територіального устрою, що привело до створення ефективної моделі децентралізованої держави та утвердження територіальної громади як самостійного політичного актора. Є підстави стверджувати, що адміністративно-територіальні реформи, до яких звернулися країни Центральної та Східної Європи після здобуття незалежності

та оголошення свого прагнення щодо інтеграції в Європейський Союз, відбувалося в контексті західноєвропейської політики регіонального розвитку [94, с. 304–305].

Польща до сучасної трирівневої моделі МСВ прийшла від усвідомлення прямого зв'язку між упровадженням децентралізації, соціально-економічної лібералізації та ринкових реформ. Тривалі дискусії щодо вибору між двома та трьома рівнями організації влади були не лише експертно, але й науково обґрунтованими. Польський академік Є. Регульський у розпал обговорення майбутніх перетворень описав ключові засади, які гарантуватимуть успіх реформ: політична воля державного керівництва, участь компетентних експертів, підтримка суспільства, кваліфіковані управлінські кадри [207]. Однак до такого осмисленого підходу у забезпеченні ефективної роботи місцевої влади був тривалий період трансформацій: від трирівневої моделі (воєводства, округи, громади), яка діяла до реформи 1970-х років, до дворівневої структури МСВ з гмінами і провінціями. Вочевидь, повноважність цих одиниць у порядку денному реформ поступалася питанням їхнього кількісного скорочення.

Кінець 1980-х років і конструювання Третьої Польської Республіки стали визначальними для місцевого самоврядування, адже гміни набули конституційної суб'єктності та отримали право власності. Довівши спроможність громад та нового територіального управління, Польща продовжила вдосконалювати систему МСВ. Протягом 1989-1990 рр. було внесено зміни до понад 100 чинних на той час законів [259, с. 142]. Закони регулюють компетенції та повноваження органів МСВ щодо фінансів, активів, іншої власності, якими самоврядні суб'єкти вже навчилися продуктивно користуватися. Подальші ж зміни в організації публічної влади стосувалися реалізації євроінтеграційних практик і лише посилювали чинники децентралізації країни.

Конструктивний досвід Польщі стосується системного алгоритму, який країна взяла за основу у розумінні проблеми і потреби у формуванні інституційного конструкту державного управління та місцевого

самоврядування. Повноваження, їхній обсяг і механізми реалізації чітко прописані у законодавстві, передусім у Конституції. Її редакція від 1997 р. та політична воля новообраного парламенту ознаменували кінець важливого етапу децентралізації країни, яким у Польщі встановлено взаємоузгоджену трирівневу модель місцевого самоврядування (воєводства – повіти – гміни). Загалом конституційна компонента інституціонального оформлення місцевого самоврядування Польщі доволі структурована і дає відповідь на ключові питання щодо організації самоврядного механізму в країні. Зупинимося на кількох важливих моментах:

– самоврядну спільноту становлять мешканці територіальних одиниць. Сукупно місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади, виконує покладені на нього завдання від свого імені і під свою відповідальність (Ст. 16). Разом із визнанням факту самоврядності Основний закон гарантує дотримання цього принципу через захист у суді (Ст. 165.2), тоді як аналогічна норма у Конституції України стосується «прав місцевого самоврядування» (Ст. 145) [224; 105]. Одвічна суперечка щодо дублювання повноважень або нашарування функцій різних інституцій у системі державного управління та МСВ вирішується через арбітраж адміністративних судів (Ст. 166.3) [317];

– фінансовий базис реалізації функцій органів МСВ формується, зокрема, конституційними статтями про доходи одиниць територіального самоврядування, право встановлювати ставки місцевих податків і зборів, право власності та інші майнові права (Ст. 165, 167, 168);

– польська конституція визначає право самоврядної спільноти проводити референдум щодо вирішення питань, які стосуються цієї спільноти, включаючи дострокове припинення повноважень органу територіального самоврядування, обраного на прямих виборах (Ст. 170). Реалізація вказаної норми відбувається в рамках чинного Закону про місцевий референдум від 15 вересня 2000 р. [321]. Вітчизняний досвід поряд із конституційним визнанням можливості проведення територіальними громадами місцевих референдумів має прогалину у вигляді відсутності законодавчо закріпленої процедури для такого волевиявлення: закон про всеукраїнський референдум було визнано не

конституційним, щодо місцевих маємо лише проект закону, який нині перебуває на розгляді Верховної Ради;

– одиниця територіального самоврядування в Польщі має право вступати до міжнародних об'єднань місцевих і регіональних самоврядних спільнот, а також співпрацювати з місцевими і регіональними спільнотами інших держав (Ст. 172) [317]. Ця норма додатково регламентується законодавством, але на практиці, зокрема, йдеться про дієві практики гуманітарної підтримки громадами регіонів інших держав, як це передбачено щодо населених пунктів України, постраждалих внаслідок військової агресії Російської Федерації. Відповідні кейси будуть розглянуті у наступних підрозділах. Щодо України, то Конституція не передбачає таких компетенцій для органів місцевого самоврядування, апелюючи «в інших питаннях організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування» до законів (Ст. 146). Так, Закон «Про місцеве самоврядування» описує відповідні повноваження у галузі зовнішньоекономічної діяльності (наприклад, забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України), а також встановлює право органів МСВ входити до галузевих міжнародних асоціацій, що очевидно є вузькоманевреним варіантом можливостей, передбачених у Польщі [74].

Щодо Словаччини, то діалектичним і суперечливим є питання еволюції системи місцевого самоврядування цієї держави, адже важко визначити умовну точку відліку для подальших змін. Стара, по суті радянська модель МСВ діяла в країні до 1998 р., не маючи ані впливу інституційної пам'яті, ані альтернатив під час системної трансформації усєї державної політики. Ключовою невирішеною проблемою був вкорінений зрівняльний принцип у реалізації прав муніципалітетів, незалежно від їхнього розміру, що на практиці означало – місто з населенням 50 тис. осіб і таке, де мешкає сотня громадян, виконує однакові завдання. Від 1998 р. можна простежити зростання територіальної автономії з появою другого, місцевого, рівня МСВ, а з ним і запровадження принципу субсидіарності, і посилення активностей та ініціатив щодо розвитку

міст, сіл та селищ. У Словаччині, де бачення формату реформи МСВ не здобуло консенсусу у політичному класі, вказані перетворення де-факто стали урядовим проектом, коли урядом було затверджено Концепцію децентралізації. За кілька років Національна Рада ухвалила «Проект децентралізації державної влади на 2003-2006 роки» [278]. З 2004 р. в країні сформовано трирівневу модель державного управління: місцевий рівень, краї (вищі територіальні одиниці), державний рівень (центральный).

Тривалий перерозподіл опцій управління між центром та регіонами, зокрема, щодо надання адміністративних послуг, закінчився передачею кількох сотень повноважень урядового спектру на рівні муніципалітетів і країв, які в реалізації своїх функцій майже не перетинаються. Мета такого кроку – підвищити якість адмінпослуг для населення і його самоорганізованих суб'єктів. Передавання значного обсягу урядових повноважень на місцевий рівень супроводжувалося також фіскальною децентралізацією (з 2005 р.). Завдяки останній 70,3% податку на прибуток фізичних осіб передали органам місцевого самоврядування, 23,5% залишили бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2% спрямували до держбюджету [118]. Такий підхід до забезпечення фінансової спроможності одиниць місцевого самоврядування відповідає одному з ключовим правил конструювання європейської моделі місцевого самоврядування, яку змістовно сформулювали Н. Марадик та М. Цірнер. У їхньому спільному дослідженні акцентовано, що «ефективна децентралізація публічного адміністрування можлива лише при проведенні еквівалентної передачі органам місцевого самоврядування фінансових джерел. Передача повноважень без адекватного розширення фінансової бази буде мати наслідком перетворення органів місцевого самоврядування в інститути, що займаються пасивною реалізацією державної політики. За відсутності коштів вони не мають власних ресурсів для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, і таким чином знімають з себе відповідальність за її соціально-економічне становище» [262, с. 59].

У контексті демократизації державної влади та європейської інтеграції країни Словаччина дотримувалася норм Європейської хартії місцевого

самоврядування, відповідність якій з року в рік засвідчують моніторингові дослідження Ради Європи [274, с. 355]. Розвиток системи місцевого самоврядування – це процес, який триває, і зараз зосереджений на вирішенні точкових завдань, наприклад, щодо апробації ефективних кейсів співпраці між муніципалітетами, яка здійснюється в рамках європейських проєктів і національних. З найбільш масштабних за останні роки – це національний проєкт Асоціації міст Словаччини «Модернізація місцевого територіального самоврядування» (2018-2021 рр.). Серед пріоритетів проєкту:

- запровадження інструментів ефективного прийняття рішень на місцевому рівні;
- реалізація так званого «спільного самоврядування» та інструментів бенчмаркінгу (систематичне вимірювання та порівняння актуальних показників);
- обмін успішними рішеннями, реалізованими в інших муніципалітетах;
- посилення принципу доброго врядування (good governance), що означає прийняття законних, легітимних, ефективних і прозорих рішень, наслідки яких відомі наперед;
- своєчасне втручання, яке підвищить обізнаність обраних представників і професійних працівників у законодавчій сфері;
- підвищення якості професійної підготовки кадрів в органах місцевого самоврядування;
- створення умов для зміни чинного муніципального законодавства, а також підвищення ефективності контрольної діяльності в галузі;
- як підсумок, буде здійснено компаративний аналіз моделі МСВ Словаччини з відповідними показниками країн Вишеградської групи, що дозволить визначити, які інструменти та усталені рішення сприятимуть модернізації самоврядування та підвищенню його ефективності [305].

Початок формування державної стратегії модернізації системи МСВ означає, що трансформаційний процес у напрямку децентралізації, який підпорядковано як дерадянзації політичної системи, так і подальшій євроінтеграції Словаччини, завершено. Наразі невирішеним залишається

питання значної фрагментації системи МСВ і відсутності достатньої політичної волі для об'єднання громад. Існуючі ж громади не завжди готові до конструктивної співпраці між собою, закриваючись у межах власної юрисдикції. Вплив на ситуацію центральної влади мінімальний, адже, керуючись чинним законодавством, держава лише здійснює контроль за дотриманням конституційних принципів. Тут чітко простежується подібність до аналогічних процесів в Україні, коли принцип добровільності об'єднання громад часто заміщувався рішеннями центру. В обох випадках – і словацькому, і українському – вирішення проблемних питань лежить у площині комунікації та інформування: від центру до громад, від чинних органів місцевого самоврядування до населення.

У становленні системи місцевого самоврядування Чехії вітчизняний дослідник В. Гладій виокремив п'ять змістовних етапів:

1. 1990-1991 р., коли Чехія відмовилася від трирівневої структури адміністративного управління зразка 1960 р. і визначила базовим рівнем МСВ громаду;

2. 1992-1995 рр. – Чеська Республіка відокремилася від Словаччини, ухвалила власну конституцію, якою регламентовано діяльність місцевого самоврядування;

3. 1996-1997 рр. – утворено Міністерство регіонального розвитку Чехії; ухвалено Конституційний закон про створення 14 вищих територіальних одиниць самоврядування, які після вступу країни до ЄС стали основою регіональної політики;

4. 1998-1999 рр. – створено Координаційний комітет і Агентство з регіонального розвитку Чехії, ухвалено Конвенцію реформи публічного управління;

5. 2000 р. – ухвалено Закони Чеської Республіки «Про краї», «Про вибори до органів місцевого самоврядування», а вищими територіальними одиницями місцевого самоврядування визначено 14 країв (областей); з 2001 р. у Чехії розпочато етап консолідації демократії [32, с. 95].

Наголосимо, що визначальними процесами для децентралізації та, відповідно, переосмислення ролі інституту місцевого самоврядування стали саме консолідація демократії та європейська інтеграція Чехії. З 1990 р. ці процеси були синхронізовані з будівництвом самоврядної моделі, її закріплення у Конституційному законі (1997 р.) та Законі «Про краї» (2000 р.).

Як і Словаччина, Чехія також успішно здійснила бюджетну децентралізацію. На місцях тут є можливість отримувати прибутки з податків, від господарської діяльності, з капіталу, реалізовувати доходні гранти тощо. Враховуючи успіхи територій у підтримці власної фінансової спроможності, вплив центральної влади зосереджений на нагляді за законністю діяльності самоврядних одиниць.

Попри успіхи децентралізації та оптимізації управлінських функцій на місцях у Чехії у 2020 р. закінчили роботу над законом про територіальну структуру державного управління, який, на думку парламентарів, має оптимізувати та прискорити завершення реформи держуправління, що розпочалася ще наприкінці 1990-х років. Показово, що райони, чий номінальний статус і повноважність потребували вирішення, не знайшли його у документі. Натомість у законі визначалися правила встановлення адміністративних кордонів, які унеможливають вихід меж менших одиниць за межі більших одиниць; структура державного управління, яка буде складатися «знизу», тобто з рівня муніципалітетів. Ключова мета новацій –забезпечити уніфікацію правового регулювання поділу держави, взаємного складу територіальних одиниць, що в сукупності має зробити прозорішою всю територіальну структуру державного управління. Щодо структури, то 13 самоврядних областей перетворюються на адміністративні райони муніципалітетів з розширеними повноваженнями [328].

Звернімо увагу на зміст Концепції клієнтоорієнтованого державного управління – 2030, який у Чехії ухвалили в 2020 р. Документом передбачено «посилення проклієнтської орієнтації державного управління з метою підвищення процвітання Чеської Республіки та покращення якості життя її громадян. Досягнення бачення зумовлене виконанням загалом п'яти

стратегічних цілей, зосереджених на підвищенні якості та доступності послуг державного управління, покращенні функціонування системи державного управління та окремих установ, підвищенні компетентності громадян та якості їх інформування» [297]. Вбачаємо у вказаній Концепції посилення ціннісної складової реалізації самоврядних функцій у державі, коли надання адміністративних послуг з пересічної функції перетворюється на засіб соціалізації, громадянської освіти, поглиблення компетентності управлінської еліти на місцях.

Кейс чеської децентралізації демонструє ефективний підхід до позиціонування як реформи, так і необхідності трансформувати систему місцевого самоврядування. Йдеться про формування іміджу місцевих органів влади як центрів покращення добробуту населення, підвищення комфорту регіонів, а відтак і гарантування майбутнього розвитку для наступних поколінь. Якість життя і отримуваних на місцях послуг мають мотивувати громадян до підтримки місцевих ініціатив та безпосередньої участі в їх реалізації. Це той аспект взаємодії в громадах, який не втрачає актуальності для України та є запорукою зміцнення комплексної спроможності ОТГ.

Органи МСВ Угорщини набули конституційної суб'єктності пізніше, ніж в інших трьох країнах Вишеградської групи. Конституцію та відповідний закон було ухвалено лише у 2011-2012 рр. Прогресивність Основного закону полягала в тому, що він інтегрував зовнішній позитивний досвід організації суспільно-політичного життя та економічної сфери, а ось недоліки торкнулися саме системи місцевого самоврядування, зокрема щодо фрагментарного врахування вимог ЄХМС та аналогічної ситуації з євроінтеграційними вимогами [309].

Процедурний аспект, який є спільним для всіх країн Вишеградської групи, – це можливість проводити місцеві референдуми, яка в Угорщині закріплена Законом «Про ініціювання референдумів, Європейську громадянську ініціативу та порядок проведення референдумів» (2013 р.) [318]. Прецедентів проведення таких референдумів в державі відбувається все більше (2018 – 1, 2017 – 3, 2013 – 11, 2000 – 20 [285]), адже законодавчо передбачено

ініціювання референдумів як «зверху» – через рішення органу місцевого самоврядування, так і знизу – від ініціативи місцевих мешканців. Питання, які можуть бути внесені у порядок денний місцевого референдуму, стосуються місцевих бюджетів та звітності щодо них, податків, організаційних аспектів в межах повноважень органів МСВ, оголошення розпуску представницького органу. Тобто головною ознакою місцевих компетенцій є їхня локальність – впливати можна лише на місцеві питання, а надавати тільки послуги місцевого значення.

Маючи на меті стабілізувати місцеве самоврядування, угорська влада визначила шляхом досягнення цієї мети посилення урядового контролю, а всі характеристики стану фінансово-майнової спроможності угорських муніципалітетів зводяться до констатації ознак бюджетної централізації та державного контролю за здійсненням фінансових повноважень на місцях. До прикладу, можливість брати кредиту відповідальність місцевому рівню представницької влади дозволено тільки через відповідну процедуру погодження з центром [319]. Відтак формування місцевого самоврядування в Угорщині вважають процесом, що триває, часто звертаючись не до поняття децентралізації, а вказуючи на вірогідність рецентралізації. Ризики, пов'язані з умовністю чи штучністю упроваджуваної децентралізації, до завершення усього комплексу системних трансформацій актуальні й для України. Приклад Угорщини показує наслідки браку внутрішньої мотивації та зовнішнього контролю. Запобігти негативним наслідкам таких вад, на нашу думку, міг би шведський варіант організації нагляду за реалізацією управлінських повноважень.

Спільні минуле і прагнення подальшого розвитку національних державностей визначили суттєву подібність у моделюванні місцевого самоврядування в країнах Балтії. Латвія, Литва й Естонія почали формувати самоврядні структури ще на початку ХХ ст., однак ці процеси «обнулилися» з початком радянської окупації, і до початку 1990-х років у всіх трьох країнах функціонувала проста однорівнева система місцевого самоврядування. З відновленням державності країни Балтії зробили ставку на реалізацію

децентралізаційного курсу з реальним наділенням повноваженнями, зокрема й фінансовими, територіальних органів влади. Спостерігався перехід до дворівневої моделі МСВ, яка наразі збереглася лише в Латвії і перебуває у процесі реформування.

Якщо Литва й Естонія інституціоналізували місцеве самоуправління через конституційне закріплення його суб'єктності, то Латвія послуговується Законом «Про муніципалітети» (1994 р.), де детально описано компетенції органів місцевого самоврядування, і більшістю пунктів ЄХМС, яку у 1996 р. ратифікував парламент. Принагідно зазначимо, що Латвійська конституція фіксує право громадян «брати участь у діяльності держави та органів місцевого самоврядування» (Ст. 101) [300]. У березні 2022 р. Сейм ухвалив Закон про «Місцеві референдуми», яким посилюється право місцевих мешканців впливати на стратегію сталого розвитку регіону, вирішення інфраструктурних питань, ініціювати розпуск місцевої ради [323]. Референдуми ініціюються, фінансуються і проводяться на місцях з можливістю отримати методичну допомогу від Центральної виборчої комісії. Ефективність застосування процедури таких місцевих референдумів можна буде оцінити з 2024 р., коли закон набере чинності. Інноваційний підхід до розширення інструментарію волевиявлення громадян на місцях демонструє Естонія, яка з початку 2000-х запровадила Е-голосування і, за визначенням В. Климончука, «оголосила доступ до Інтернету громадянським правом людини» [92, с. 253]. Однак приклад Естонії майже унікальний як на фоні балтійських сусідів, так і всіх держав, що аналізуються нами у даному підрозділі. Йдеться про те, що майже третина населення країни проживає у столиці – м. Таллінн, і загалом Естонії притаманне тяжіння громадян до великих міських центрів, де зосереджені робочі місця, якісні послуги, зручна логістика тощо. Тому проблема розвитку сільських територій ставала ще глибшою, а центральна влада дотримувалася думки, що ефективність модернізації місцевого самоврядування напряду пов'язана з успіхом адміністративно-територіальної реформи.

Ще один недолік – слабка фінансова автономія регіонів Естонії. Близько третини доходів органів місцевого самоврядування надходить у вигляді гранту

центрального уряду, а частка місцевих податкових надходжень була найнижчою в Європі (3,5%) [166]. Для порівняння, у згаданих вище Швеції, Фінляндії, Данії цей показник становив від 35 до 55% [315]. Отже, децентралізаційний шлях Естонії був цілком синхронізований з реорганізацією територіальної структури і пройшов етапи об'єднання органів МСВ, формування нової бюджетної стратегії, зміни функцій місцевої влади та їх фінансування. Наразі в Естонії функціонує 79 громад (15 міських і 64 сільських), які протягом п'яти років підвищили показники своєї фінансової автономії, однак і досі потребують розширення власної податкової бази та мотивації до розвитку свого бізнес-середовища.

Особливості організації МСВ у Латвії акцентовано з огляду на загальну подібність змісту розвитку відповідних структур у всіх трьох країнах регіону, де синхронізувалися процеси переходу до ринкової економіки, євроінтеграції, демократизації та децентралізації, реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування тощо. Принагідно звернімося до висновків дослідниці Ю. Кобець, яка, з одного боку, визначає європейську інтеграцію країн Центральної та Східної Європи вагомим чинником політичної модернізації та посткомуністичного переходу, а з іншого боку, називає її чинником ускладнення демократичного і парламентського процесів у країнах-кандидатах через нав'язування великої кількості законопроектів [96, с. 56–57].

Наголосимо, що ідеологія сучасного європейського шляху модернізації самоврядності пов'язана з двома ключовими принципами – субсидіарності та транспарентності. Перший передбачає державний менеджмент «знизу догори», тобто наділення місцевих управлінців таким обсягом компетенцій, які дозволяють ефективно й оперативно вирішувати соціальні проблеми і запити на місцях. Другий посилює «розширення участі громадськості у процесах визначення цілей і програм суспільного розвитку, розробки планів і ухвалення рішень у рамках державних програм і проектів, а також їх здійснення» [172, с. 9]. По суті, ці два принципи уможливають інституційну життєздатність таких характеристик державної політики, як місцева (субсидіарна) та самоврядна (транспарентна). До всього американський дослідник Д. Кеттл

виділив шість головних характеристик, на яких зосереджено якісні зміни в організації державного управління та місцевого самоврядування, а саме: ефективність, маркетингова, орієнтація на надання послуг, децентралізація, розробка, реалізація та адміністрування політики, відповідальність за здійснювану роботу [296, с. 446–462]. Усі ці принципи закладено у зміст децентралізаційної реформи в Україні, а частина з них навіть реалізована – наприклад, у діяльності сучасних центрів надання адміністративних послуг органами МСВ, у функціонуванні онлайн-інструментарію комунікації з населенням (електронні приймальні, кабінети тощо).

Ще одна спільна риса для досліджених у підрозділі кейсів – практика укрупнення/об'єднання самоврядних одиниць з одночасним збільшенням їхніх реальних повноважень, основоположні з яких отримують конституційне визначення. І якщо у період демократичних трансформацій моделей місцевого самоврядування у країнах ЄС пріоритетними були питання правосуб'єктності представницьких органів влади на місцях, процедури їхнього формування і повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, локальних інфраструктурних проєктів та ін., то згодом фокус реформ зосередився на забезпеченні прав власності для громад, бюджетній децентралізації та механізмах самоокупності МСВ (через податки, гранти, субсидії тощо). Також підкреслимо значення різних асоціацій та спілок органів місцевого самоврядування (Данія, Фінляндія, Литва, Швеція, Латвія, Естонія та ін.), головним завданням яких є представництво інтересів у відносинах з урядовими структурами.

Однак правила і принципи, за якими відбувається конструювання багаторівневої владної структури у різних країнах Європи, не можуть вважатися універсальними, а їхній відносно успішний досвід не підходить для повного наслідування. Це насамперед пов'язано з природою змін у державі, яка включає історичний досвід, стан розвитку регіонів та добробуту населення, географічну та кліматичну специфіку, консолідованість суспільства та еліти, ментальні особливості етносів, які населяють території тощо. Відтак наголошуємо на доцільності врахування досвіду, а не повсюдному запозиченні його. Також акцентуємо тут важливість урахування логічної послідовності

критеріїв, які визначають ефективність інституту місцевого самоврядування, а це мотивація і вмотивованість громад, їхня організаційно-фінансова спроможність здійснювати управління територіями, стан унормування державою правової суб'єктності громад.

Прикладна цінність проаналізованих практик організації системи місцевого самоврядування полягає у виявленні прогалин в аналогічній царині в Україні. Саме прогалини, а не недоліки, адже, як наголошувалося, ми відкидаємо потребу і можливість калькування як динамічних, так і статичних характеристик формату відносин «центр – периферія», які десятиліттями конструювалися в різних європейських державах. У підсумку констатуємо, з одного боку, подібність функцій та цілей діяльності органів МСВ, з іншого боку, невирішені завдання у вітчизняному законодавстві. З'ясовано потребу в забезпеченні вичерпного політико-правового підґрунтя для втілення можливостей інституту місцевого самоврядування:

- по-перше, тих, що закладені чинним законодавством, як-от реалізація регіональних ініціатив за допомогою місцевих референдумів;

- по-друге, тих, що частково регламентовані, але є надзвичайно затребуваними, особливо в умовах руйнівних наслідків вторгнення російських військ на територію України. Передусім йдеться про розширення інструментарію здійснення міжнародного співробітництва, спрощення бюрократичних процедур залучення коштів для відбудови інфраструктури та житлового фонду тощо від зарубіжних партнерів і донорів.

Підкреслимо особливу важливість саме другого напрямку, позаяк потреба у допомозі міжнародної спільноти – як державних, так і неурядових інституцій – залишатиметься для України актуальною впродовж тривалого часу. Відповідно, врегулювання процедурних моментів убезпечить від можливих маніпуляцій зараз і від репутаційних втрат у майбутньому. Також важливо акцентувати ціннісний аспект модернізації місцевого самоврядування, який констатуємо на прикладі кількох з проаналізованих держав, де удосконалення самоврядної моделі передбачає посилення сервісного підходу, клієнтоорієнтованість, комунікацію між громадами з метою взаємного

запозичення успішних практик, акцент на компетентності в реалізації функцій МСВ тощо.

Таким чином, подолання прогалів у чинному законодавстві в частині відповідності передбаченого Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» функціоналу органів МСВ та закладених в інших нормативних актах механізмів для його здійснення дозволить забезпечити інституціональну вичерпність повноважень територіальних громад. По суті, йдеться не про забезпечення умовної гармонізації законодавства щодо аспектів децентралізації, а про підтримку важливого напрямку еквіфінальності процесу євроінтеграції України.

Проаналізовані приклади розбудови системи місцевого самоврядування свідчать про те, що відповідні реформи були частиною глобальних системних перетворень в державах, а їхній контекст повністю підпорядкований курсу демократизації країни. За винятком Угорщини, де децентралізація має прояви декларативності, досліджені європейські практики доводять, що відцентрування влади одночасно відповідає і загальним політичним тенденціям у Європі, і консолідованому запиту суспільств на відкритість та публічність влади з одночасним залученням до її здійснення громадян і розробленням необхідних механізмів громадської участі, передусім на місцях. Для України в активній фазі децентралізаційної реформи важливо звертати увагу на позитивний досвід реформ у країнах, які територіально є співмірними з нею (тому більш глибокий аналіз торкнувся Франції, Швеції, Німеччини), та тих, що мають вкорінену історичну спільність процесів державотворення та реалізації курсу євроінтеграції (такими, передусім, є країни Вишеградської групи). Концептуально узагальнивши логіку зміни характеру територіальної організації влади та інституційного середовища функціонування місцевого самоврядування, виділяємо чотири її складові: усвідомлення потреби здійснювати зміни; розроблення відповідного алгоритму (наприклад, у вигляді системних реформ); реалізація алгоритму; моніторинг поточних та кінцевого результатів.

1.3. Методологічні аспекти реалізації дослідницьких завдань

Складність предметного поля дисертаційного дослідження пов'язана із одночасним включенням до нього процесів децентралізації влади, європейської інтеграції України, реформування адміністративно-територіального устрою. Також важливою обставиною є той, факт, що усі вказані процеси є динамічними й еволюціонують донині, є доволі темпоральними і просторовими, а ще не до кінця інституціоналізованими з мінливими правилами перебігу. Важко визначити наукову належність теми дисертаційного дослідження, відтак не можна ототожнити методологічний інструментарій пошуку з підходами певної науки. Відповідно є виправданим залучення методів політології, міжнародних відносин, історії, філософії, статистики, науки про державне управління, юридичної науки, виділяючи при цьому аналітичний, неоінституціональний, ретроспективний, нормативний та компаративний методи дослідження та ін. Комплексний методологічний підхід, що поєднав наукознавчу та прикладну системи знань, сприяв прагматичному розв'язанню дослідницьких завдань.

Перш за все, акцентуємо ключові поняття предмет-об'єктної області дослідження, які включають категорії «децентралізація», «деволюція», «місцеве самоврядування», «європейська інтеграція» та інші. З одного боку, йдеться про складні процеси, з іншого, – про якісні характеристики, переважно пов'язані з демократизацією державно-політичного розвитку.

Констатуємо, що з включенням процесу децентралізації до політик багатьох держав світу її інтерпретація набувала все більшої кількості трактувань, зокрема:

- передавання значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування [48];
- самостійність у підходах до управління [164];
- передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади [163, с. 111];
- передавання частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим і ослаблення або скасування централізації [122, с. 51];

- процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями [92, с. 212];
- діяльність незалежного місцевого самоврядування внаслідок передавання їм повноважень держави, а також як процес розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [35, с. 55];
- форма розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних придатків [221, с. 23].

Попри певну синонімію більшості підходів у своєму дослідженні ми підтримуємо підхід О. Скрипнюка, який функціонально пов'язує децентралізацію з демократичними перетвореннями, а у випадку з Україною, то й суміжний курс євроінтеграції також став важливою частиною демократизації суспільно-політичних відносин.

Звернімося й до різновидів форм децентралізації, серед яких політична наука називає деконцентрацію, делегування та деволюцію. Апелюємо до цих понять, тому що вони характеризують європейські підходи до організації системи регіонального управління та перерозподілу повноважень і компетенцій між центральним та місцевими рівнями, а також представляють своєрідну шкалу інтенсивності децентралізації. Деконцентрація – це адміністративна децентралізація, що передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями із здійснення виконавчої влади [13, с. 7]. Дослідниця К. Мануїлова називає деконцентрацію «найслабшою формою децентралізації», яка передбачає на законодавчому рівні передачу повноважень центральних органів виконавчої влади представникам виконавчої влади на місцях [124, с. 14]. Французький же правник Ж. Жікель вказує, що

деконцентрація – це, свого роду, централізація, здійснена із залученням посередників [281]. На нашу думку, до повноцінного запуску реформи децентралізації можемо вважати, що політична система України мала досвід реалізації деконцентрації влади.

Серед різноманітних підходів звертаємо увагу на трактування «делегування» як передачі повноважень та відповідальності місцевим органам влади або напіваавтономним організаціям, які не входять до вертикальної структури центральної влади, однак, залишаються підзвітні їй, оскільки процес делегування передбачає збереження контролю органу, який делегував повноваження за його здійсненням суб'єктом, кому ці повноваження делеговані [165, с. 55]. Також акцентуємо аргументацію А. Новак, яка вказує, що «делегування повноважень може бути визначено одним зі способів переміщення владних повноважень із загальнодержавного та (або) регіонального та (або) місцевого рівня державного управління на рівень місцевого самоврядування, а тому – способом децентралізації влади» [165, с. 153].

Щодо деволюції, то її політолог М. Савчин називає «найглибиннішою формою децентралізації, яка означає передачу повноважень місцевим суб'єктам, що володіють значною автономією та незалежністю у реалізації повноважень» [215, с. 55–56]. Такий підхід наближають органи місцевого самоврядування до певного незалежного статусу. Тут варто згадати реформи британського прем'єр-міністра Т. Блера, який у 1998 р. запровадив серію реформ, які базувалися на програмі деволюції – передачі влади від центрального уряду до місцевих органів самоврядування, внаслідок чого відбулося часткове врегулювання відносин між Великобританією, Ірландією та Північною Ірландією [253, с. 164]. Хоча такі процеси є актуальними для Європи, однак вважаємо, що такий варіант децентралізації для України є наразі неприйнятним і не затребуваним.

Серед визначень місцевого самоврядування цілком підтримуємо підхід, який закріплено у вітчизняному законодавстві, а саме: місцеве самоврядування – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади –

жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [75]. Разом із цим, враховуємо й підходи, які пояснюють це поняття, як: організаційну форму здійснення населенням влади на місцях, що покликана забезпечити самостійне вирішення громадянами, які проживають в межах територіальної одиниці, питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, історичних і місцевих традицій [87, с. 11]; певну форму публічної влади, здійснювану територіальною громадою як безпосередньо, так і через спеціально створювані органи місцевого самоврядування (місцеві ради), та посадових осіб – сільських, селищних та міських голів [115, с. 49].

Нарешті, поняття «європейської інтеграції», яке, по суті, створює контекстуальне поле дисертаційного дослідження, розуміємо як складний та суперечливий соціально-економічний процес налагодження тісної співпраці європейських держав [54], а також як процес політичної, юридичної, економічної, культурної інтеграції європейських держав, у тому числі й частково розташованих в Європі.

Перелічені процеси і явища у контексті реалізації державних функцій або курсу державного та суспільно-політичного розвитку підпорядковані складній і тривалій інституціоналізації. Саме неінституціональний підхід дозволив поєднати усі чинники та умови, які уможливили привести у відповідність:

- до потреб децентралізації органи місцевого самоврядування, структуру розподілу повноважень на місцевому рівні, структурувати повноваження центральної влади, щоб виокремити ті, що будуть в подальшому делеговані громадам;
- до умов європейської інтеграції – вітчизняне законодавство, принципи функціонування політичних інститутів та здійснення політики, напрямки фундаментальних реформ, провідною з яких є саме децентралізаційна.

Неінституціональний метод у поєднанні з нормативним та компаративним дозволив простежити кореляцію фактичних змін у діяльності

ОМС, їхньої відкритості до впровадження європейських практик врядування та реакцію на це вітчизняного законодавства. Процес виявився не достатньо синхронним і об'єктивним, що зумовлено відсутністю політичної волі відповідальних сторін.

Важливу роль у розкритті аспектів розвитку євроінтеграції та децентралізації відіграв синергетичний підхід. На певному етапі завдяки йому було виявлено синхронність вказаних процесів, адже дійсно з 2014 р. курс і пріоритет перетворилися на реальний зміст державної політики, підтримуваний більшістю населення України та схвально сприйнятий міжнародною спільнотою. Згодом можна було стверджувати, що децентралізаційна реформа є частиною і етапом європейської інтеграції України.

Ретроспективна складова історичного підходу застосована під час аналізу форм адміністративного передавання повноважень і децентралізації влади. З'ясовано, що поява децентралізаційних ознак в організації управління населених пунктів за різних історичних епох відповідає еволюційним ознакам. Поступовий розвиток та поглиблення принципу самоврядності супроводжувався розширенням функціональних меж громад у реалізації ними власного бачення впорядкування місцевого управління.

Конкретизація процесів децентралізації в Україні та функціонування вітчизняної системи місцевого самоврядування відбувалася із застосуванням хронологічного методу. Були встановлені межі історичних етапів децентралізації в Україні – від 1990 р. до теперішнього часу, описані їхні змістовні складові, зроблено висновок про невідворотність якісного реформування МСВ, але одночасно складний перебіг такої трансформації.

Структурно-аналітичний підхід уможливив з'ясування чинників підсилення демократичної складової виборів до ОТГ та сучасного стану регіональної самоврядності. Встановлені причинно-наслідкові зв'язки між станом та обставинами перебігу процесів дають можливість розробити рекомендації з подолання негативних або суперечливих явищ.

Аналітична складова дослідницької роботи сприяла системному з'ясуванню сукупності обставин формування національної моделі місцевого

самоврядування, чутливості її до європейського досвіду і одночасно негнучкості щодо його інтеграції. Комплексна оцінка стану, потенціалу та спроможності самоврядних інституцій місцевого рівня зумовила висновок про потребу врахування, а не калькування зарубіжних практик системних трансформацій, позаяк для країни перехідного типу важливе врахування внутрішньої специфіки суспільно-політичних відносин.

Завдяки системному та структурно-функціональному підходам систему політичних відносин та інститутів можна дослідити у статиці й динаміці, з'ясувати політико-нормативні підстави для просування фундаментальних державотворчих процесів, якими вважаємо європейську інтеграцію та децентралізацію. З'ясовано, що ці процеси, по суті, пов'язані одними і тими самими рушіями – стагнацією політичної системи та чітко артикульованими запитами суспільства. Щодо останнього, то статистичний підхід та метод вторинної соціології застосовано для встановлення об'єктивних суспільних настроїв щодо ставлення до місцевої та центральної влади, оцінки реформи децентралізації, пріоритетів політичного розвитку тощо. Предметом дослідження стали дані моніторингу громадської думки, який проводили Київський міжнародний інститут соціології, агенція «Active Group», Центр Разумкова, соціологічна група «Рейтинг», Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва та ін. Показово, що дані за кожним показником були динамічними, а це свідчить про нестабільність процесів як у державі, так і в суспільстві. Також структурно-функціональний метод дозволив встановити функціональне навантаження органів МСВ в умовах нового законодавства, нової повноважності та дотримання принципу децентралізації. Саме розподіл повноважень як модерний виклик для представницької та виконавчої влади на місцях виявився лакмусом в оцінці спроможності громад і спроможності політичної системи загалом знайти важелі підсилення реформованого інституту. Наостанок наведемо тезу, обґрунтовану професоркою Н. Вінниковою, що «процеси полікотворення відбуваються в децентралізованій та відносно регульованій і скоординованій взаємодії між державними та суспільними суб'єктами». Відтак зосередження уваги лише на

офіційних органах влади макрорівня ігнорує реальність процесу конструювання політики і приховує імперативи ефективного та легітимного управління [28, с. 72].

Додамо, що синтез міждисциплінарного та системного підходу дає можливість для ширшого сприйняття самого феномену місцевого самоврядування, передбачаючи застосування найкращих надбань закордонного, передусім європейського, досвіду у сфері організації регіонального управління та управління розвитком окремих територій, зокрема через делегування широкого спектра повноважень місцевим представницьким органам. Попри це існує низка проблем, які найгостріше проявляються саме у функціональному забезпеченні, що неодноразово виявляли в Україні, оцінюючи організаційний та кадровий потенціал МСВ в контексті засвоєння його органами нових практик [260].

Аксіологічний метод застосовано для виокремлення ціннісної складової імplementованих Україною міжнародних норм, які визначають характер змін у принципах врядування. Так, Європейська Хартія місцевого самоврядування ґрунтується на принципах демократії, децентралізації влади, конституційності, права [57], Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами регламентує принципи верховенства права, доброго врядування, прав людини і основоположних свобод, зокрема прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і повагу до різноманітності, людської гідності та відданості принципам вільної ринкової економіки, солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності й партнерства, сталого розвитку і зеленої економіки [250]. Ці аспекти вкрай важливі для підготовки дорожньої карти реформ, адже на сучасному етапі всі вони так чи так підпорядковані положенням вказаних документів.

Компаративний підхід та метод зіставлення лягли в основу з'ясування рис схожості та відмінності в реалізації функціоналу органами місцевого самоврядування в Україні та країнах Європи. Відповідно до ключових напрямків, за якими здійснюють свої повноваження громади та підпорядковані

їм інституції, встановлено однозначну подібність українського та європейського варіантів. Водночас маємо зважати на обсяг ресурсів, якими оперують самоврядні одиниці з обох сторін, адже вони визначають масштаби компетенцій, делегованих на місцевий рівень.

Дослідниця К. Шумовська вказує на доцільність використання під час аналізу місцевого самоврядування абдуктивного методу, суть якого полягає в збиранні політичної інформації та дослідженні процесів та явищ суспільного життя. Основний засіб здобуття інформації в цьому випадку – пряме особисте ознайомлення дослідника з об'єктом, станом і результатами процесу [268]. Абдуктивна парадигма виявилася важливим інструментом у вивченні особливостей виборчого процесу, зокрема в частині з'ясування позитивних тенденцій, зумовлених відчутною партизацією місцевих виборів 2020 р., яку переважно критикували політологи, виборчі експерти. Однак, коли ми пов'язали істинне призначення політичної партії з якісно новим середовищем протікання місцевого електорального процесу, було зроблено висновок, що це середовище є сприятливим, аби розкрити демократичну природу партії.

Вважаємо за доцільне звернутися до розробленої Г. огли Абасовим методології дослідження гарантій прав місцевого самоврядування, яка включає догматичний метод (для систематизації законодавства про МСВ в конкретний період часу), абстрагування (для категоризації проблеми), соціологічний метод (для вивчення законів розвитку гарантій прав МСВ), критичний метод (для визначення відповідності чинних норм реальним потребам суспільства), аксіологічний підхід (для з'ясування основних політико-правових цінностей), синергетичний метод (для вивчення процесів, що саморегулюються), дискриптивний метод (для наближення до об'єкта дослідження), інтуїтивний метод (для вирішення завдань, які приводять до нових досягнень), метод системного аналізу (для встановлення пріоритетних елементів МСВ, де акумулюється потреба гарантій прав) [2, с. 96–98].

Нестандартно було реалізовано метод моделювання – через візуальне подання тексту із застосуванням технології створення «хмари слів». Так було проаналізовано 24 плани та стратегії соціально-економічного розвитку

територіальних громад, внаслідок чого встановлено нові спільні пріоритети для реформованих інституцій, які полягали у фокусуванні на місцевих потребах без прив'язки до гарантій державної підтримки.

У контексті невизначеності щодо значення інституту МСВ для держави, розуміння його цінності як основи народовладдя, сприйняття його призначення суспільством з використанням методу абстрагування було запропоновано авторське визначення поняття регіональної самоврядності, що означає правоздатність, інституційну та фінансово-матеріальну спроможність місцевих громад у послідовно-темпоральному розвитку. У такій категоризації підсилено актуальність політико-правових умов існування системи МСВ у комплексі з досвідом її функціонування, автономізації регіонального розвитку – зі специфікою співпраці та діалогу з центральною владою в умовах унітарної держави, можливості керувати майном – зі здатністю його утримувати тощо.

Серед групи загальнонаукових методів найбільш затребуваними стали: діалектичний – для аналізу інституту місцевого самоврядування у процесі еволюції, визначення закономірностей його реформування, аналізу та синтезу, абстрагування та конкретизації, індукції та дедукції тощо.

Специфіка теми дисертації зумовила й діапазон категоріального апарату дослідження. Зупинимося на поняттях, на яких ґрунтується аргументація наукового пошуку. Насамперед окреслимо змісти принципів, які покладено в основу модернізації інституту місцевого самоврядування України з урахуванням європейської традиції:

- субсидіарність. Відповідно до Ч. 2 Ст. 2 Договору про Європейський Союз, «цілей Союзу слід досягати, шануючи принцип субсидіарності». Зміст цього принципу визначено у Ч. 2 Ст. 5 Договору про Європейське Співтовариство: «у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Співтовариство діє на основі принципу субсидіарності лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу, натомість це краще здійснити на рівні Співтовариства, з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів» [121, с. 187]. Вперше у вітчизняному законодавстві принцип субсидіарності згадано у постанові

Кабінету Міністрів України 2006 р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.», де вказана категорія визначається як розподіл владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління [186];

- транспарентність. Американські науковці В. Брук та М. Теллер визначають транспарентність як процес постійного підвищення відкритості уряду для громадського контролю, розширення доступу громадян до публічної інформації, участь громадян у процесі прийняття рішень [275]. Вітчизняні дослідники С. Єсімов та В. Бондаренко під транспарентністю органів публічного управління розуміють якісну характеристику діяльності органів публічного управління, що базується на трьох основних елементах – відкритості, прозорості та доступності, які у взаємозв'язку визначають інтегративний зміст досліджуваного поняття [59, с. 44].

Для більш ґрунтовного розуміння ключових понять дослідження варто окреслити змісти інших їхніх конотацій. Так, окрім децентралізації можна говорити про деконцентрацію влади (надання повноважень чиновникам, призначеним центральною владою, або розділення влади одного рівня) [148], яка концептуально мала б передувати децентралізації. Також оперуємо поняттями фіскальної або бюджетної децентралізації (процес передавання повноважень управління доходами та видатками з метою збільшення ефективності реалізації цих повноважень та ретельнішого управління бюджетними коштами громад) [123].

Окрім того, у кваліфікаційній праці використані різні змістовні форми понять «громада», «делегування», «місцевий», «локальний», «регіональний», «місцевий референдум», «вибори», «інституціоналізація», «імплементация», «адаптація», «інтеграція» та ін. Так, апелюючи до регіональності, ми погоджуємося з підходом професора А. Романюка, який вказує, що традиційно регіон збігається із областю як адміністративно-територіальною одиницею.

Зміст оцінки регіону як особливого формату політичного процесу передбачає врахування параметрів поділу повноважень між центром і регіоном, окреслення/сукупність головних політичних акторів, збіг або відмінність вектора розвитку [212, с. 190]. А щодо регіональної політики, то її дослідниця Ю. Кобець визначає як державну політику, яка регулює політичну, економічну, соціальну, наукову складові технічного, екологічного, демографічного, гуманітарного, національного регіонального розвитку та внутрішньої політики регіонів, що здійснюється місцевою владою на основі загальнодержавних інтересів [97, с. 113]. Загалом, просторовий діапазон дисертаційного дослідження охоплює межі від локальних (громад) до глобальних (у контексті міжнародного співробітництва громад).

Ретроспективний аналіз форм самоврядності синхронізовано з етапами цивілізаційного розвитку людства, починаючи з Античності і до сучасних моделей місцевого самоврядування. Досліджено відповідні практики Середньовіччя, передумови і наслідки комунального руху, зміст документального оформлення самоврядності міст (статути, хартії, кодекси), моделі магдебурзького права, які діяли на українських землях.

Досліджено різні варіанти інституціонального оформлення самоврядності європейських міст – від існування муніципальних магістратур до прийняття статутів вільних міст, а з ними і започаткування практики формування виборних міських органів управління, які обиралися мешканцями міст та опікувалися суто місцевими справами (управлінням майном, забезпеченням публічного порядку, нагляду за торгівлею, частково функціями судочинства). Водночас, наголошено, що до появи Магдебурзького права, яким скористалася й низка українських міст, не можна стверджувати про формування загальноєвропейської самоврядної традиції, яка б інтегрувала досвід місцевого самоуправління у державотворчий процес багатьох держав Європи.

Концептуальний розвиток принципу самоврядування простежено на прикладі громадівської концепції, суспільної та господарської теорій, державницької концепції та концепції муніципального дуалізму тощо. У

контексті модерного етапу теоретико-прикладного оформлення інституту МСВ проаналізовано моделі організації системи місцевого самоврядування в країнах Європи, а саме: модель панівної ролі мера, колективного керівництва, комітетного управління, представницько-управлінську модель.

Формами адміністративного передавання повноважень від центру до громад, які лягли в основу описаних у концепціях кроків поступової децентралізації влади в європейських державах визнано: пряму демократію античних полісів, компромісну передачу частини повноважень місцевого управління містянам через домовленості з феодалом на прикладі комун зрілого Середньовіччя, кодифікацію міських статутів та унормування самоврядності міст пізнього Середньовіччя, набуття громадами компетенцій, які виходять з «природних прав громад», виокремлення комунальних справ в окремі адміністративні функції, багаторівневі системи місцевого самоврядування із законодавчо закріпленими обсягами повноважень та розмежуванням впливів із центральними органами влади (з другої половини ХХ ст.). Констатовано еволюційний характер концептуалізації самоврядності з таким перебігом: формування суспільно-політичних відносин у визначених територіальних межах, визнання самоврядної суб'єктності територій, інституціоналізація МСВ, модернізація інституту місцевого самоврядування у напрямку створення відповідних національних моделей.

Європейський досвід становлення місцевого самоврядування проаналізовано відповідно до такого групування країн: держави «Великої сімки» як такі, що могли сформувати сталі моделі самоуправління на місцях; Скандинавські країни, де має значення й географічний чинник формування системи місцевого самоврядування; Вишеградська четвірка як близькі за історичним розвитком з Україною держави; країни Балтії, які стали прикладом успішної реалізації децентралізаційних реформ у контексті пострадянської трансформації та активної євроінтеграції. Ключовими у дослідницькому фокусі стали передусім країни співмірні до України (Франція, Швеція, Німеччина) та ті, що нещодавно набули статус членів ЄС та лише апробують здійснені децентралізаційні реформи (країни Вишеградської групи та Балтійські країни).

З'ясовано, що ідеологія сучасного європейського шляху модернізації самоврядності пов'язана з двома ключовими принципами – субсидіарності та прозорості. Спільною рисою також є практика укрупнення/об'єднання самоврядних одиниць з одночасним збільшенням їхніх реальних повноважень, основоположні з яких отримують конституційне визначення.

Наголошено, що правила і принципи, за якими відбувається конструювання багаторівневої владної структури у різних країнах Європи, не можуть вважатися універсальними, що пов'язано з природою змін у державі (історичний досвід, стан розвитку регіонів та добробуту населення, географічна та кліматична специфіка, консолідованість суспільства та еліти, ментальні особливості етносів, які населяють території та ін.). Акцентовано доцільність врахування досвіду, а не повного його запозичення, і логічної послідовності критеріїв, які визначають ефективність інституту місцевого самоврядування (мотивація і вмотивованість громад, їхня організаційно-фінансова спроможність здійснювати управління територіями, стан унормування державою правової суб'єктності громад).

На основі здійсненого аналізу виявлено прогалини в інституціонально-організаційному забезпеченні МСВ в Україні: закладені чинним законодавством і ті, що частково регламентовані, але є надзвичайно затребуваними, особливо в умовах руйнівних наслідків вторгнення російських військ на територію України.

Методологічну основу дослідження склали неінституціональний, нормативний, компаративний та синергетичний підходи, історично-ретроспективний, хронологічний, структурно-аналітичний, структурно-функціональний та системний методи, міждисциплінарний підхід, аксіологічний і абдуктивний методи, моделювання, абстрагування та група загальнонаукових методів.

РОЗДІЛ 2. РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

2.1. Регіональний аналіз основних тенденцій сучасних децентралізаційних процесів в Україні

Нарешті можемо констатувати, що децентралізація в Україні набула і визначеного законодавством змісту, і конкретних напрямків в межах горизонтального поділу повноважень між центром, областю, районом, містом, об'єднаними громадами тощо. Децентралізаційний принцип частково або повністю пронизує усі аспекти регіональної політики, продукуючи виклики для місцевих еліт, держслужбовців, управлінських кадрів усіх галузей, адже всі вони мають працювати в умовах нового обсягу повноважень і з іншим рівнем відповідальності. Опанування такого досвіду відбувається в режимі реального часу, що, з одного боку, дозволяє оперативно виявити всі недоліки та прорахунки реформи, з іншого боку, через виявлені суперечності гальмує процес апробації нових можливостей для місцевих громад.

Децентралізація у системному вимірі не означає віддалення від центру, адже центр в унітарній державі залишається монополістом в ухваленні важливих політичних рішень. Натомість йдеться про передавання частини повноважень, які передусім стосуються місцевих справ на інші – регіональні щаблі. Їх уособлюють органи МСВ – територіальні громади, ради різних рівнів, їхні голови, виконавчі комітети, старости ОТГ, органи самоорганізації населення. Усі вони були сформовані вже за новим законодавством, заснованим на принципі децентралізації. Розуміючи, що децентралізація не є одномоментним процесом з миттєвими і чітко прогнозованими наслідками, можна принагідно акцентувати явище деєтатизації політичного врядування, яке досліджує вітчизняна політологиня Н. Вінникова. На її думку, деєтатизація політичного урядування, яка відбувається через розщеплення національних повноважень між мережами державних, транснаціональних, приватних, публічних суб'єктів, змінює структурну модальність процесів легітимації

політичних рішень з бінарної – «громадяни-уряд» на множинну – мультиакторну [29, с. 29]. Вважаємо, що в умовах децентралізації такими уповноваженими акторами стають, зокрема, громади і їхні мешканці. Дослідниця влучно аргументує важливість однієї з похідних такої мультиакторності, а саме підвищення політичної легітимності, яка досягається високим рівнем демократії на вході, публічним урядуванням, неформальним наглядом і контролем, адвокацією і поліпшенням обізнаності [29, с. 31]. Ці риси притаманні безпосередньому перебігу децентралізації на місцях.

Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень виділяють два етапи реформи децентралізації, яка своєю метою разом із реформою територіальної організації влади має «забезпечення належної спроможності територіальних громад насамперед до надання публічних послуг» [60, с. 17].

Отже:

- перший етап присвячено встановленню ключових нормативно-правових рамок щодо спроможності громад, насамперед йшлося про визначення спроможної громади як такої, адже урядова візія умов визнання ОТГ спроможною не відповідає на усі назрілі питання в галузі. Відтак Методикою формування спроможних територіальних громад було заповнено прогалини Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [145]. Кінцеве формулювання спроможних територіальних громад відбулося у 2020 р., яким їх трактують як «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [145]. Показово, що у питанні спроможності громад з'явився провідний вектор – фінансовий, адже розрахунок фінансової спроможності ОТГ давав можливість у подальшому розробляти стратегію місцевого розвитку. Водночас фрагментарність такого підходу

- зазнавала критики, спираючись на необхідність інституціонально-апробаційного включення до порядку денного інституціонального, нормативно-правового та ресурсного аспектів спроможності ОТГ;
- початок другого етапу реформи децентралізації датують 2019-м роком, коли було наголошено на потребі підвищення спроможності ОТГ передусім щодо надання публічних послуг. Тут експерти акцентують логіку переходу від етапу добровільності до етапу обґрунтованого процесу формування ОТГ із застосуванням адміністративних стимулів. Так, згідно з урядовим Планом заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр. було задекларовано ціль – до 1 травня 2020 р. розробити і внести зміни до перспективних планів формування територій громад областей, які б повністю покривали території відповідних регіонів, ураховуючи при цьому урядову Методику формування спроможних територіальних громад. Процес виявився проблематичним і суперечливим через те, що під час апробації було вказано на факти неврахування інтересів усіх сторін під час підготовки зазначених документів. Попри всі нюанси децентралізаційних процесів в Україні відбулися місцеві вибори, які відповідали нормам вже нового виборчого законодавства (Виборчий кодекс, 2019 р.) [60, с. 8–11].

Отже, у своєму дослідженні в межах цього підрозділу ми фокусуємося на характеристиках нинішнього – порядково третього етапу, виявляємо притаманні йому тенденції. Наше завдання – уникнути повторного аналізу тих аспектів, які вже неодноразово досліджувалися вітчизняними вченими та експертами впродовж 2014-2019 рр., виявити ті сторони децентралізаційних процесів у регіонах, які дозволять розширити уявлення про перебіг фундаментальної системної реформи в державі. Передусім спробуємо глибше охарактеризувати спроможність громад, і не лише фінансову.

Аналізуючи рівень фактичної, а не формальної спроможності територіальних громад, фахівці акцентують такі нагальні завдання для держави:

- по-перше, мінімізувати ризики визнання Кабінетом Міністрів України нових ОТГ спроможними суто з огляду на необхідність прискорення темпів формування об'єднаних територіальних громад;
- по-друге, оцінити фактичну спроможність тих сформованих ОТГ, які не виконують свої розширені повноваження щодо надання базових публічних послуг на належному рівні [60, с. 11].

Якщо питання визначення спроможності чи неспроможності територіальних громад було на порядку денному децентралізації, то у 2021-2022 рр. ці аспекти вже були врегульованими. Мали місце лише поодинокі випадки звернень місцевих рад щодо ймовірної неспроможності тих чи інших громад. До прикладу, така ситуація відбулася у квітні 2021 р. на Полтавщині, де Прилуцька районна рада звернулася до облдержадміністрації з пропозицією визнати неспроможною Ладанську громаду. Причина – начебто фінансова неспроможність, яку аргументували відмовою селищної ради фінансувати місцевий медзаклад [106]. Насправді саме питання комунальної власності та її утримання є й донині нерегульованою частиною децентралізаційного процесу.

Питання комунальної власності й досі потребує додаткового законодавчого регулювання, особливо щодо передавання об'єктів спільної власності з районного рівня громадам. Попри те, що комунальна власність, по суті, це основа матеріального базису територіальної громади, проблеми полягають у реальній спроможності утримувати це майно, ефективно ним користуватися та й власне визначати номінального власника майна з-поміж органів МСВ. Врегулювати ці та інші питання, пов'язані з комунальною власністю, покликаний проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо комунальної власності» від 7 грудня 2021 р. [200], який у лютому 2022 р. було прийнято парламентом за основу. За умови підтримки парламентарями Закон визначить правовий режим спільної сумісної та спільної часткової власності територіальних громад та майна комунальних підприємств, установ та організацій, встановить чіткі правила управління таким майном, взаємодії територіальних громад та

районних і обласних рад з питань управління майном спільної власності району чи області [119].

Звернімося до чинників, які сприяли сформованості регіональних політичних процесів і які виділив професор А. Романюк, а саме:

- відхід від авторитарної конструкції радянського суспільства та пострадянської України з одночасним поступовим поширенням засад демократії та діяльністю демократичних інститутів поступово ведуть до поширення демократичних практик;
- розширення повноважень регіональних структур, збільшення джерел фінансування/надходжень до місцевих бюджетів;
- місцеві вибори 2020 р., які поряд із запеклою боротьбою між політичними акторами за потрапляння в представницькі та виконавчі інститути обласного, місцевого та рівня ОТГ виявили постання нових потужних політичних акторів регіонального рівня – регіональних та місцевих політичних партій [212, с. 191–192].

Відносно стабільне функціонування системи місцевого самоврядування в умовах упровадженої реформи децентралізації вже неодноразово проаналізовано у різноманітних наукових дослідженнях (Г. Агафонова, А. Бортнікова, Н. Вінникова, В. Гладій, Р. Гринюк, І. Дробуш, Я. Жаліло, В. Загурська-Антонюк, Ю. Кириченко, Г. Кривчик, М. Примуш, А. Романюк, Ю. Савченко, В. Утвенко, О. Чернеженко та ін.). Однак відзначимо, що процеси, які відбувалися в нових органах МСВ ініціювалися ззовні, тобто від обласних державних адміністрацій (на етапі розроблення перспективних планів формування територій громад області) та від центральної влади (у межах законодавчих норм під час синхронізації з вимогами оцінки спроможності громад, визначеними у Методиці формування спроможних територіальних громад тощо). Нас же цікавлять особливості власних ініціатив новостворених громад, особливо тих, які презентують місцеву візію подальшого розвитку регіонів. У пошуках спільного маркера для актуального аналізу у якості такого обрано стратегії та програми розвитку об'єднаних територіальних громад – по одній у кожній з областей включно з Луганською та Донецькою, які часто

випадають з предметного поля політологічних досліджень через бойові дії, які там тривають. Однак області на сході країни також охоплені децентралізаційними процесами.

Як зазначає дослідник П. Саєнко, стратегія розвитку об'єднаної територіальної громади повинна характеризуватися кількома суттєвими рисами:

- зосереджується на тих напрямках розвитку громади, які становлять для неї найбільший шанс в майбутньому;
- характеризується точним, логічним підходом, який впливає зі стратегічних напрямів розвитку в системі: стратегічних цілей, операційних цілей, завдань для реалізації;
- окреслює конкурентні переваги громади у відношенні до ближнього і дальнього оточення – творить стратегію динамічного розвитку;
- є результатом праці представників всіх груп громади, починаючи з місцевої влади, організації і установ ради та завершуючи мешканцями. Це дозволяє отримати пропозиції цілей та завдань від усіх зацікавлених сторін, а також сприйняття представниками місцевої спільноти рішень та завдань, які приймаються в рамках стратегії;
- пов'язана з іншими документами стратегічного характеру [215, с. 596–597].

Проаналізовані документи [222–240; 162; 180; 192; 195; 199; 201; 202; 206], а серед них – стратегії розвитку та сталого розвитку громад, плани розвитку, стратегічні плани розвитку (змістовний аспект вказаних категорій розглянуто у підрозділі 1.3), охоплюють діяльність міських, селищних та сільських ОТГ. Серед первинних висновків зазначимо такі:

- по-перше, структурно розглянуті плани і стратегії є досить схожими, містять: моніторинг соціально-економічного стану громади, SWOT- та іноді PEST-аналіз середовища, бачення розвитку ОТГ, плани (деталізовані з визначеними майбутніми показниками і без таких),

галузевий підхід щодо цілей і пріоритетів, наскрізна фінансова складова, переважно визначений моніторинговий механізм;

- по-друге, розробники часто користуються допомогою міжнародних та вітчизняних профільних програм, які покликані систематизувати та поглибити досвід об'єднаних громад в Україні щодо стратегічного планування. Серед таких: програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) та «ПУЛЬС», проєкт «U-LEAD з Європою», Швейцарсько-український проєкт DECIDE та ін.;
- по-третє, термін реалізації розроблених планів не перевищує 12 років (12 років закладено лише в одну з проаналізованих стратегій), а в середньому становить 7 років.

У своїх вторинних висновках спираємося і на фактаж даних у проаналізованих планах, і на чинники, які їх зумовлюють і які ними зумовлюються. Отже, і плани розвитку громад, які стали частиною предметного поля дисертаційного дослідження, і значна частина супутньо вивчених документів охоплюють часові рамки, які не прив'язані до каденції тієї чи іншої ради, тобто не вимірюються умовною «відстанню» між 2020 р. (попередні місцеві вибори) та 2025 р. (наступні місцеві вибори), навпаки – орієнтовані на міжелекторальний період роботи рад різних скликань. Одразу підкреслимо, що період 2021-2027 рр. пов'язаний із дією «Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки», «Національної економічної стратегії на період до 2030 року» та вже згадуваних міжнародних проєктів, покликаних допомогти ОТГ організувати роботу з планування власного розвитку. Однак більш важливим аспектом вважаємо зміцнення інституційної пам'яті як важливого державотворчого елемента. Погоджуємося із визначенням інституційної пам'яті професорки Г. Щедрової, яку та визначає як здатність системи врядування зберігати накопичену інформацію про минулі політичні практики включно з оцінкою дій, рішень, їхніх наслідків, що у вигляді досвіду знаходить продовження в аналізі або ж реалізації політики [269, с. 18]. Політологиня пов'язує забезпечення інституційної пам'яті з людьми (посадовцями), які

фактично й реалізують у межах своїх повноважень ті чи ті програми і реформи. Відтак стверджуємо, що відсутність синхронізації стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад з виборчими циклами підтримує не лише практики управління економікою, а й подальшу реалізацію реформи децентралізації.

Об'єднані громади в Україні, формуючи власне бачення розвитку, визначення пріоритетів, мають лавірувати між встановленими законодавством нормами, чітко усвідомлювати межі своєї повноважності, не дублювати, а доповнювати попередньо розроблені стратегії регіонального розвитку кожної області. Дійсно, структура згаданих стратегій є адаптивною до потреб ОТГ, а ще регіональні стратегії розвитку були узгоджені з Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 рр., однак ресурсна база і власний потенціал громад суттєво відрізняється від обласних [187]. Тому акценти, здавалося б, на деталях (як-то конкретні адреси, де є потреба впорядкувати прибудинкові території, точне найменування закладів, ділянок доріг, локацій аварійних дерев, перерахування затребуваних фахівців у конкретних населених пунктах) важливі для планування і розрахунку власних сил і формату команди, яка має відповідати на різні напрямки роботи.

Сам факт розробки програм розвитку ОТГ вважаємо свідченням відповідального ставлення до здійснення нових функцій новою системою місцевого самоврядування, оскільки розробка стратегій регіонального розвитку є повноваженням, а не обов'язком сільських, селищних, міських, районних рад у сфері державної регіональної політики [72].

Ключовим пріоритетом розвитку громад (як і більш глобально – регіонів) є економіка – її зростання, оптимізація, переорієнтація на внутрішні ресурси, про що свідчать затверджені напрямки державної регіональної політики, а саме: стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей; зменшення територіальної диференціації за показниками соціально-економічного розвитку; формування конкурентоспроможності регіонів;

формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; адаптація регіональної економіки та середовища проживання людини до змін клімату, посилення стійкості територіальних громад до кліматичних, демографічних та економічних викликів; поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування тощо [72].

Цільовим пошуком були охоплені питання, якими місцеві громади включені в здійснення міжнародної співпраці і просування євроінтеграційного курсу, що в різних формулюваннях нормами чинного законодавства визначено функціями органів МСВ. Тут виділимо окремі тенденції, які мають закономірне пояснення:

- напрямки міжнародної співпраці та їхній зміст залежить від попереднього досвіду громад участі у відповідних проєктах та програмах (U-LEAD з Європою, Міжнародного фонду «Відродження», eTwinning, Еразмус+, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Європейського банку реконструкції та розвитку, Партнерство для розвитку міст – ПРОМІС та ін.). Такий досвід зумовлює деталізацію у стратегіях можливостей залучення міжнародної донорської допомоги у соціальну сферу, інфраструктуру, створення додаткових освітніх умов для молоді, реставраційних проєктів та ін. Відсутність досвіду – причина акцентів на інформуванні громад про міжнародні проєкти і програми, визначення участі в них як важливої перспективи (передусім щодо залучення інвестицій, грантів, донорської підтримки). За замовчуванням, у документах вказано на продовженні досвіду участі місцевих галузевих суб'єктів у міжнародних проєктах, виставках, форумах, міжнародної сертифікації на виробництвах та под.;
- географія громад визначає пріоритетність транскордонного міжнародного співробітництва, яке, як правило, вже ґрунтується на конструктивній співпраці з закордонними сусідами. На сучасному етапі розвитку міжнародних відносин України із зарубіжними інституціями добросусідство

переходить з інформаційно-просвітницької сфери у царину системних інфраструктурних проєктів з розбудови доріг, пунктів пропуску, фінансування будівництва і капремонтів закладів освіти, культури, охорони здоров'я тощо. Звичною практикою останніх років є розроблення в областях (і не лише прикордонних) цільових регіональних програм міжнародного співробітництва (таку на 2021-2023 рр. ухвалили у Чернівецькій області, на 2022-2026 рр. – в Івано-Франківській, на 2022-2024 рр. – у Рівненській, на 2021-2025 рр. – у Дніпропетровській та ін.) [162; 206; 192]. До речі, у 2011-2013 рр. в Івано-Франківську діяла Комплексна програма розвитку міжнародного співробітництва, європейської інтеграції та залучення міжнародної технічної допомоги, метою якої визначалося «вдосконалення співпраці з адміністративно-територіальними одиницями інших країн, країн-членів та кандидатів до членів Європейського Союзу, активізація транскордонного співробітництва, покращення обізнаності громади міста щодо ЄС, перспектив європейської інтеграції України та її механізмів, а також забезпечення широкої суспільної підтримки європейського вибору України» [102]. Як діють подібні практики, особливо в умовах повномасштабної війни, детально проаналізовано у третьому розділі дисертації;

- євроінтеграційний контекст формування візій регіонального розвитку громад є доволі розмитим, як-то у формулюванні, що «включення МСВ в євроінтеграційні процеси є запорукою зростання інвестиційної привабливості регіонів» [235]. Більш конструктивно виглядає підхід щодо орієнтації планування місцевого розвитку на 7-річні цикли планування та бюджетного фінансування Європейського Союзу [201].
- наостанок констатуємо переважно інформаційну відкритість стратегій розвитку територіальних громад, адже їхнє публічне обговорення в апробаційних умовах децентралізаційного контексту державотворення є вкрай важливими. Станом на 2022 р. переважна більшість територіальних громад мають функціональні та оновлювані сайти, адмініструють власні

сторінки у соціальних мережах, приділяють увагу інтерактивності своєї публічної діяльності.

Для прикладу резюмуємо аналіз Програми економічного і соціального розвитку Івано-Франківської міської територіальної громади на 2021-2023 рр. [195]. Програма підсумовує результати галузевої діяльності за 2020 р., як-то:

- проблеми розвитку економіки (за підсумками 2020 р.) у документі пов'язано з нестабільною політичною ситуацією в державі, наслідками пандемії коронавірусу, недосконалістю бюджетного і податкового законодавства, неврегульованістю прав власності на землю та низькою ефективністю використання земель, підвищенням тарифів, низькою конкурентоспроможністю продукції місцевих товаровиробників та ін.;
- недоліки у галузі енергозбереження зумовлені здорожчанням впровадження енергоефективних заходів з одночасно недостатнім державним фінансуванням, провалами в інформаційній політиці, проблемами охорони навколишнього середовища: впорядкування водойм, полігонів твердих побутових відходів, забезпечення умов для сортування сміття;
- інфраструктурні прогалини та проблеми житлово-комунального господарства пов'язують з відсутністю стандартів надання послуг щодо обслуговування багатоквартирних будинків та неналежним технічним станом прибудинкових територій, проблемами з громадським транспортом та відсутністю паркувальних майданчиків, нерозвиненістю велосипедної інфраструктури, заборгованістю населення за житлово-комунальні послуги, зношеністю мереж теплопостачання, водопостачання, відведення дощових вод та загалом житлового фонду;
- проблеми у соціальній сфері стосуються недофінансування об'єктів соціально-культурної сфери, незбалансованості попиту та пропозиції робочої сили на ринку праці, заборгованості з виплати заробітних плат та неналежним працевлаштуванням робітників, недоліків у забезпеченні безбар'єрності міського простору, відсутності приміщень для облаштування соціальних, спортивних і освітніх закладів, недостатності фінансування

заходів з покращення стану матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я [195].

Цілями і завданнями на 2021-2023 рр. визначено:

- розробку Стратегії розвитку Івано-Франківської міської територіальної громади на період до 2030 р., схеми планування території Івано-Франківської МТГ, генеральних планів/внесення змін до окремих частин генеральних планів населених пунктів, що увійшли до міської територіальної громади;
- модернізацію транспортної та дорожньої інфраструктури, підтримку велоруку, забезпечення розвитку вуличної мережі автомобільних доріг та електричної транспортної мережі;
- розширення мережі шкіл та дошкільних навчальних закладів;
- завершення процесу реформування первинної і вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги в закладах охорони здоров'я;
- покращення показників податково-бюджетної політики: через сприяння ефективній діяльності промислових підприємств та популяризації їхнього потенціалу, вихід продукції місцевих промислових підприємств на зовнішні ринки, у тому числі, на ринок країн ЄС, оптимізацію співпраці роботодавців і підприємств з випускниками закладів вищої освіти для задоволення кадрових регіональних потреб та підвищення соціально-економічної спроможності територіальної громади... [195].

Як і в більшості проаналізованих програм, івано-франківський кейс дещо ігнорує аналіз і оцінку ресурсів, завдяки яким буде досягнуто прописаних очікуваних результатів у 2021-2023 рр. Вказані завдання на цей період і очікувані результати без моніторингу ресурсного підґрунтя виглядають дещо не корельованими. Можливо, цей аспект свідомо не ввели в структуру програми економічного і соціального розвитку громади або, як варіант, ресурси будуть прямо залежні від бюджетних надходжень протягом поточних періодів реалізації програми. Водночас, важливо акцентувати підхід до планування інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності, а також міжнародного співробітництва. Зміст документа є аргументом на підтвердження висловленої вище тези, що попередній досвід зумовлює якісний підхід до подальшого

планування розвитку регіону із залученням як зарубіжного досвіду, так і інвестицій.

Планом передбачено промоцію інвестиційно привабливих проєктів, для чого функціонує спеціальний вебресурс. Об'єктами для залучення інвестицій визнано не лише інфраструктурні проєкти, але й стартапи, молодіжні ініціативи тощо. Базовим підґрунтям для впровадження і продовження економічної міжнародної співпраці визначено конкретні програми транскордонного співробітництва: Спільну операційну програму Румунія-Україна 2014-2020 рр., Програму транскордонного співробітництва Румунія – Україна 2014-2020 рр., Дунайську транснаціональну програму, Програму транскордонного співробітництва Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2014-2020 рр. Міжнародне ж співробітництво включило посилення співпраці з партнерськими містами за кордоном, дипломатичними представництвами іноземних держав в Україні, проведення культурно-освітніх заходів з метою взаємного міжнародного пізнання, а саме Днів культури Польщі, Китаю, Чехії, Франції, зокрема перегляду польського, чеського та французького кіно, організацію та проведення заходів, спрямованих на поширення інформації про євроатлантичну та європейську інтеграцію із залученням представників Ради Європи в Україні, молодіжних організацій, об'єднання національних меншин та студентів-іноземців, що навчаються в Івано-Франківську [195].

Програма економічного і соціального розвитку Івано-Франківської міської територіальної громади на 2021-2023 рр. – комплексний документ, порівняно з іншими проаналізованими більш конкретизований і детальний, у його основу закладено попередній досвід, який можна розвивати і поглиблювати. Очевидно, що спільною назрілою потребою для новоутворених громад є розробка методики оцінювання своєї поточної спроможності, яка дасть можливість оптимізувати пошук додаткових ресурсів для покращення соціально-економічних показників.

Децентралізація, яка й раніше звучала як мета у стратегіях трансформації системи місцевого самоврядування, стала реальністю. З'ясовуючи спосіб проілюструвати, як це вплинуло на самовизначення сутності і змісту МСВ у

самих територіальних громад, ми звернулися до техніки генерування «хмари слів» (worditout.com) на основі тих самих стратегічних планів і програм для розвитку ОТГ. Операційно опрацювавши 24 документи, визначили ключовий локус уваги самоврядної ланки регіонального управління, напрямки діяльності та функції органів місцевого самоврядування (Додатки А-У). Резюмуємо, що:

- у центрі уваги усіх стратегій стоїть громада і безпосередньо населення;
- органи МСВ орієнтовані на виконання таких функцій, як покращення показників наповнення бюджету, впровадження нових практик управління, формування подальших стратегій розвитку територій, забезпечення підтримки галузей виробництва, будівництво та капітальні ремонти об'єктів комунальної власності, залучення міжнародної донорської допомоги тощо;
- пріоритетними напрямками діяльності територіальних громад у встановлені планами терміни є: економічне зростання, енергозбереження, туризм, інфраструктурна розбудова, охорона здоров'я, освіта та культура, покращення водопостачання, розширення переліку та підвищення якості надання адміністративних послуг, інвестиційна привабливість та ін.

Показово, що аналіз не виявив однозначних та часто повторюваних апелювань до держави, її урядових структур. Де-не-де місцеві ініціативи пов'язані із проектами Державного фонду реконструкції та розвитку, або галузеві програми повністю чи частково залежать від державних субсидій. Варто відзначити й відхід від традиційного сприйняття регіонів, адже, скажімо, галузь туризму фігурує й у тих громад, чиї території з туристичними локаціями у загальноприйнятому сприйнятті ніяк не пов'язувалися. Тут наведемо приклад Гірської громади на Луганщині, де одночасно зі стратегією розвитку розробили маркетингову стратегію ОТГ, включивши до неї питання брендування території та залучення громади до формування її іміджу, соціальної згуртованості, проектної діяльності, подієвого маркетингу, залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій у розбудову економіки громади тощо [125]. На нашу думку, це є

свідченням того самого переосмислення критерію спроможності – від відповідності встановленим державою умовам до оцінки власного потенціалу громад.

Варто розширити аргументацію, чому стільки уваги приділено всебічному аналізу різноманітних планів розвитку самоврядних громад саме у контексті виявлення тенденцій регіонального аспекту децентралізації. Очевидно, що етап самостійного планування і наближення його до стратегічного або й навіть формування основ сталого розвитку в громадах прийшов на зміну тривалому й динамічному етапу інституціоналізації децентралізації. Почалася апробація закладених законодавством можливостей для громад починати поетапну розбудову інфраструктури, обирати пріоритети у забезпеченні реальної фінансової, а не субсидійованої спроможності. Важливо було також простежити, наскільки відрізняються програмні положення планів і стратегій розвитку громад від раніше розроблених планів регіонального розвитку областей (нагадаємо, що їх презентували на початку 2019 р.). У нових документах йдеться про нові територіальні громади, нову адміністративну географію, а головне – про нові ресурси, щодо яких і виявлено прогалини в стратегічній оцінці. Вважаємо, що громади потребують систематизації та поглиблення своїх ресурсів та потенціалу, що має лягти в основу реального планування розвитку громад і територій.

На нашу думку, ще зарано давати оцінку ефективності реалізації програм регіонального, зокрема галузевого розвитку, оскільки апробаційний період ще триває. Більше того, об'єднані територіальні громади опановують і новий досвід – функціонування в умовах воєнного стану як на територіях, де ведуться активні бойові дії, так і в тилу, де населені пункти приймають тисячі внутрішньо переміщених осіб. Акцентуємо, що у форматі об'єднаних територіальних громад розробка візій місцевого розвитку була більш складним процесом, аніж до децентралізаційної реформи, передусім тому що кожен пункт потребував погодження з громадами, які раніше не мали досвіду спільного узгодження управлінських функцій і їхнього виконання.

Окремо розглянемо тенденцію, пов'язану із функціонуванням інституту місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Ці обставини після повномасштабного військового вторгнення Російської Федерації торкнулися усіх сфер суспільно-політичного, економічного, культурного життя. У травні 2022 р. було ухвалено Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [67]. Документом передбачено, що «військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом. Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова» [67].

Але найголовніше те, що Закон описує зміни меж повноважності місцевих громад, а саме:

- за умови утворення військової адміністрації населеного пункту, повноваження селищної/сільської/міської рад, її виконавчих органів переймає військова адміністрація, а повноваження голови – начальник військової адміністрації;
- збільшення повноважень сільського, селищного, міського голови територіальної громади (де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація), який зможе одноосібно приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо;
- сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу одноосібно в оперативному порядку може призначати осіб на посади в органах місцевого самоврядування, а також керівників комунальних

підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування;

- повноваження обласних (у разі окупації або оточення адміністративного центру області) та районних рад переймає обласна/районна військова адміністрація [175].

Чи отримали якісь переваги органи МСВ у результаті ухвалення нового Закону? Скоріш йдеться про виключні функції сільських, селищних, міських голів територіальних громад, на території яких не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військових адміністрацій для здійснення заходів правового режиму воєнного стану. А це:

- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, зокрема тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку;
- обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій;
- демонтаж будівель і споруд, які за результатами обстеження, визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю;
- передавання коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;
- створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги та ін. [67].

Про відповідні рішення голова має обов'язково інформувати начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин. Новий Закон визначає термін здійснення повноважень військовими адміністраціями, а це період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. Впливати на тривалість перебування на посаді начальника військової адміністрації можуть Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України. Одразу вкажемо, що це не перший досвід функціонування

військових та військово-цивільних адміністрацій з особливими повноваженнями в Україні – аналогічні органи влади діяли у Донецькій та Луганській областях з 2015 р.

Російсько-українську війну, як і зумовлені нею наслідки, не можна вважати тенденцією, але в контексті аналізу децентралізаційних процесів мусимо зважати на певну паузу у виконанні в повному обсязі своїх законодавчо встановлених повноважень громадами. Інший аспект – нова відповідальність громад: за одноосібне ухвалення рішень головами, за розміщення ВПО, легалізацію релокованого бізнесу та підприємств, а ще відкриті питання щодо розподілу відповідальності та ресурсів між виборними органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, статусу та відповідальності місцевих виборних представників. Позитивний бік вказаного стану речей полягає у розумінні нових викликів, аналізу їхніх наслідків на початку війни і, як наслідок, включення до Плану відновлення, розробленого Національною радою з відновлення України від наслідків війни, питань місцевого самоврядування [41]. Серед цілей Плану фахівці зазначають: оновлення адміністративно-територіального устрою; закріплення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування на всіх рівнях, а також з місцевими органами виконавчої влади; запровадження дієвої та гнучкої системи підготовки та просування працівників органів місцевого самоврядування і таким чином формування привабливих та сприятливих умов роботи на публічній службі; удосконалення виборчої системи місцевих виборів [41].

Підсумуємо, що нові тенденції у функціонуванні місцевого самоврядування хронологічно полягають у:

- апробації законодавства – норми починають працювати, а визначені законами повноваження поступово синхронізуються із відповідними компетентностями місцевих органів влади та політиків;
- оцінці реальної спроможності громад самостійно реалізовувати ініціативи місцевого значення, брати відповідальність за довгострокові проєкти,

долати суперечності щодо розмежування функцій органів МСВ різних рівнів, утриманні комунальної власності тощо;

- практиках стратегічного планування соціально-економічного розвитку територіальних громад, які, у свою чергу, акцентують ряд тенденцій: по-перше, період планування зумовлює підсилення інституційної пам'яті, позаяк не прив'язаний до електоральних циклів; по-друге, в умовах динамічної апробації власної спроможності громади не деталізують ресурси, завдяки яким планують досягнути встановлених у планах результатів галузевого розвитку; по-третє, простежується певне дистанціювання від фінансової допомоги з центру; по-четверте, зберігається синхронізація стратегічних планів розвитку громад та регіонів;
- функціонуванні системи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, коли частина управлінських функцій тимчасово передаються військовим та військово-цивільним адміністраціям.

Окремо акцентуємо збереження тенденції більшої прихильності та довіри громадян до місцевої влади, аніж до центральної. Про це свідчать як дані соціологічних опитувань [256; 210; 271], так і результати виборів [261]. Щодо першого, то у 2019-2021 рр. рівень довіри до місцевої влади стабільно перевищував у два рази довіру до Верховної Ради України, президента та уряду, більше того, цей показник завжди тримався у межах 50+%. Вибори як мірило ставлення до владних інститутів використали на прикладі президентських виборчих кампаній та виборів міських голів обласних центрів. Відзначимо, що вибори Глави держави в один тур в Україні відбувалися з 1991 р. всього двічі – у 1991 р. та 2014 р., тобто у переломні для країни часи. У подальшому кандидати-переможці набирали від 48,95% (В. Янукович, 2010 р.) до 73,22% (В. Зеленський, 2019 р.). Переможці ж «мерських» виборів сягали показників у 80+%, часто – за результатами вже першого туру. Вибори міських голів 2020 р. в 11-х обласних центрах пройшли в один тур (показники 50,51% (Київ) – 86,8% (Хмельницький), а загалом у половині міст відсоток підтримки мерів становив більше 60%. Не можна наразі стверджувати достеменно, але

реформа децентралізації та мінімальна дистанція між кандидатом і виборцем у громадах різних рівнів мають подолати стереотипне сприйняття місцевих виборів та загалом місцевої політики як явищ «другого порядку».

Комплексний аналіз регіональних особливостей сучасних децентралізаційних процесів в Україні виявив ще одну тенденцію, яка, на нашу думку, стосується характеру усієї реформи децентралізації, а саме зумовленість політичної волі до відповідних змін ініціативами та активністю знизу. Тобто первинні імпульси до обговорень, подальшого формування об'єднаних територіальних громад, відстоювання їхньої матеріально-фінансової спроможності походили безпосередньо від активу місцевого населення. Особливо показовим є це спостереження на фоні формулювань щодо «реформи на вимогу» чи на виконання різних зовнішніх умов, зокрема, й у контексті реалізації курсу європейської інтеграції. Безумовно, одним із мотиваційних аспектів тут є сприйняття реформи як додаткового стимулу й джерела покращення добробуту та благоустрою населених пунктів, але шлях перших двох етапів трансформації системи місцевого самоврядування був би значно складнішим без активної громадської участі. Держава ж виявляла себе як ментор, що формує бачення перспектив у чинних органів МСВ та виступає посередником між ними та місцевим населенням, усуває брак інформації про реформу, здійснює зовнішні консультації тощо.

2.2. Реалізація виборчого механізму формування представницької демократії в об'єднаних територіальних громадах

Місцеві вибори, які відбулися восени 2020 р., вперше були сприйняті не як другорядний політичний процес у державі. Учасники виборчих перегонів змагалися за реальні владні повноваження, передусім фінансові, які отримали представницькі органи місцевого самоврядування внаслідок успішного запуску реформи децентралізації та зміни принципів МСВ як такого. Наголосимо, що фактично це були перші вибори до об'єднаних територіальних громад. Ще однією особливістю виборчого процесу стала активна участь у них політичних партій, іноді партійних проєктів, які створювалися спеціально під ці вибори. Зазначимо, що за підсумками голосування понад 80% обраних місцевих депутатів були висунені місцевими організаціями політичних партій [261].

З 2014 року в Україні триває децентралізація, яку чинні уряди представляли як одну з небагатьох успішних реформ. Частина реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою полягає в передачі від «центру» на «місця» значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачала добровільність, та до наступних місцевих виборів у 2020 р. громади мали об'єднатися і йти на вибори в нових об'єднаннях. З 2018 року процес об'єднання почав відчутно згортатися – державна підтримка слабшала на фоні зростання активності населення. Серед аргументів тоді виказували незацікавленість центральної влади у сильному місцевому самоврядуванні [139].

Попри заяви про можливі дострокові місцеві вибори представники монобільшості у парламенті озвучили основні тези стосовно місцевих виборів 2020 р.: місцеві вибори мали відбутися в терміни, передбачені Конституцією України; до Виборчого кодексу пропонувалося внести зміни, які покликані усунути технічні суперечності норм щодо підготовки та проведення виборів; додаткових бар'єрів для участі партій у місцевих виборах не запроваджуватимуть; виборче законодавство має зберегти право особи на самовисування на пост мера (сільського, селищного, міського голову), а

реалізація такого права не має залежати від членства в партії; грошову заставу на місцевих виборах потрібно знизити і зменшити діючий 90-тисячний бар'єр кількості виборців у містах, який передбачає запровадження пропорційної системи виборів [139].

Місцеві вибори відбулися за новим Виборчим кодексом, який набув чинності 1 січня 2020 р. Чи не вперше зміни виборчого законодавства цікавили передусім саме представників місцевого самоврядування. Книга четверта Виборчого кодексу присвячена місцевим виборам, які тепер ґрунтуються на таких засадах:

- вибори депутатів сільської, селищної, міської ради у територіальних громадах з кількістю виборців до 10 тисяч осіб проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів;
- вибори депутатів обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (теж в ОТГ з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ;
- вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією сільської, селищної, міської територіальної громади;
- вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі;

– виборча система, за якою проводяться вибори депутатів міської, сільської, селищної ради та міського голови, визначається виходячи із кількості виборців, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, станом на перший день місяця, що передує місяцю, у якому розпочинається виборчий процес з відповідних місцевих виборів [26].

Щодо зв'язку місцевих виборів та реформи децентралізації, то тут варто вказати на колізію, яка полягає у тому, що децентралізація на базовому рівні не починалася, а завершувалася виборами. Нагадаємо, що обласні державні адміністрації готували проекти, мали провести консультації на місцях, скласти плани та передати їх уряду на затвердження. Натомість стрімке наближення місцевих виборів мотивувало Верховну Раду змінити модель ухвалення перспективних планів, а Кабінет Міністрів одноосібно визначав центр та межі громади. Це було своєрідне завершення процесу децентралізації в ручному режимі, процесу, у який вносили корективи кілька профільних міністрів.

Професорка Т. Бевз розкрила у своєму дослідженні більш системне питання ролі Центральної виборчої комісії у здійсненні реформи децентралізації протягом 2015-2019 рр. [11]. З різних причин ЦВК тривалий час затягувала проведення виборів до новоутворених об'єднаних територіальних громад. Йшлося і про зовнішні важелі тиску, і про неврегульованість законодавства, і про неготовність самих регіонів. У підсумку міжнародна спільнота, яка складалася з донорських агенцій, посольств та міжнародних організацій, які підтримували об'єднання територіальних громад в Україні, звернулася зі спільною заявою, закликаючи розв'язати усі юридичні та технічні питання задля забезпечення своєчасної організації виборів у новостворених ОТГ. Заява була підтримана урядами Канади, Королівства Данія, ФРН, Республіки Польща, Королівства Швеція, Швейцарської Конфедерації та Великої Британії, а також Радою Європи, Європейським Союзом, ОЕСР та Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй [11, с. 60]. Тоді ж до Президента України та Центральної виборчої комісії зверталися представники асоціацій об'єднаних територіальних громад Львівщини, Чернігівщини, Рівненщини з вимогою негайно втрутитися у ситуацію, що склалася із

блокуванням виборів в ОТГ, та знайти політичні методи впливу. Акцентуємо, що станом на 20 серпня 2018 р. на призначення Центральною виборчою комісією перших виборів голів громад та місцевих депутатів очікувала 121 об'єднана територіальна громада, до складу яких увійшли 511 громад – сільських, селищних, міських рад. Ще 55 громад приєдналися до 37 з уже існуючих об'єднаних територіальних громад і теж були готові до виборів [11, с. 61].

Відтермінування місцевих виборів регулярно відбувалося до осені 2019 р., коли у вересні Президент В. Зеленський надав Верховній Раді України подання про дострокове припинення повноважень Центральної виборчої комісії. У новому складі вона призначила перші вибори у 86 об'єднаних територіальних громадах [188]. Згодом, 18 жовтня, Центральна виборча комісія призначила на 29 грудня 2019 р. перші місцеві вибори у ще шести ОТГ [188]. Щодо причин позиції ЦВК, то зазвичай її пояснюють бажанням тодішніх її членів продовжити своє перебування на посадах завдяки парламентській підтримці опозиційних сил, чиї переможні шанси під час місцевої виборчої кампанії були під сумнівом.

Проблемою залишалось те, що в країні й досі діяло старе виборче законодавство. Правила місцевих виборів, запроваджені у 2015 р., містили позитивні новації, але мали й низку прогалин, через які після останніх місцевих виборів (2015 р.) у більшості обласних та районних рад території були представлені депутатами нерівномірно або взагалі не представлені [154]. Зазначалося, що у 22 з 24 обласних рад деякі райони та міста обласного значення не були представлені жодним депутатом, у той час як інші – двома і більше. Аналогічна ситуація спостерігалася й у районних радах [6]. Ситуація, що склалася, не відповідала Ст. 140 Конституції України, де зазначено, що органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради [105]. Об'єднані громади через недосконалість тодішнього виборчого законодавства, мали проблему з представництвом громадян у місцевій раді. Через нерівномірну кількість мешканців у населених пунктах ОТГ, за попередньої

виборчої системи практично неможливо було зробити так, щоб кожен населений пункт був представлений хоча б одним депутатом в раді ОТГ.

Дещо виправити ситуацію мала Концепція удосконалення законодавства про місцеві вибори у зв'язку з реформуванням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою [110]. У документі були зафіксовані проблеми виборчого законодавства та шляхи їхнього вирішення (Табл. 2.2.1).

Таблиця 2.2.1

**Проблеми виборчого законодавства щодо місцевих виборів до 2019 р.
та шляхи їхнього вирішення**

Огляд проблем	Пропозиції щодо вирішення проблем
Обрання варіантів найбільш оптимальних виборчих систем для виборів районних та обласних рад	Враховання інтересів громад та сприяння розбудові місцевих організацій політичних партій: <ul style="list-style-type: none"> – мажоритарна система з багатомандатними округами в межах громади; – удосконалення виборчої системи, запровадженої у 2015 р.
Обрання варіантів найбільш оптимальної виборчої системи для виборів міських рад та міських голів	<ul style="list-style-type: none"> – мажоритарна виборча система у багатомандатних (або одномандатних) виборчих округах; – модифікація чинної виборчої системи, запровадженої у 2015 р.; – виборча система для виборів міських голів
Високий рівень «партизації» місцевих представницьких органів	<ul style="list-style-type: none"> – посилити «децентралізацію» політичних партій та сприяти розвитку активних місцевих організацій політичних партій та їх участі у вирішенні питань місцевого значення; – забезпечити повноцінну участь місцевих організацій політичних партій у виборчому процесі місцевих виборів; – розвинути демократичні засади діяльності виборних осіб в органах місцевого самоврядування – виключити можливість застосування імперативного мандата; – необхідність існування місцевої організації політичної партії для участі у відповідних виборах
Проблема визначення чисельності місцевих рад різного рівня	– склад місцевої ради повинен визначатися, зважаючи на такі основні ознаки: вид місцевої ради, кількість виборців, що проживають на відповідній території;

	<ul style="list-style-type: none"> – кількісний склад ради визначається за кількістю повноважень (функцій); – важливо, аби визначення складу місцевої ради здійснювалося автоматично та не залежало від самої місцевої ради чи органів місцевого самоврядування іншого рівня
Проблема невизначеності стосовно належності виборця до певної територіальної громади	<ul style="list-style-type: none"> – оперативно створити і вести публічно доступний реєстр територіальних громад із зазначенням усіх поселень, що входять до території кожної громади; – скасувати ототожнення виборчої адреси з адресою місця проживання особи; – дозволити виборцю визначати свою виборчу адресу відмінну від адреси місця проживання за вичерпним переліком підстав
Проблеми адміністрування виборів на місцевому рівні	<ul style="list-style-type: none"> – уповноважити суб'єктів формування складу територіальних виборчих комісій; – встановити строки формування складу територіальних виборчих комісій – разом з правом бути членом територіальної виборчої комісії створити кваліфікаційні вимоги

На той час ще однією проблемою був сам факт призначення місцевих виборів. Як зазначалося, повноваження Верховної Ради України, передбачене Конституцією України, щодо призначення позачергових місцевих виборів парламентом часто не реалізується вчасно. До того ж строки проведення чергових виборів встановлено законодавством і тому призначення цих виборів парламентом є суто формальним. Для вирішення цих суперечностей пропонувалося внести зміни до Конституції України, а саме, передбачити, що:

- строки проведення чергових виборів визначаються Законом;
- ЦВК у цьому випадку лише оголошує початок виборчого процесу;
- ЦВК уповноважена призначати інші види місцевих виборів [110, с. 22].

Варто акцентувати увагу на цінності самих виборів. За сім хвиль створення громад фокус виборів був на першому місці. І політичні партії, і керівники громад, і Адміністрація Президента орієнтувалися на політичну компоненту, і структура громад формувалася залежно від того, хто переможе на виборах, які будуть першими. Отримавши на виході карти областей, було

застосовано американський принцип джеррімендерингу, тобто утворення виборчих округів на догоду певним політичним силам. Він очевидно суперечив і реформі, і нормальному функціонуванню місцевого самоврядування, тому що громади формувалися під певні групи виборців. І якщо партія чи фінансово-промислова група передбачала, що не зможе здобути владу у великому місті, то утворювала громаду навколо міста. Для боротьби з такими явищами Концепції було замало, адже її інституціональний вплив точно поступався повноцінному закону. Ним став Виборчий кодекс, закладені до якого зміни щодо місцевих виборів описані вище.

Згідно з Виборчим кодексом та Конституцією України, чергові місцеві вибори проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост села, селища, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. Єдиними умовами перенесення чергових місцевих виборів можуть бути: введення воєнного/надзвичайного стану або внесення змін у Конституцію щодо визначення іншого терміну повноважень зазначених вище суб'єктів. Однак у 2020 р. на проведення виборів впливав ще один, не передбачений нормативними документами фактор – статистика захворюваності на коронавірус. У ряді країн світу на тлі пандемії вирішили перенести вибори різного масштабу – президентські (Польща, Молдова, Ісландія), парламентські (Чорногорія, Литва, Грузія, Румунія, Хорватія) та місцеві (Іспанія, Австрія, Велика Британія, Франція). Але ці країни переносять здебільшого вибори, які мають відбутися найближчим часом, тоді як до українських виборів залишалось ще півроку.

Коли говорять, що фундаментальні реформи в Україні здійснюються у перманентно форс-мажорних обставинах, то варто вказати, що і їх перебіг відрізняється від усталених стандартів. Як-от міжнародні стандарти Європейського Союзу забороняють менш ніж за рік до старту кампанії змінювати територіальну організацію виборів, виборчу систему та спосіб формування виборчих комісій. Натомість у процесі підготовки до місцевих виборів 2020 р. в Україні змінювали:

- територіальну організацію виборів – за постанову про ліквідацію старих і створення нових, укрупнених районів парламент ще не проголосував, тому Центрвиборчком не міг взятися за повноцінну підготовку виборчої кампанії;
- виборчу систему – поправки до Виборчого кодексу, які планувалося винести на голосування, занурювали у політичний хаос і протистояння навіть найменші села з 10 тисячами виборців;
- спосіб формування комісій з прерогативою парламентських груп [139].

Констатуємо, що таких виборів – на новій адміністративно-територіальній основі, з новим Виборчим кодексом та з новою виборчою системою – Україна ще не проводила. Але вибори відбулися з явкою нижчою (перший тур – 37%, другий – 29% [261]), ніж під час місцевих виборів 2015 р. (перший тур – 47%, другий – 34%). Причин таких показників вбачаємо кілька: по-перше, люди в цілому втомилися від політики, переживши складні президентські та парламентські вибори; по-друге, варто зважати на чинник пандемії коронавірусу та зумовлені ним обмеження; по-третє, низька явка на місцеві вибори є загальним світовим трендом (не дарма склався стереотип про «вибори другого порядку»). Ще одне припущення, висловлене експертними колами, стосується нерозуміння виборцями норм чинного Виборчого кодексу, що, можливо, знизило рівень їхньої зацікавленості в участі в електоральному процесі.

Тенденції, які результували вибори, з одного боку, були передбачуваними, з іншого боку, можна було вважати певним сигналом для влади щодо можливих наслідків реваншу проросійських політичних сил, тяжіння до місцевих еліт, які, здавалося б, ще вчора себе дискредитували. Очевидно, що повторити підсумки парламентських виборів не вдалося. Вважається, що парламентські партії програли місцеві вибори, передусім тому, що ніхто з них їх не виграв. Водночас, теперішній міжелекторальний період є апробаційним для аналізу сталості негативних рис вітчизняної еліти, серед яких

політологиня Ю. Кобець акцентує клановість, закритість формування, консервативність, регіональну прив'язаність [98, с. 5].

Звернімо також увагу на виборчі технології, застосовані штабами від місцевих організацій політичних партій й ґрунтовно проаналізовані дослідником В. Комарницьким:

- використання кандидатів-двійників, або «клонів». Цим відзначилися виборчі кампанії в Умані, Ужгороді, Одесі, Черкасах та інших містах. Показово, що деякі з таких кандидатів навмисно змінили ім'я та прізвища протягом року до виборів, що не заборонено вітчизняним законодавством, як і право висуватися на ті чи інші виборні посади. Втім у частині випадків Центрвиборчком скасовував реєстрацію «двійників»;
- виборчий туризм – масова зміна виборцями місця голосування. Його значимість і вплив зумовлені тим фактом, що на місцевих виборах «вартість» мандату обчислювалася кількома сотнями голосів. Йдеться як про «міграцію» виборців у межах області, так і про загальнодержавні тури, які, на думку експертів «Комітету виборців України» та громадської мережі «ОПОРА», можуть спотворити результати виборів. Такі випадки фіксувалися на Одещині, Львівщині, Хмельниччині, Закарпатті, Житомирщині, Тернопільщині, де в окремих громадах кількість виборців зростала на 100-750 осіб;
- підкуп виборців та технологія «карусель» у день виборів – практика не нова, законодавчо визнана злочином (ст. 160 Кримінального кодексу України). Поняття «сітки», «карусель» давно вкоренилися в український виборчий лексикон, а виборча кампанія-2020 тільки у день голосування відзначилася 191 заявою до правоохоронних органів щодо можливого підкупу виборців;
- поширення фейків – починаючи від дискредитаційної інформації, закінчуючи повідомленнями про нібито зняття кандидатур конкурентів з виборів;
- спекуляції з опитуванням, коли з переліку політичних партій умисно вилучалися ті, які з технічних причин ЦВК на початку кампанії не внесла до списку на офіційному сайті. Варто зауважити, що політичні партії як

учасники місцевих виборів 2020 р. недостатньо використали соціологічний інструментарій для аналізу електорального поля, розробки і впровадження виборчої стратегії тощо. Цифри, які подавалися партійцями у якості агітації чи контрагітації, часто не мали вихідних даних, прив'язки до соціологічних агенцій, натомість аргументувалися «закритою» чи «партійною» соціологією, за якою нерідко стояло опитування на платформі соціальних мереж чи локальних інформаційних сайтів або телеграм-каналів. Протягом доби виборець міг отримати кілька рейтингових списків, конфігурації яких суперечили одна одній;

- маніпуляції із партійним брендингом – провідна технологія періоду дозволеної агітації, коли партії умисно обирають схожі бренд-буки або «нейтральні» політичні заклики обрамляються у партійні кольори в переддень та «день тиші» [101].

Додамо й висновок дослідника А. Романюка, який відніс до особливостей сучасних парламентських та місцевих виборів перманентне зростання значення застосування виборчих технологій, підвищення ваги використання ЗМІ та соціальних мереж, залучення правників, а ще – обмежений час протікання виборчої кампанії, навіть коли партійні організації і окремі кандидати починають заздалегідь готуватися до виборів і проводять різноманітні дії, спрямовані на підвищення впізнаваності та прихильності виборців, період від офіційного початку виборчої кампанії і до дня голосування характеризується гіперактивністю. У цих умовах, зазначає вчений, політичні партії, які володіють широким спектром ресурсів і розраховують на позитивний результат, формально на певному етапі свого функціонування пережили/переживають дилему – робити вибори на основі існуючих членів партії чи залучати фахівців і найманих працівників, опція поєднання цих двох складових завжди є [214, с. 300].

Принагідно відзначимо, що критикованої на початку виборчої кампанії партизації місцевих виборів уникнути не вдалося. Навіть мери міст, висування на посади яких не передбачало партійної належності кандидатів, у випадку обрання міських голів обласних центрів на 80% виявилися висуванцями від

партій [261]. Новації Виборчого кодексу одночасно і схвалювали, і критикували, зокрема, щодо тієї ж партизації місцевого виборчого процесу. З одного боку, партійний хаос набрав нових обертів – створювалися партійні проекти, «оживали» місцеві партії (діяльність яких, в принципі, заборонена законом), починалася боротьба всередині низових партійних осередків, посилювався тиск партійного центру, з іншого боку, регіональні організаційні структури політичних партій починали виконувати свою основоположну функцію – представництва інтересів громадян, а не як у попередні роки – підсилення ключових партійних меседжів та просування партійного бренду на периферії. Описані зміни зумовлюють наш висновок про поглиблення демократичних принципів саме через специфіку проведення місцевих виборів 2020 р.:

- по-перше, під час боротьби за голоси виборців неможливо було уникнути суспільно-політичної комунікації, яка й формує уявлення політичної еліти про карту потреб і запитів регіону, його мешканців;
- по-друге, у 2020-му місцеві вибори не стали репетицією парламентських та президентських виборів, але мали закріпити позиції вже чинних гравців політичного поля, передусім президентської сили та партій, які потрапили до парламенту, тому політичним акторам довелося продовжити діалог з електоратом, у тому числі, відповідаючи вже на претензії до еліти, яка пройшла відбір-2019;
- по-третє, можемо констатувати, що специфіка нового законодавства зумовили трансформацію змісту та ролі партійних осередків, які перестали бути тимчасовим і допоміжним явищем, і перетворилися на важливі майданчики для налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків центру та регіонів, місцевої влади та громади;
- по-четверте, з точки зору делегативного аспекту, на одного громадянина (не важливо, виборця чи ні) припадає значно більше місцевих депутатів різних рівнів, ніж парламентарів. В умовах набуття зрілості громадянським суспільством цей факт можна

перетворити на інструмент контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. І як слушно зауважує професор С. Дерев'янку, усвідомлення і дотримання владою та політичними елітами обов'язку отримати шляхом голосування згоду на проведення інституційних змін чи потреби «порадитися з народом» із важливих проблем загальнодержавного або місцевого значення об'єктивно сприятиме правовому забезпеченню становлення громадянського суспільства, його консолідації, визначенню нових перспектив розвитку держави, забезпечення національних інтересів Української держави, захисту її цілісності та самобутності [44, с. 316];

- по-п'яте, беремо до уваги і дистанцію між кандидатом, а у подальшому ймовірним депутатом чи головою ради та виборцем, а в міжелекторальний період – мешканцем територіальної громади. На місцевому рівні ця відстань мінімальна, тому пошук інструментів для здійснення погодження, консультацій, контролю й інших демократичних процедур легший.

Як зазначає у своєму дослідженні професор А. Романюк, у демократичному суспільстві визнається плюралізм суспільних груп, відмінність і різноманітність їх інтересів та відповідно артикулювання і агрегування численними політичними партіями/акторами особливих інтересів у багатоманітності політичних програм. Під час виборів політичні актори звертаються за підтримкою до всіх/основних існуючих у суспільстві груп або до окремих груп. Політичні актори предметом комунікації з громадянами роблять виборчі програми/проекти, які передбачають варіанти суспільного розвитку на основі відповіді на наявні суспільні виклики для цілого суспільства і/або для конкретних суспільних груп. Виборці через акт голосування виявляють підтримку конкретним варіантам/напрямам розвитку, відповідно носії варіантів, яких підтримує достатня/необхідна, згідно з законодавством кількість виборців, обираються/потрапляють до парламенту [212, с. 183].

Суперечливість же демократичних характеристик місцевих виборів-2020 пов'язують з тим, що за загальними оцінками вибори були конкурентними і

відповідали виборчому законодавству, однак таке демократичне нововведення, як відкриті партійні списки, було повністю дискредитоване. По суті, ми отримали дещо ускладнену пропорційну систему. Кандидати ж, намагаючись потрапити до топу списку своєї партії, до кінця не знали порядковості фінального списку, яку визначав керівний апарат партії. Тобто апробацію переходу до відкритих списків на місцевих виборах вважаємо провальною. Водночас вибори стали лакмусом рейтингу центральної влади, яка очевидно втратила свої первинні позиції. В авангарді ж опинилися місцеві олігархічні партійні проєкти, чия перемога сприятиме подальшій атомізації політичного спектру держави. Але й такий перебіг подій не виключає демократичної складової – всі ці партії обрав виборець у відкритій конкурентній боротьбі. Наступним випробуванням для об'єднаних громад стало коаліційне будівництво у радах різних рівнів, позаяк парламентську конфігурацію на місцевому рівні повторити не вдалося. Місцеві впливовці не вступили до центральних партій і не гарантували їм монополій на локальному рівні, натомість зареєстрували як всеукраїнські партії власні політичні сили і створили їм успішний краш-тест. Так партії «Рідне Закарпаття», Всеукраїнське об'єднання «Черкащани», «Блок Кернеса – Успішний Харків!», «Партія вінничан», «Довіряй ділам» (партія міського голови Одеси – Труханова) та інші стали переможцями у своїх регіонах.

За підсумками остаточних результатів місцевих виборів аналітичний звіт представили фахівці соціологічної групи «Рейтинг», вказавши, що:

- умовний 5% бар'єр подолали політичні партії «Слуга народу» (14,5%), «Європейська солідарність» (13,7%), «Опозиційна платформа – За життя» (12,5%), «За майбутнє» (8,6%) та «Батьківщина» (8,5%). Відсотки були розраховані від загальної кількості голосів виборців, які підтримали партії;
- сумарний рейтинг інших, переважно місцевих, партій становить близько 22%;
- сукупна підтримка п'яти парламентських партій на цих виборах становила 51%, тоді як на виборах до Верховної ради 2019 р. вони

отримали 78% голосів. При цьому, в областях, де не були представлені потужні місцеві партії, парламентські партії отримали значно більшу підтримку на місцевих виборах;

- місцеві партії стали переможцями у Вінницькій («Українська стратегія Гройсмана»), Закарпатській («Рідне Закарпаття»), Полтавській («Довіра»), Харківській («Блок Кернеса – Успішний Харків!»), Хмельницькій («Команда Симчишина»), Черкаській (ВО «Черкащани») та Чернігівській («Рідний дім») областях. Також на лідерських позиціях – у Херсонській («Нам тут жити!»), Хмельницькій («За конкретні справи») та Чернівецькій («Єдина Альтернатива») областях [156].

Наостанок варто вказати на ще одну демократичну процедуру, яка у контексті місцевого врядування й досі перебуває у списку очікування. Це можливість проведення місцевих референдумів, ініціювати які за законом [75] має право територіальна громада. Однак, як вже згадувалося у попередніх підрозділах, те саме законодавство поки що не регламентує відповідну процедуру.

За задумом ідеологів децентралізації, місцеві референдуми мали стати істинним виявом народовладдя в громаді. Більш системно процедура дозволила б якісно застосувати принцип субсидіарності, оскільки визначала б пріоритети у вирішенні місцевих питань силами громади, її представниками у різних радах, у комунікації з центральною владою. У листопаді 2012 р. було ухвалено закон, яким визначено можливість проведення винятково всеукраїнського референдуму. Того ж року втратив чинність ЗУ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», відтоді констатуємо порушення норми Ст. 38 Конституції України, якою громадяни наділені правом «брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [105]. Звернімося до ще двох важливих законодавчих актів:

- Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», стаття 7 якого визначає місцевий референдум формою вирішення

територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Рішення, прийняті місцевим референдумом, Закон робить обов'язковими для виконання на відповідній території. Окрім того, рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, також приймається на місцевих референдумах (Ст. 16). За наявності визначених законом підстав рішенням місцевого референдуму можуть бути припинені повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради та голів цих рад (Ст. 78-79) [74];

- Виборчого кодексу України, яким припускається проведення загальнодержавних виборів разом із місцевим референдумом (Ст. 3). Учасниками місцевого референдуму Кодекс визначає громадян України, які мають право голосу та є членами відповідної територіальної громади [26].

Залишається лише одна процедурна прогалина – відсутність закону про місцевий референдум чи норми про місцевий референдум у чинному виборчому законодавстві. Однак у травні 2021 р. було зареєстровано Проект Закону про місцевий референдум [197]. Ним визначено і завдання, які мешканці громад зможуть вирішувати шляхом участі у референдумі, а це:

- затвердження статуту та програми розвитку територіальної громади або змін до них;
- дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради та їхніх голів;
- втрата чинності нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування або окремими його положеннями;
- інше питання місцевого значення, віднесене Конституцією та законами України до відання територіальної громади, її органів та посадових осіб [197].

Зараз документ перебуває на ознайомленні у парламентських структурах і отримав кілька десятків зауважень у висновку Головного науково-експертного

управління, зокрема щодо ініціаторів місцевого референдуму, потреби додаткової імплементації результатів референдуму шляхом затвердження органом місцевого самоврядування, встановлення результатів волевиявлення та ін. Водночас, 10 лютого 2022 р. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) оприлюднила терміновий висновок щодо законопроекту «Про місцевий референдум», який містить оцінку відповідності законопроекту міжнародним стандартам, зокрема, оновленій версії Настанов з проведення референдумів, а також Копенгагенському документу ОБСЄ 1990 р. Комісія в цілому позитивно оцінила законопроект про місцевий референдум – як його зміст, так і процес підготовки. У висновку було відзначено інклюзивну громадську дискусію, яка сприяла розумінню процесу стейкхолдерами та підвищила довіру до законопроекту. А сам законопроект названо «важливим кроком на шляху до проведення місцевих референдумів після скасування Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», що спричинило правовий вакуум у питанні регулювання інституту місцевого референдуму» [24]. Водночас на фоні позитивної оцінки важливого для України документа викликає нерозуміння критика Венеціанської комісії та Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ положень законопроекту, які не дозволяють громадянам держави, визнаної Верховною Радою «державою-агресором» або «державою-окупантом», реєструватись міжнародними спостерігачами під час проведення місцевого референдуму [24]. На нашу думку, рівень попереднього втручання російських агентів у реалізацію державної політики всіх рівнів в Україні прямо зумовлює катастрофічні наслідки як для розвитку держави, її безпеки та територіальної цілісності, так і для демократичних цінностей та ідеалів усього цивілізованого світу.

Варто звернути увагу на конституційну модель інституту місцевого референдуму, запропоновану професором С. Дерев'янком. Серед іншого, він вважає за доцільне до тексту оновленої Конституції України внести такі зміни:

1. Конституція України (Ст. 5) проголошує, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Оскільки текст конституції прямо не розкриває суті поняття

«безпосередньо», можна використати положення конституційних актів низки зарубіжних держав про те, що народ здійснює владу безпосередньо через «вільні вибори та референдуми», а також делегує здійснення своєї влади державним органам та органам місцевого самоврядування. Пропонуємо частину першу статті 5 викласти у такій редакції: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо через вільні вибори та референдуми і делегує її здійснення державним органам та органам місцевого самоврядування».

2. До статей Розділу III Конституції України «Вибори. Референдум» пропонуємо такі зміни: по-перше, доцільно внести типову для інших країн норму, за якою референдум вважається таким, що відбувся, якщо у голосуванні взяло участь більше половини громадян, які мають право брати участь у референдумі; по-друге, рішення вважаються прийнятими, якщо за них проголосувало більше половини громадян, які взяли участь у голосуванні; по-третє, ввести до Розділу III нову статтю про обов'язковість рішень референдумів [45, с. 93].

Маємо зауважити, що в умовах відсутності законних підстав для проведення місцевих референдумів були спроби прописати відповідну процедуру у регламенті місцевих рад, однак норма не могла отримати юридичної сили через відсутність відповідного закону. Це замкнене коло існує до сьогодні. Хоча ще до початку повномасштабного військового вторгнення Російської Федерації, під час пресконференції 10 лютого 2022 р., за словами парламентарів, програмою «максимум» було ухвалення законопроекту в другому читанні, щоб він набрав чинності і почав працювати вже наприкінці цього 2022 р., а в 2023-му країна отримала б повноцінний інструмент проведення місцевих референдумів [85]. Дієвість цього інструменту засвідчує відповідна практика в країнах Європи, де процедура референдуму одночасно знімає напругу щодо принципових питань місцевого розвитку, і підсилює інструменти демократичного врядування.

Отже, поєднання виборчих процедур та можливість проведення референдумів на місцевому рівні дозволить забезпечити демократичність

принципів формування напрямків розвитку ОТГ та їхньої реалізації представницькими органами місцевого самоврядування. В умовах успішного додання етапів реформи децентралізації місцевий рівень політики може стати ефективним апробаційним майданчиком для тестування демократичних процедур. Не менш важливою є й участь населення, яке безпосередньо зможе впливати на створення порядку денного для громади, встановлювати пріоритети у запроваджених стратегічних планах розвитку. Делегування за таких умов буде виваженим, усвідомленим та відповідальним, що на центральному рівні поки що має лише формальні ознаки.

Аналіз реалізації виборчого механізму формування представницької демократії на місцевому рівні, передусім на прикладі місцевих виборів 2020 р., дозволив оцінити політичне значення апробації нових виборчих правил. Передусім, констатуємо безпрецедентну увагу до кампанії політичних акторів регіонального і центрального рівнів, що зумовлено, на нашу думку, зміною обсягу повноважень представницьких органів влади на місцях. Ключовими суб'єктами тут виступили політичні партії, які вперше зіткнулися з якісними вимогами до партійних списків і виявили свою неготовність до оновлених умов проведення електоральної кампанії, через що списки партійних кандидатів містили значну кількість безпартійних учасників [214, с. 299]. Відтак місцеві вибори активізували роботу осередків політичних партій щодо поліпшення кадрового потенціалу або, як мінімум, його нарощення. Партії, які до того на місцях виступали своєрідними агентами децентралізаційної реформи, привели до влади діючі місцеві еліти. Вважаємо, що такий результат має один вагомий недолік – старі еліти були сформовані в традиції централізованої влади та умовності повноважень органів МСВ, здійснювали свої впливи кулуарно, слабо взаємодіючи з громадами. Період часу на подолання цього недоліку виявився занадто коротким, адже з початком повномасштабного російського військового вторгнення ключові компетенції на місцях були передані військовим державним адміністраціям. Тому найтриваліший виборчий процес продовжиться тривалою апробацією усього обсягу здобутих місцевими представницькими органами влади повноважень та законодавчих нововведень.

2.3. Інституційно-правові особливості співробітництва між територіальними громадами та можливості регіональної міжнародної співпраці

Після утворення об'єднаних територіальних громад, які об'єднали у своєму складі по кілька населених пунктів, та нового районування потреба продовжувати співпрацю у межах регіону нікуди не зникла, але сам процес через подвійну бюрократію дещо ускладнився. Інституціональним підґрунтям реалізації напрямків такого співробітництва насамперед є норми Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. [81], тобто від часу запуску децентралізаційної реформи. Закон повною мірою дає роз'яснення, хто, як і з якою метою може здійснювати співробітництво від імені зацікавлених територіальних громад. Більше того, власні зацікавленість й інтереси є рушіями таких процесів, тобто співробітництво має бути добровільним і взаємовигідним для учасників.

Отже, відповідно до законодавства, суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст, які здійснюють його через сільські, селищні та міські ради у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Таке співробітництво ґрунтується на принципах законності, добровільності, взаємної вигоди, прозорості та відкритості, рівноправності учасників та взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати. Регламентовано й форми, у яких громади можуть взаємодіяти в спільних інтересах, а це делегування виконання одного чи кількох завдань з передаванням відповідних ресурсів; реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільне фінансування або утримання суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій або спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Таке співробітництво

припиняється у разі попереднього повідомлення суб'єктом співробітництва інших його суб'єктів з виплатою їм компенсації згідно з умовами укладеного договору [81].

В умовах реформи децентралізації та поступового підвищення якості місцевого самоврядування інституційні зміни повинні супроводжуватися покращенням взаємодії публічних інституцій, зокрема, й щодо органів МСВ та членів ОТГ. Як слушно вказують Є. Бородін та І. Шумляєва, на сучасному етапі розвитку відносин місцевого самоврядування в Україні ступінь залученості та включення членів територіальної громади до процесу прийняття публічно-управлінських рішень, які стосуються вирішення питань місцевого значення, переважно залежить від органів місцевого самоврядування. Громадівська активність населення визначається тією політикою, яку проводить місцева влада, і саме вона може переконати людей у важливості та необхідності участі жителів територіальної громади у місцевому публічному житті та своїй зацікавленості у цьому [17, с. 16–17]. Відповідно, й розвиток співпраці з іншою громадою має спонукатися ініціативою мешканців громади, а це актуалізує процедуру громадських слухань і зборів як актів прямої демократії, а ще включення таких напрямків діяльності ОТГ до їхнього статуту, який як акт тієї ж локальної демократії теж ухвалюється населенням. Така точка зору може виглядати дещо нав'язливою – такою, що недостатньо обґрунтовано підштовхує громади до спільної взаємодії. Насправді ж, у своїй візії ми артикулюємо, по-перше, до недостатності досвіду громад у визначенні пріоритетів своєї діяльності, по-друге, – до ризиків ігнорування тих проблем, які є спільними для територій без прив'язки до меж ОТГ. Виходом з ситуації вбачаємо спільне внесення до порядку денного ОМС вирішення питань, які можуть стосуватися кількох сусідніх громад. Саме тут стане в пригоді один із згаданих вище й закріплених у Законі форматів співробітництва територіальних громад [81].

Станом на початок листопада 2022 р. практика укладання договорів про співробітництво між територіальними громадами вимірюється 879-ма такими

документами, серед яких фігурують усі запропоновані Законом форми. У розрізі областей ці ініціативи розподілені так (Діагр. 2.3.1) [208].



Діаграма 2.3.1. – Кількість укладених договорів про співробітництво між територіальними громадами (станом на 03.11.2022)

Щодо предмету договорів, то їх можна згуртувати за такими категоріями:

- сервісні: щодо функціонування ЦНАПів та мобільних ЦНАПів, центрів первинної медико-санітарної допомоги, реєстрації транспортних засобів, видавання номерних знаків та водійських посвідчень, надання послуг у сфері ЖКГ, утворення місцевих пожежних команд та ін.;
- комунальні: утримання спільних комунальних підприємств і установ (школи, дитячі садочки, спортивні бази), інфраструктурних об'єктів, водогонів тощо;
- інфраструктурні: ремонт доріг, реконструкція об'єктів спільної комунальної власності, відновлення берегоукріплень, водозахисних дамб, будівництво полігонів для ТПВ та створення комплексної системи поводження з ТПВ, запуск мережі високошвидкісного інтернету, формування спільної мережі газопостачання та под.;

- енергоефективні: впровадження посад енергоменеджерів, відкриття шкіл з енергоефективності, реконструкція котелень з дотриманням норм енергоефективності, встановлення пластикових вікон, впровадження енергоефективних технологій тощо.

Зауважимо, що кількість договорів про співробітництво між громадами не корелюється з кількістю ОТГ в області. Відтак робимо висновок, що переважають у формуванні таких співвідношеннях не кількісні, а якісні показники – мотивація, ініціативність, спільні інтереси тощо. Попри певний скептицизм фахівців та експертів щодо нормативної та організаційної забезпеченості найкращих практик співробітництва між громадами, вважаємо достатнім рівень інституціоналізації такої співпраці. Пожвавлення договірних відносин додасть процесу конкретики, за потреби буде напрацьовано рекомендаційний перелік уточнень для законодавців. До того ж, разом із законами, громадськими інституціями та експертними колами було розроблено ряд методичних рекомендацій, практичних посібників та алгоритмів для запровадження інституту співробітництва. Перевагами спільної реалізації ініціатив для громад, на думку фахівців, є такі:

- кооперація для забезпечення можливості здійснення життєво важливих функцій та заходів (наприклад, водопостачання, утилізація відходів, робота громадського транспорту тощо);
- розширення споживчого ринку за рахунок включення до отримання послуг більшої кількості споживачів, а також зменшення виробничих витрат;
- об'єднання зусиль для залучення інвестицій;
- підвищення рівня довіри серед кредиторів та здатність залучати зовнішнє фінансування як від держави, так і від приватних партнерів [171, с. 8].

Ще один аспект взаємодії у системі місцевого самоврядування, який потребує особливої уваги, – це потреба і можливості співпраці обласних рад, які отримали значний обсяг повноважень, і районний рад, територіальна повноважність яких зазнала відчутного масштабування, а управлінська

залишається до кінця не визначеною. Районний та регіональний рівні адміністративно-територіального устрою попри своє закріплення у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у співвідношенні повноважень і відповідності їх фінансово-економічній спроможності залишаються чинником недовершеності реформи.

Показово, що в концептуалізації етапів реформування одним із перших кроків вказано «внесення у першочерговому порядку до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними» [107]. Стаття 140 Конституції України закріплює, що районні та обласні ради є «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст» (аналогічний зміст закладено й у ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [105; 74]. Це означає, що районні та обласні ради не мають власних територіальних громад і є досить специфічними представницькими органами МСВ. В умовах, коли відбулася передача більшості повноважень з районного рівня на рівень територіальних громад, обласні ради поступово почали виконувати функцію посередника між райрадами і ОТГ, передусім у питаннях передачі спірного майна – об'єктів соціальної, медичної чи культурної інфраструктури, ремонту чи спорудження яких фінансувалися районними радами без аналізу потреби у цих послугах [193]. При цьому вірогідність конфліктів області та району у контексті розподілу повноважень є мінімальними, що можна візуалізувати у таблиці (Табл. 2.3.1).

Таблиця 2.3.1

Розподіл повноважень органів місцевого самоврядування обласного та районного рівнів [107]

Обласний рівень	Районний рівень
– регіональний розвиток;	– виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;
– охорона навколишнього природного середовища;	– надання медичних послуг вторинного рівня
– розвиток обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних	

маршрутів транспорту загального користування; – професійно-технічна освіта; – надання високоспеціалізованої медичної допомоги; – розвиток культури, спорту, туризму	
--	--

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» описує кілька десятків функцій, які передбачені для обласних та районних рад, однак більшість із них стосуються організаційно-регламентних аспектів діяльності рад. Серед питань щодо фінансової та матеріально-технічної сфери виділимо такі:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку й інших цільових програм;
- розгляд прогнозів відповідно районних, обласних бюджетів, затвердження таких бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання, а також розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, під заставу об'єктів комунальної власності або прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності;
- вирішення питань регулювання земельних відносин та використання природних ресурсів;
- надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та прийняття рішень про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності;

- встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад [74].

Такий розподіл повноважень актуалізував питання співвідношення обсягу галузевого майна, яке отримали у своє підпорядкування ради, та фінансової спроможності їх утримувати, що особливо гостро стоїть для районного рівня. Державою ж акцентовано проблему надмірних витрат на утримання самого апарату районних рад, які, як і обласні ради, функціонують без виконавчих комітетів. Відповідно до даних аналізу виконання місцевих бюджетів за 2022 р., починаючи із 2018 р., видатки на утримання органів місцевого самоврядування базового рівня (територіальних громад) щорічно зменшувався – з 23,4% у 2018 р. до 12,9% у 2022 р. У свою чергу, видатки на управління на районному рівні постійно знаходились на високому рівні [170]. Свого часу Мінрегіон неодноразово акцентував увагу на неврегульованих питаннях щодо фінансового забезпечення функціонування районних рад. З цією метою було запропоновано запровадити на перехідному етапі додаткові дотації чи субвенції з державного бюджету районним бюджетам в межах фіксованих видатків [194]. Зауважимо, що новели реформи децентралізації, які стосувалися збільшення повноважності територіальних громад, обговорювалися на місцях переважно на рівні області (обласних державних адміністрацій та обласних рад) та власне базового рівня – громад. Як зазначають експерти, районні ради та райдержадміністрації в більшості районів не займалися підготовкою передачі повноважень з районного на базовий рівень [193]. Отже, отримавши повноваження районного рівня, територіальні громади довели, що здатні ефективно розпоряджатися та нарощувати отримані фінансові ресурси, а для районного рівня ця задача виявилася досить складною.

Враховуючи пріоритетність дотримання принципу децентралізації, важливо докладати зусиль для врегулювання виниклих суперечностей та недоліків саме на місцевому рівні без домінування участі центру. Поглиблення комунікації обласних та районних рад у напрямку вирішення спільних питань реалізації повноважень та оптимізації їхньої матеріально-фінансової складової,

на нашу думку, глобально сприятиме гармонізації усієї системи місцевого самоврядування, а локально – подоланню на етапі апробації реформи наслідків існуючого дуалізму влади регіонального рівня, коли разом із районним та обласними радами функціонують підпорядковані виконавчій гілці влади відповідні державні адміністрації. Як зауважує правник Ю. Буглак, закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною, не повною мірою відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування: має місце запровадження місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні – рівні населеного пункту (села, селища, міста), а на регіональному рівні (район, область) продовжує існувати централізована система прямого державного управління [19, с. 72].

Можливості гармонізувати відносини між громадами та задовільнити спільні потреби через встановлення договірних відносин, з одного боку, досить широкі й інституціонально забезпечені. Однак цей факт не унеможливорює виникнення конфліктних ситуацій між ОТГ, які переважно стосуються встановлення меж територій, фінансових питань та галузі соціального захисту населення. Сам процес створення об'єднаних територіальних громад був конфліктогенним: громади об'єднували штучно, ресурси розподіляли не завжди прозоро... Часто предметом конфлікту ставали відносини між районним рівнем та ОТГ, позаяк повноважність районних рад та адміністрацій й надалі залишається остаточно не визначеною. Траплялися випадки нашарування конфлікту релігійної громади та вже нової об'єднаної територіальної. Конфлікти спричиняли розпайовані землі, полігони для ТПВ і навіть цвинтарі. Суб'єктами конфлікту можуть бути не лише адміністративні органи чи офіційні посадовці в громадах чи ради цілком, але й громадськість. До прикладу, після утворення Ужгородської міської територіальної громади, яка залишилася в адмінмежах обласного центру Закарпатської області через небажання приєднання навколишніх сіл, міська рада запровадила картку ужгородця для користування пільгами у громадському транспорті міста. Однак з переліку пільгокористувачів автоматично були виключені мешканці приміських

населених пунктів, більшість яких працюють або навчаються у місті. Аргументація влади Ужгорода проста – компенсація за пільговиків виділяється з міського бюджету, відповідно питання забезпечення інших громад не є логічним та доцільним.

Перешкоджати співробітництву громад можуть і такі чинники, як:

- недостатній рівень компетентності в очільників територіальних громад та службовців місцевого самоврядування, що негативно впливає не лише на саму ініціативу до об'єднання, але й, через брак досвіду і знань, суттєво зменшує очікувану ефективність від співробітництва навіть у випадках його реалізації;
- наявність великої диспропорційності бюджетів територіальних громад, що створює ризики для більш спроможних громад при об'єднанні зусиль із громадами менш спроможними або взагалі депресивними;
- ризики керівництва територіальної громади (місцевої еліти) щодо втрати значного впливу на процеси прийняття рішення при співробітництві декількох територіальних громад, і, як наслідок, побоювання втратити вплив на процеси управління комунальним майном та розподілу доходної частини місцевого бюджету;
- низьке залучення органів державної влади та органів місцевого самоврядування рівня району та регіону в процеси організації співробітництва територіальних громад;
- недостатній рівень розвитку місцевих ініціатив, що виходять від інститутів громадянського суспільства створених в територіальних громадах;
- низька правова та управлінська культура місцевих чиновників, що стає перешкодою для розробки ефективних напрямків і форм співробітництва та їх договірного оформлення [220, с. 105–106].

Виходи з перелічених та подібних ситуацій навряд лежать у царині законодавства, однак об'єктивні судові рішення, вчасна кваліфікована медіація конфліктів та шлях договірного вирішення проблем можуть бути рішенням,

поки країна переживає апробаційний період децентралізації та перезапуску системи місцевого самоврядування.

Глобалізаційний контекст та впровадження євроінтеграційних практик зумовив увагу до можливостей співробітництва схожих інституційних форм різних держав світу, по суті, громад в Україні та за кордоном. Як вже згадувалося у дисертаційному дослідженні, органи місцевого самоврядування законодавчо наділені повноваженнями вести міжнародну діяльність [74]. Але звернімо увагу на більш давні документи: з 1990 р. Україна уклала понад 800 угод про торговельно-економічне, науково-технічне і культурне співробітництво, які охоплюють усі області та їхні громади, що відтоді були пов'язані договірними партнерськими відносинами з громадами Польщі, Литви, Естонії, Грузії, Чехії, Болгарії, Ізраїлю, Латвії, ФРН, Греції, Хорватії, США, Канади, Словаччини, Молдови та інших держав [209]. Окрім угод, які встановлювали партнерські відносини, дружбу та співробітництво, були й ті, що конкретизували повноваження у здійсненні спільної діяльності щодо комунальної сфери, прикордонної торгівлі, захисту навколишнього середовища, науково-технічних та гуманітарних питань, охорони культурної спадщини тощо. Безумовно, особливої ваги сторони надавали перспективам оптимізації транскордонного співробітництва. Наприклад, Угодою між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво від 24 травня 1993 р. та Угодою між Міністерством територіального планування і будівництва Республіки Польща та Державним комітетом України у справах містобудування і архітектури про утворення польсько-української Комісії з територіального планування від 25 червня 1996 р. [248; 247] закріплено можливості сторін інформувати та підтримувати свої регіональні органи державної адміністрації та органи місцевого самоврядування щодо можливості їхньої діяльності в галузі міжрегіонального співробітництва та розвитку регіонів, міст та сільських місцевостей, у стосунку до яких ця Угода має юридичну силу, зокрема, у таких сферах: будівництва та облаштування території, транспорту, комунального господарства, промисловості та торгівлі; сільського господарства (розвиток аграрної культури, переробка та збут

сільськогосподарської продукції); охорони природи (національні та ландшафтні парки, території та об'єкти відпочинку), охорона навколишнього середовища (боротьба з забрудненням вод, атмосферного повітря та ґрунтів); освіти та професійного навчання, зокрема, навчання відповідно української та польської мов як других мов у школах, особливо в прикордонній зоні; культури та мистецтва; охорони здоров'я; туризму та спорту; взаємної інформаційної допомоги у випадках катастроф та екологічного лиха (епідемій, повеней, пожеж, катастроф та транспортних пригод) тощо [249]. Угода ж 1996 р., яка визначала можливості в галузі територіального планування, досліджень та розробок для потреб прикордонних територій, передбачала підготовку пропозицій для розвитку співпраці між польськими та українськими органами влади і організаціями в усіх напрямках територіального планування в межах співробітництва Кросненського, Пшемишльського, Замойського, Хелмського воєводств (Польща) та Львівської, Волинської, Закарпатської областей (Україна) [248]. Тобто з перших років незалежності в Україні є державницька позиція щодо ініціювання та пошуків міжрегіональної співпраці з закордонними партнерами.

Щодо інституціоналізації транскордонного співробітництва в контексті організації життєдіяльності територіальної громади у транскордонному просторі, то тут доцільно звернутися до дослідження І. Тимченко, яка апелює до Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який у 2012 р. ратифікувала Верховна Рада України [203]. Документом передбачено участь в об'єднаннях країн, які не є членами Європейського Союзу, але є учасниками Ради Європи і які ратифікували Рамкову конвенцію та додаткові протоколи до неї. Так, територіальні громади можуть утворити орган транскордонного співробітництва у формі «об'єднання євро регіонального співробітництва» (ОЕС) на території держав – членів Ради Європи. Метою об'єднання євро регіонального співробітництва є заохочення, підтримка й розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень,

встановлених згідно з національним законодавством відповідних держав [244, с. 252–253].

Щодо національного законодавства, то звернімося до Закону «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. [81], де його метою визначено формування добросусідських відносин та поглиблення взаємодії суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва, що сприяє спільному вирішенню завдань місцевого та регіонального розвитку, на основі таких принципів, як повага до внутрішніх справ держав, прав людини та її основоположних свобод, до державного суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів держав, взаємовигідне співробітництво, урахування під час укладення угод про транскордонне співробітництво повноважень суб'єктів та прав учасників транскордонного співробітництва, узгоджене усунення політичних, економічних, правових, адміністративних та інших перешкод для взаємної співпраці [81]. Важливо, що у вказаному Законі серед органів транскордонного співробітництва названо й виконавчі органи місцевого самоврядування та структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади. Тобто це ще один напрямок функціональних взаємодій органів МСВ.

Структурами, які здійснюють загальну координацію транскордонного співробітництва у різноманітних сферах, є єврорегіони, європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС), об'єднання єврорегіонального співробітництва (ОЄС). Прикладами участі України у таких інституціях є функціонування ЄОТС з обмеженою відповідальністю ТИСА, якому вже шість років. З часу заснування ЄОТС ТИСА реалізувало 10 малих проєктів та два великі – REVITAL I з дослідження комплексної системи моніторингу басейну р. Тиса у смт Солотвино з бюджетом 1,2 млн євро та «ZeroWaste: Нуль відходів: теорія для всіх, практика для кожного у транскордонному регіоні» з бюджетом у 5,5 млн. євро [65]. На прикладі взаємодії області Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина) та Закарпатської області (Україна) запроваджено Стратегію управління відходами до 2030 р. У 2022 р. ЄОТС ТИСА спільно з Генеральним консульством Угорщини в м. Ужгород організувало літній відпочинок для дітей захисників України. Щодо єврорегіонів, то з 1993 р. на території України їх

створено вже дев'ять («Буг», «Нижній Дунай», «Карпати», «Верхній Прут», «Дніпро», «Слобожанщина», «Ярославна», «Чорноморський», «Донбас»), і всі вони пов'язані із реалізацією спільних проєктів в межах прикордонних громад. Щоправда, на нашу думку, чотири з вказаних регіонів, втратили будь-які перспективи співпраці з українською стороною, позаяк пов'язані з територіями країни-агресора.

Як вказує у своєму дослідженні політологиня Г. Агафонова, з моменту підписання політичної, а особливо економічної частини Угоди про асоціацію між Україною та країнами Європейського Союзу, кут уваги регіонів зосереджено на питаннях зовнішніх інвестицій, донорської допомоги, грантів від інституцій ЄС та под. Інвестиційна привабливість громад стала частиною стратегій їхнього розвитку, а її рівень часто пов'язують з просуванням курсу європейської інтеграції України [4]. Зазвичай науковці описують інвестиційний потенціал, визначаючи його як комплекс інвестиційних ресурсів у поєднанні з можливостями, засобами та умовами їх залучення та використання (О. Щербатюк) [270], інвестиційний потенціал територіальної громади – як сукупність ресурсів та можливостей (природно-ресурсних, соціальних, фінансово-економічних, інституційно-управлінських тощо), які є об'єктом управління з боку органів влади територіальної громади, спрямованого на залучення інвестиційних ресурсів для вирішення проблем територіального розвитку (П. Жук, З. Сірик) [61, с. 18], а інвестиційну привабливість гірських ОТГ – як комплексний показник, у якому відображено сукупність інвестиційно значущих критеріїв із врахуванням вагомості їх впливу за такими складовими: виробничо-господарський, соціально-економічний, природно-ресурсний та інфраструктурний потенціали, зважаючи на особливості державного нормативно-правового забезпечення функціонування гірських ОТГ, яке є основою для формування сприятливого інвестиційного середовища (І. Андрейчук) [7]. На нашу думку, переконливим аргументом на користь розвитку двосторонніх відносин між громадами та закордонними партнерами, зокрема в межах партнерських відносин, є показники залучення прямих інвестицій в розрізі розподілу за областями у 2021 р. Рис. 2.3.1) [204].

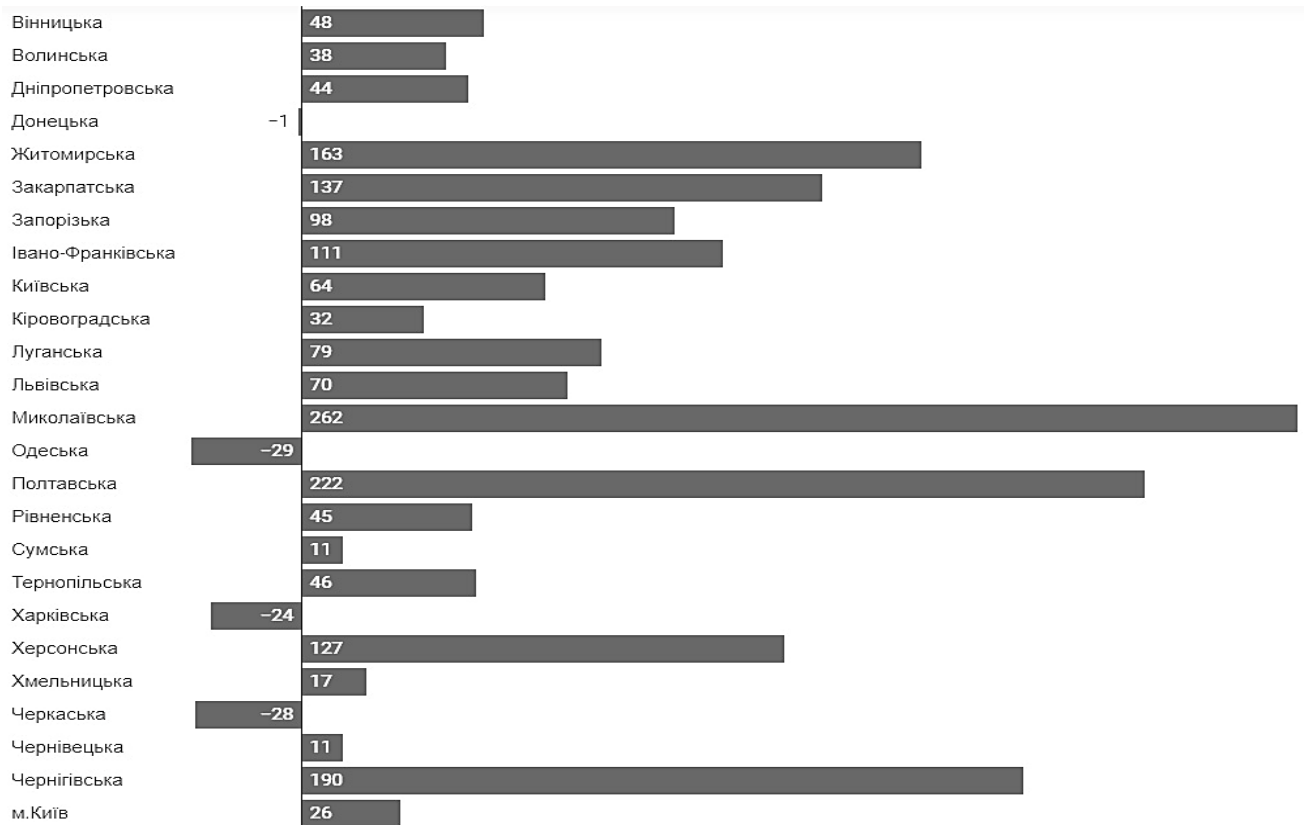


Рисунок 2.3.1. – Зміна обсягу прямих інвестицій за областями (2021 р. порівняно з 2015 р.), %

За даними Національного банку України, наприкінці 2021 р. прямі інвестиції в Україну перевищили 62 млрд. дол. США. Порівняно з 2015 р., обсяг прямих інвестицій скоротився лише в Одеській, Черкаській та Харківській областях, а близько 70% такого фінансування надходило з країн Європейського Союзу [204]. На сьогодні Україна має успішні кейси реалізації громадами інвестиційних проєктів, серед яких досвід Вінницької області та м. Вінниця (залучено близько 4,5 млрд.грн., втілено 34 інвестиційні проєкти, забезпечено понад 3 тис. нових робочих місць), Полтавської області та м. Кременчук (зосереджено 244 інвестиційних підприємства, які акумулюють вкладення із 43 країн світу), Запорізької області та м. Мелітополь (абсолютна більшість ОТГ Запорізької області мають власні стандартизовані інвестиційні паспорти, які вони самостійно розповсюджують під час заходів, у яких беруть участь), Івано-Франківської області та м. Івано-Франківськ (у 2018 р. місто посіло 2-ге місце серед обласних центрів України (у розрахунку на одну особу залучено 1953,9 дол. США прямих інвестицій), а в рейтингу прозорості

інвестиційного сектору серед 100 найбільших міст України за версією Transparency International Івано-Франківськ посів перше місце) [91].

Вже можна говорити про пріоритетні і досить робочі напрямки залучення інвестицій в громади – енергоефективність та індустріальні парки. Є й цілком зрозумілі правила гри для ОТГ: створити режим найбільшого сприяння для інвестора, сприймати його як бажаного партнера, ризики якого треба мінімізувати, зокрема упорядкуванням усієї документації ОТГ, розробленням відповідної інвестиційної стратегії тощо. Загалом у державі створено політико-правові умови для інвестиційної діяльності, а це Закони України «Про інвестиційну діяльність» [73], «Про захист іноземних інвестицій на Україні» [72], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів» [68], а також роз'яснення Мін'юсту щодо стану та перспектив інвестиційного законодавства [86]. Водночас гарантій не створено для місцевого самоврядування, передусім тим, що законодавство обмежує їхню суб'єктність у формуванні взаємовідносин з інвесторами, адже лише побіжно згадує громади та їхніх офіційних представників у перелічених законах.

Фаза повномасштабного вторгнення військ Російської Федерації на територію України, яка почалася 24 лютого 2022 р., вплинула на формат міжнародного співробітництва на рівні регіонів. Якщо раніше йшлося про локальні проекти культурного, просвітницько-інформаційного та гуманітарного спрямування, точкові екологічні ініціативи, систематичне проведення днів добросусідства та под., то зараз контекст поглиблення таких взаємодій повністю підпорядкований потребам і проблемам війни. Йдеться про специфічні види допомоги, яку отримує Україна і українські громадяни, котрі через активні бойові дії були змушені тікати за кордон, і про порядок денний дипломатичних комунікацій. Щодо останнього, то риторика теж зазнала змін: у ній з'явилася позиція – не лише урядів країн, але й окремих посадовців, представників громад.

Свого часу російська агресія зумовила скасування статусу міст-побратимів для населених пунктів країни-агресора, зокрема й за кордоном.

Станом на квітень 2022 р., понад 150 міст у світі вже розірвали відносини з російськими містами-побратимами, відповідне рішення прийняли міста у таких країнах, як Австралія, Австрія, Велика Британія, Данія, Греція, Естонія, Іспанія, Італія, Канада, Латвія, Литва, Німеччина, Норвегія, Перу, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, США, Фінляндія, Чехія, Швеція, Нідерланди [181].

Зі свого боку, Україна апелює до принципів самоврядності регіонів держав-партнерів з тим, щоб місцеве самоврядування всього світу об'єднувало свої зусилля і вимагало від політиків кожної країни прийняття жорстких рішень, котрі б допомогли зупинити російську агресію, припинити і покарати воєнні злочини, які Росія продовжує чинити в Україні. Зокрема, з таким зверненням до міжнародної спільноти апелював міністр розвитку громад і територій України О. Чернишов [153]. Серед тез, озвучених представникам місцевого самоврядування зарубіжжя українською стороною, як локальні вимоги – долучитися до звільнення полонених представників МСВ, продовжити припинення зв'язків та партнерських відносин з російськими містами-побратимами, так і загальнодержавні заклики – закрити небо над Україною, посилити економічні санкції проти країни-агресора, наростити обсяги наданої Україні зброї тощо.

Діалог з партнерами зафіксував підтримку зарубіжних представників місцевої влади, які однак апелюють до власної повноважності у межах чинного законодавства своїх держав. Серед досягнутих домовленостей – погодження пропозиції «про колективні письмові звернення українських мерів і мерів інших країн до урядів, парламентів на підтримку України і зупинення війни» [149]. Реалії сьогодення призвели до зміни формату співпраці українських міст з зарубіжними містами-побратимами і містами-партнерами. За визначенням О. Богородецької, побратимське партнерство – це суспільно-політичне явище, яким передбачено дружні, рівноправні, довгострокові відносини, що реалізуються в інституціоналізованій і неінституціоналізованій формах між територіальними громадами різних країн (суб'єкти перших – найчастіше органи місцевого самоврядування й громадські організації) у сферах, які становлять взаємний інтерес для зміцнення співпраці та дружби між народами, а також

обміну досвідом у розв'язанні соціально-економічних й інших проблем [14, с. 8]. Дослідниця у своїй кваліфікаційній роботі вказувала на актуальність трьох типів побратимського співробітництва: як політичного інституту, політичного процесу та політико-культурної комунікації [14, с. 174].

В умовах війни побратимське співробітництво як політичний інститут функціонує, спираючись на попередньо укладені двосторонні угоди, як політичний процес, втілений передусім реалізацією гуманітарних місій від регіону до регіону. До прикладу, від Мюнхена (Німеччина) до Києва (ще у березні до столиці прибули 15 залізничних вагонів гуманітарної допомоги, медикаменти і медобладнання, а ще – 12 реанімобілів, подарованих мерією міста-побратима), від Сучави (Румунія) та Коніна (Польща) до Чернівців (в аеропорту під Сучавою відкрили потужний хаб, куди прибуває багато гуманітарних вантажів для України зі всієї Європи; поляки збирають і передають медикаменти, їжу, теплий одяг та взуття, а також рації і шоломи для військових), від Корвалісу (США) до Ужгорода (тут активності ініційовані не лише місцевою владою, але й громадою, яка збирала гроші на гуманітарні потреби в Україні), а ще від Любліна (Польща) і Праги (Чехія) до Хмельницького, від Плоцька (Польща) до Житомира, від Кельця (Польща) до Вінниці, від Плевена (Болгарія) до Миколаєва, від Марселю (Франція) до Одеси... [255; 180; 1].

Тісні контакти та тривалі партнерські стосунки українських міст забезпечили не лише підтримку своїм регіонам, але й сприяли залученню відповідних ресурсів для найбільш постраждалих від російських обстрілів міст і областей, слугуючи для гумвантажів координаційним штабом і транзитною зоною. На сьогодні запити на допомогу міст-побратимів для українських регіонів починають конкретизуватися, як і пояснення можливостей таку допомогу реалізувати. Йдеться про потребу післявоєнного відновлення населених пунктів, інфраструктури, закладів освіти, медицини та культури тощо. Долучитися до відбудови мерів європейських та інших міст у всьому світі свого часу закликав прем'єр-міністр України Д. Шмигаль [272].

За інформацією Асоціації міст України, більше 100 українських міст мають близько 700 міст-побратимів, і ця кількість зростає навіть під час війни – у серпні мер Києва В. Кличко підписав відповідні угоди з міськими головами Осло, Ліона та Марселя [37; 245].

Щодо форматів, як може бути налагоджена взаємодія з містами-побратимами, і на які напрямки співпраці можна розраховувати, виокремимо найбільш затребувані:

- звернення з проханням про допомогу з одночасним запрошенням представників місцевої влади відвідати деокуповане місто чи місто, постраждале від російської збройної агресії. Візити світових лідерів, високопосадовців до України під час війни через унаочнення її наслідків сприяють реальному розумінню справ і потреб нашої держави, її громад;
- аргументація підтримки одразу кількох напрямків необхідної допомоги: для внутрішньо переміщених осіб, які перебувають на території України, і тих, що вимушені виїхати за кордон, передусім до міст-побратимів; для інших регіонів країни, які найбільше постраждали від війни; для релокованих підприємств і бізнесу як важливих суб'єктів стабілізації економіки;
- заклик до зарубіжних органів місцевого самоврядування з вимогою звернутися до урядів своїх країн щодо надання військової та поглиблення дипломатичної підтримки України, посилення санкційного тиску на російську федерацію тощо;
- формування і наповнення сегменту контрпропаганди через комунікацію з закордонними громадами, бізнесом, лідерами громадської думки, засобами масової інформації, створення інфоприводів про Україну та под.

З огляду на вже зроблені заяви про наміри, можемо говорити про успішний старт співпраці із залученням міст-побратимів, дружніх держав та їхніх регіонів до повоєнного відновлення населених пунктів України і поточних проєктів у деокупованих містах, селах і селищах. До прикладу, відновленням Бучі будуть, зокрема, опікуватися чотири європейські міста: Бергамо (Республіка Італія), Кашкайш (Республіка Португалія), Бергиш-Гладбах (Федеративна Республіка Німеччина), Кочев'є (Республіка Словенія), а

Албанія, Чорногорія та Північна Македонія заявили про готовність побудувати квартал або окремі будинки для сімей в Ірпені, а японський урбаніст – розробити план відбудови міста [62; 49; 58]. Загалом Асоціація міст України на своєму офіційному вебсайті регулярно інформує про допомогу, яку надають постраждалим регіонам України міста-побратими та ініціативи з інших країн.

Показово, що на тлі очевидних потреб України в допомозі у відновленні постраждалих від військових дій населених пунктів кількість міст-побратимів зростає й під час воєнного стану. Політико-культурний аспект полягає у розвиткові та поглибленні діалогу, коли міжурядові та міжпарламентські комунікації підкріплюються аналогічними взаємодіями між регіонами. Показовим кейсом є вже згадувані зустрічі представників місцевого самоврядування, ініційовані й організовані Міністерством розвитку громад та територій України. Ще один приклад, який хоч і не є поширеним, але формує певний інституційний досвід для співпраці між українським регіоном та державними інституціями іншої країни, – це співробітництво Закарпатської області та Угорщини. Тут важливо одразу зазначити, що на Закарпатті мешкає найбільша громада угорської національної меншини України – майже 97% усіх українських угорців, а це 12,1% населення області [189]. У сусідній країні функціонує Канцелярія Прем'єр-міністра Угорщини з питань координації та співробітництва області Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина) та Закарпатської області (Україна), на рівні місцевого самоврядування у складі Закарпатської обласної ради присутні обрані від Партії угорців України «КМКС» 8 депутатів (12,5% від складу ради), функціонують заклади дошкільної, середньої та вищої освіти, реалізуються гуманітарні ініціативи тощо. І хоч вказані факти часто викликають неоднозначну реакцію у суспільстві і у політичних колах, однак тут ми акцентуємо практики залучення фінансування місцевих проєктів в Україні від іноземних донорів урядового рівня.

Вітчизняні ж урядовці наголошують, що «підтримка, яку надає Угорщина у розвитку Закарпаття, має стимулювати область до більш активного впровадження переваг, що надає реформа місцевого самоврядування та децентралізація, яка відкріє двері до глибокого і рівноправного

співробітництва регіону та громад з іноземними партнерами» [66]. Тут варто висловити зауваження до окреслених у цитаті пріоритетів: хоча Закарпаття дійсно мало одні з найнижчих показників ефективності впровадження реформи децентралізації, але й Угорщина, як показує досвід, демонструвала доволі фрагментарний характер втілення відповідних трансформацій, крім того, нещодавню звіт Європарламенту Угорщину віднесли до держав не з демократичним, а з «гібридним режимом виборчої автократії» [56]. Але щодо допомоги у якості оперативного реагування на актуальні потреби сусіднього українського регіону, то вона заслуговує на позитивну оцінку, передусім у галузі підтримки медичної галузі, протидії поширенню небезпечних хвороб, забезпечення необхідними ліками та інвентарем вразливих верств населення та ін. Ідеться переважно про довоєнні програми. Натомість позиція Угорщини щодо допомоги Україні після 24 лютого 2022 р. є відверто пасивною і провокативною на фоні загальноєвропейської позиції. Фіксуємо лише урядову заяву про намір виділити майже 6 мільйонів євро на виплати постраждалим від війни угорцям Закарпаття, передані гумдопомогу для переселенців на території області і медобладнання [251; 252].

Через виклики воєнного стану оцінка міжнародної співпраці регіонального рівня однозначно змінилася. У неї конкретизувався сенс, її ефективність стала відчутнішою і більш наочною. Одні зарубіжні регіони діляться досвідом, інші адвокатують Україну на більш високому державному рівні, треті невпинно відправляють до нашої країни гуманітарні вантажі, четверті забезпечують лікування та реабілітацію наших поранених цивільних і військових, хтось поєднує увесь вказаний функціонал і всі разом підтримують наших біженців. Очевидно, що ідея побратимських міст еволюціонує, її сучасна концепція датована кінцем Другої світової війни, а це означає, що вона не була апробована масштабними військовими подіями.

Відтак російсько-українська війна стимулювала усталене побратимство до переходу від риторики до дії, від концептуальності до конкретики, від підтримки до безпосередньої допомоги. І ці аспекти однаково торкнулися формату взаємовідносин і міст-побратимів, і міст-партнерів передусім щодо

активізації економічної складової. І це логічно, адже першочергові потреби України так чи так пов'язані з матеріально-фінансовими запитами. Допомога у вирішенні українських проблем – засіб убезпечити свою країну, її регіони від наслідків війни: її можливого поширення на власні території, засилля біженців, які можуть стати тягарем для економіки, не повернувшись додому, затягування з розв'язанням конфлікту, що призведе до ланцюгової реакції криз в Європі та світі загалом. Наостанок не забуваймо про ключовий принцип міст-побратимів: «Краще маленька допомога, аніж велике співчуття» – принцип, сформульований у повоєнній Європі, який на рівні співпраці між регіонами різних держав часто є більш дієвим за стурбованість і занепокоєння великих міжнародних інституцій.

Підсумовуючи, наголосимо на актуальності розширення меж сприйняття факту співробітництва між громадами, адже поза новими нормами законодавства громадами й надалі вважаємо мешканців кожного конкретного населеного пункту, які спільно можуть реалізовувати різні змістовні взаємодії, зокрема й із закордонними інституціями, спільнотами тощо. Схвально оцінюючи умови, створені для співробітництва ОТГ всередині країни, акцентуємо потребу комплексного доповнення інституціональної площини для розвитку і поглиблення міжнародних контактів громад щодо залучення інвестицій та іншої донорської допомоги, реалізації спільних проєктів з містами-побратимами, посилення політико-правової суб'єктності територіальних громад у контексті участі в міжнародних відносинах, зокрема транскордонних. Ці аспекти набувають особливого значення в умовах повсюдної мобілізації світової спільноти на підтримку України у боротьбі проти російської військової агресії.

Акцентуємо й політичне значення здійснюваних практик співробітництва громад, яке простежується у прагненні місцевих посадовців реалізувати усі наявні можливості для такої співпраці. На законодавчому рівні закріплено загальні можливості співробітництва, часто без конкретизації шляхів і процедур. Однак низова ініціативність, особливо мотивована обставинами війни, сприяла реалізації багаторівневого процесу взаємодій: між громадами, з

органами МСВ інших рівнів, з інститутами громадянського суспільства, з міжнародними інституціями, врешті з центральною владою. На нашу думку, за більш сприятливих умов мирного середовища здобутий громадами досвід дозволить конвертувати його у конструктивну співпрацю з центральною владою щодо політико-правового забезпечення нових напрямків діяльності самоврядних структур, а отже й поглиблення якісних характеристик фактичної децентралізації влади.

Визначено, що 2019-2020 рр. ознаменували перехід до нового етапу децентралізації, пов'язаного передусім з реалізацією власних ініціатив у регіонах. Також цей етап включає проведення виборів на основі нового виборчого законодавства, а в процесі доповнився викликами для системи місцевого самоврядування, обставинами військового стану через російсько-українську війну. Тенденції нового періоду пов'язані з апробацією громадами власної спроможності – не тієї, що відповідно до урядової Методики дозволила утворити ОТГ, а тієї, на якій тримаються організаційна та функціональна складові існування об'єднаних територіальних громад.

Також акцентовано питання комунальної власності, яке й надалі потребує додаткового законодавчого врегулювання (передавання майна, визначення його номінального власника, утримання, цільове використання тощо). Для оцінки бачення громадами власних перспектив та пріоритетів діяльності проаналізовано стратегії та плани соціально-економічного розвитку ТГ. З'ясовано, що структурно схожі документи фокусувалися на подібних напрямках діяльності, а саме: економічному зростанні, розбудові інфраструктури, покращенні інвестиційного потенціалу, запровадження енергоощадних технологій та ін. Аналіз не виявив часто повторюваних апелювань до держави та її урядових структур. Відзначено позитивний вплив затверджених стратегій на поліпшення інституційної пам'яті, оскільки терміни планування не збігаються з електоральними циклами.

Ще одна тенденція пов'язана з функціонуванням інституту МСВ в умовах воєнного стану, що спричинило певну паузу у виконанні в повному обсязі своїх законодавчо встановлених повноважень органами місцевого самоврядування.

Проаналізовано складний шлях до проведення місцевих виборів 2020 р., які проходили в умовах завершального етапу децентралізаційної реформи. Їхніми особливостями стала боротьба не просто за виборні посади, а за реальні повноваження, передусім фінансові, партизація електоральної кампанії та усього виборчого процесу, перезапуск функціонування місцевих осередків політичних партій. Такі чинники, як суспільно-політична комунікація між кандидатом та виборцем і зменшення дистанції між ними, перезапуск роботи партійних осередків, які перетворилися на важливі майданчики для налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків центру та регіонів, місцевої влади та громади, відповідальність місцевих партійців за діяльність переможців виборів 2019 р. підсилили демократичну складову виборів до ОТГ.

Наголошено на важливості унормування можливості проведення місцевих референдумів, які мають стати істинним виявом народовладдя в громаді, а в поєднанні з виборчими процедурами дозволять забезпечити демократичність принципів формування напрямків розвитку ОТГ та їхньої реалізації представницькими органами МСВ.

Інституціональним підґрунтям реалізації співробітництва між громадами визначено Закон України «Про співробітництво територіальних громад». З'ясовано, що у своїй практичній діяльності громади оперують усіма внормованими формами такої співпраці, а серед напрямків переважають сервісний, комунальний, інфраструктурний та енергоефективний. У якості розширення меж співробітництва ОТГ наголошено на потребі набуття ними політико-правової суб'єктності як учасників та ініціаторів міжнародної співпраці: з містами-побратимами, інвесторами, транскордонними партнерами тощо. Вказано на важливість поглиблення побратимських відносин між містами-побратимами, які від початку повномасштабної російсько-української війни функціонують як гуманітарні місії для порятунку постраждалих від російської агресії населених пунктів та українців як всередині країни, так і за кордоном (ВПО). Виокремлено затребувані напрямки співпраці з містами-побратимами та формати, у яких вони можуть бути оптимально втілені.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРАКТИК В УКРАЇНІ

3.1. Проблеми і ризики реформування територіальної організації влади

1 квітня 2014 р. в Україні схвалили Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, і саме від цієї дати бере початок новий якісний етап формування ефективної системи регіонального врядування. Загалом, усі ці процеси підпорядковані реформі децентралізації влади, мета якої – передавання повноважень, зокрема й фінансових, та ресурсів від державної влади якнайближче до людей, тобто органам місцевого самоврядування. Зрозуміло, що тим самим збільшується й відповідальність органів МСВ, які мають одночасно проводити організаційну роботу у громадах й опановувати новий досвід адміністративного управління.

Метою Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади стало визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Досягти мети та подолати існуючі проблеми планувалося шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також потрібної для цього ресурсної бази;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [191].

Документ також визначав, що формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням трьох рівнів адміністративно-територіального устрою:

- базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь) [191].

Територія адміністративно-територіальної одиниці мала бути нерозривною, а у межах адміністративно-територіальної одиниці не могло бути інших адміністративно-територіальних одиниць того самого рівня. Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначалася з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади [191].

Основними аспектами зміни територіальної організації влади в Україні є:

- правовий – розроблення нового та вдосконалення чинного законодавства, яке регламентує реформу децентралізації;
- економічний – взаємозв'язок між проведенням вказаної реформи та економічним розвитком країни і навпаки;
- соціальний – стосується спрямованості децентралізації на задоволення соціальних потреб людей;
- організаційний – охоплює поетапний процес реформування, який орієнтований на створення спроможних органів місцевого самоврядування.

Докорінні перетворення у територіальній організації влади мали супроводжуватися внесенням змін до Конституції України та ухваленням пакету відповідних законів, які б унормовували різні аспекти місцевої самоврядності. І якщо конституційний процес в Україні протікає повільно, адже зміни до Основного закону й досі не внесено, то законодавча база поповнилася ухваленими Законами «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики» та ін., а також оновленими Бюджетним та Податковим кодексами, новим Виборчим кодексом.

Конструювання національної моделі територіальної організації влади, починаючи з 2014 р., відбувається доволі стрімко й відчутно. Передусім, це аргументовано зміною меж територіальних утворень, кількості районів, змісту та значення територіальної громади. У червні 2020 р. Кабінет міністрів України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, який уособлюють 1469 територіальних громад. Вже у липні того самого року Верховна Рада України прийняла постанову про скорочення кількості районів – з 490 до 136. Території нових районів складаються з сільських, селищних та міських територіальних громад. У жовтні 2020 р. в Україні пройшли перші місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів.

Прийняті у 2020 р. урядові та парламентські рішення дали змогу масштабувати процеси децентралізації на усій території країни, завершити процес створення спроможних громад та здійснити нове адміністративне районування країни. Саме цей фундамент реформи, до створення якого Україна

йшла більше шести років, складає базис побудови якісно нової системи органів місцевого самоврядування. При цьому роль районів змінювалася. Голова райдержадміністрації мав стати представником центральної влади з наглядовими функціями. Райони потрібні насамперед для організації територіальних підрозділів органів державної влади. Ці кроки мали важливе значення для згуртованості держави, адже кожна нова територіальна громада ставала новою ланкою у ланцюжку «центр-регіони» [33, с. 222].

Наразі у територіальній організації влади вирішилися завдання з визначенням територій, їхніх меж, розмірів. Наступний актуальний аспект – владний, тобто про повноважність цих територіальних одиниць. І нехай районів стало менше, але районний рівень самоврядування лишився. І тепер Україна потребує конкретизації і розмежування повноважень обласних, районних, міських, селищних та сільських рад. Як зазначає Р. Бедрій, у ході децентралізації та утворення об'єднаних громад особливої актуальності набули чинники, пов'язані з уточненням меж громад і районів, розподілом майна та розділення компетенції між ОТГ і районами тощо. Ситуацію ускладнює відсутність законодавства, яке б чітко визначало порядок утворення, реєстрації адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів [158, с. 57].

Дійсно гостро стоїть питання унормування діяльності рад районного рівня, адже їхні повноваження та фінансова спроможність зараз характеризуються як диспропорційні, зокрема через те, що райони «успадкували» спільну комунальну власність, яку мають передати новоствореним громадам, які, у свою чергу, закон не зобов'язав цю власність прийняти. У разі, якщо узгодження інтересів не відбувається, райони мусять утримувати об'єкти за рахунок неіснуючого на цьому рівні фінансування. Це одна з суперечностей, які перебувають на стадії нормативного врегулювання.

Саме проблеми субрегіонального рівня АТУ – районів часто стають предметом дискусій як на урядовому рівні, так і в самих органах місцевого самоврядування. Так, експерт Інституту політичних й етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса М. Горбатюк вказує, що проблемою впровадження децентралізації була неузгодженість функцій та повноважень між місцевими

радами ОТГ та районними державними адміністраціями і районними радами. Ця проблема виявлялася, наприклад, у відсутності механізму перерозподілу районного бюджету у зв'язку з формуванням на його території ОТГ. Створені об'єднані громади до кінця бюджетного року були змушені працювати відповідно до бюджету, затвердженого районною радою. До цього часу остаточно невирішеним залишається питання визначення повноважень, які залишаються за РДА та райрадами [34, с. 21].

Проблему зсередини розкрили наприкінці 2021 р. голови районних рад України, які направили відкрите звернення президенту щодо «критичної ситуації, що склалася на районному рівні самоврядування в контексті децентралізації». У листі йшлося, що через «штучне відсторонення районних рад від їхніх повноважень, знижується якість та доступність надання публічних послуг громадянам (закриття чи погіршення надання послуг більше ніж 350 об'єктам соціальної інфраструктури, передусім лікарням та освітнім закладам). У зверненні наголошувалося на «нехтуванні дорожньою картою децентралізації, Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування, що може призвести до зниження рівня місцевої демократії й централізації влади» [27].

На думку дослідників Т. Гоголь та Л. Мельничук, найбільші ризики теперішніх реформ в Україні пов'язані з існуванням і накопиченням інституційних, ресурсних та соціально-демографічних бар'єрів, що слід враховувати під час розроблення та впровадження конкретних механізмів розвитку громад. Зокрема, невирішеними є питання розподілу повноважень та бюджетних коштів в умовах нового районування. Необхідним є здійснення комплексу заходів для мінімізації ризиків процесу змін адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня у забезпеченні надання послуг, що надавалися на районних рівнях. Потребують нормативних змін та моніторингу взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, синхронізації розвитку територіальних рівнів економіки в умовах децентралізації. Адже виконавчу владу на обласному і районному рівнях

здійснюють місцеві держадміністрації, що обмежує незалежність рад та змішує функції держави і місцевого самоврядування [33, с. 222–223].

У правовій державі для вирішення будь-яких проблемних ситуацій варто апелювати до закону. Щодо України, то звернімося і до Конституції, і до чинних законів, і до відповідних проєктів, на які законодавці та представники місцевого самоврядування покладають значні сподівання (Табл. 3.1.1) [105; 74; 198].

Таблиця 3.1.1

Співвідношення норм щодо визначення адміністративно-територіального устрою України

Конституція України	Закон України «Про місцеве самоврядування»	Проект Закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України»
Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (Ст. 132).	Адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село (Ст. 1)	Систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (Ст. 4)

Очевидно, що держава у вирішенні суперечностей з субрегіональним рівнем АТУ не піде на те, щоб відмовитися від районів. Розглянутий законопроект є тому переконливим свідченням. Натомість у документі нарешті зроблено акцент на тому, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах унітарності та децентралізації у здійсненні державної влади. Вказані й інші основоположні принципи:

- єдність та цілісність державної території;
- цілісність та нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці;

- збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій;
- повсюдність юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом;
- доступність послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, для жителів, які проживають у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць [198].

У лютому 2022 р. постановою Верховної Ради України проєкт закону відправили на повторне перше читання. Одночасно з парламентськими слуханнями відбувається дискусія між авторами документу та Асоціацією міст України (АМУ). Перші вказують на переваги та затребуваність нового закону, адже він, серед іншого, вводить поняття адміністративно-територіального устрою України, адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту, врегульовує питання створення та функціонування Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад України [184].

У свою чергу, АМУ звинувачує уряд у тому, що його законопроєкт про адмінтерустрій усуває громади від управління своїми територіями. У листі до Міністерства розвитку громад і територій йдеться:

«Законопроєктом пропонується на законодавчому рівні врегулювати засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміну меж адміністративно-територіальних одиниць та визначення (зміну) адміністративних центрів територіальних громад. Попри надані пропозиції кілька ключових позицій у документі залишилися неврегульованими, зокрема:

- визначення суб'єктів(-у), яким(-ому) Законом будуть надані повноваження зміни меж сіл та селищ, які розташовані в межах територіальної юрисдикції територіальної громади та які не визначені як адміністративні центри територіальних громад;

- визначення суб'єктів(-у), яким(-ому) Законом будуть надані повноваження визначення (зміни) адміністративних центрів територіальних громад;
- не забезпечена безпосередня участь громадян у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою» [258].

Реакцією на виявлені недоліки чи заяви про недосконалість законодавчих актів від профільних відомств, як правило, є розроблення нових методичних рекомендацій для кращого розуміння процесу зацікавленими сторонами. Так, були презентовані Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня, щодо оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад, щодо розроблення Статуту територіальної громади, щодо впорядкування структури органів місцевого самоврядування та розроблення посадових інструкцій, щодо організації перших етапів діяльності сільських, селищних та міських рад, щодо формування і реалізації стратегічних і програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади і т.ін. [145; 146; 147]. Враховуючи, що вказані документи не вплинули на вирішення суперечок, висловлюємо припущення, що проблеми криються і в слабкості комунікаційної складової під час планування та реалізації етапів реформи, куди мають бути залучені парламентарі, урядовці, представники чинних органів місцевого самоврядування, експертні кола та громадськість. А спільні зустрічі повинні переходити у систематичні обговорення процесу перебігу змін у системі МСВ.

Фахівці у сфері місцевого самоврядування постійно виявляють нові прогалини у законодавчій регламентації функціонування представницьких та виконавчих органів МСВ. Суттєві із них зумовлені тим, що більшість одиниць базового рівня не підтверджують наявності достатнього економічного потенціалу для свого розвитку. Водночас доведено, що життєздатні територіально-адміністративні утворення повинні мати високий фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціали для забезпечення належного рівня надання послуг населенню та соціально-економічного поступу. Окремо стоїть проблема поступової деградації системи сільського розселення та прискорена депопуляція населення малих сільських громад.

Як зауважує фахівець Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи О. Дяконенко, навіть за умов нарощування сільськими поселеннями фінансового та економічного потенціалу міграційний відтік селян до міст і пов'язані з цим процеси депопуляції сільського населення триватимуть. Так, через низькі темпи формування ОТГ інтенсивно мігрувало сільське населення в Київській та Харківській областях, що, у свою чергу, послаблювало продуктивний вплив реформи на збереження людського потенціалу в межах територіальної громади. Урбанізаційні процеси та депопуляція сільського населення, спричинені передусім низьким рівнем життя у сільській місцевості, дефіцитністю сільського бюджету, обмеженим ресурсним потенціалом, можуть бути мінімізовані шляхом використання переваг, які надає адміністративно-територіальна реформа, та реалізацією новітніх стратегічних напрямів розвитку [52, с. 371–372].

Варіанти вирішення проблеми описані у нині чинних документах – Концепції розвитку сільських територій від 2015 р. та Концепції стимулювання розвитку підприємництва на сільських територіях від 2021 р. [108; 109]. Метою Концепції 2015 р. є створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для сільського розвитку шляхом:

- диверсифікації економічної діяльності;
- збільшення рівня реальних доходів від сільськогосподарської та несільськогосподарської діяльності на селі;
- досягнення гарантованих соціальних стандартів і покращення умов проживання сільського населення;
- охорони навколишнього природного середовища, збереження та відновлення природних ресурсів у сільській місцевості;
- збереження сільського населення як носія української ідентичності, культури і духовності;
- створення умов для розширення можливостей територіальних громад села, селища для розв'язання існуючих у них проблем;
- приведення законодавства у сфері розвитку сіл у відповідність зі стандартами ЄС [108].

У свою чергу, у документі 2021 р. йдеться про комплексний розвиток сіл, спрямований на стабільне забезпечення піднесення сільськогосподарського виробництва, сільського підприємництва, поліпшення умов праці та проживання населення, збереження довкілля, відновлення та стале використання природних ресурсів, що має стати запорукою розбудови аграрної сфери країни [109].

Насправді ж проблема кількості сільського населення підтверджується передусім статистичними даними. Відповідно до інформації Держстату, у співвідношенні до міського населення сільське в Україні становило:

- 1990-2000 рр. – 32%;
- 2010 р. – 31%;
- 2020 р. – 30% [159].

Фахівці з демографії зазначають, що з урахуванням темпів внутрішньої міграції справжнє співвідношення суттєво відрізняється від офіційної статистики, і не на користь сільського населення. Таким чином, причина вказаної ситуації криється не лише у впливі адміністративно-територіальних трансформацій в країні.

2022 р. дав привід порушити в Україні тему ще одного важливого для держави явища, яке, так чи так пов'язане з адміністративними одиницями, а саме активізації національного спротиву в особі територіальної оборони – системи загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій. Законом «Про основи національного спротиву» районом тероборони визначено частину сухопутної території України, яка включена до території відповідної зони територіальної оборони України та межі якої збігаються з адміністративними межами району у складі Автономної Республіки Крим, області, міст Києва, Севастополя [76].

Хоча організація та виконання завдань територіальної оборони належить Силам територіальної оборони як складовій Збройних Сил України, а

безпосереднє керівництво територіальною обороною здійснюється Головнокомандувачем Збройних Сил України через Командувача Сил територіальної оборони ЗСУ, підготовка громадян України до національного спротиву здійснюється державними органами та органами місцевого самоврядування [76]. Добровольчі формування територіальних громад утворюються з урахуванням ресурсних та людських можливостей відповідних ОТГ. Суб'єкт територіальної оборони, створений у конкретній ОТГ, може виконувати свої обов'язки у будь-якому регіоні країни, це не локальна армія з захисту територій, однак в умовах війни ТрО став невід'ємною частиною відповідальності адміністративно-територіальних одиниць – органів місцевого самоврядування, безпосередньо мешканців громад.

До 24 лютого 2022 р. можна було стверджувати, що у політичній площині України одночасно відбуваються два важливі процеси: євроінтеграція як курс на зближення з Євросоюзом з метою подальшого вступу та децентралізація – відцентрування влади і надання значного обсягу повноважень громадам, що також нерозривно пов'язано з євроінтеграційним напрямком. Адже серед провідних умов реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні – дотримання принципу субсидіарності, який є головною ознакою взаємодії всіх рівнів влади в Європі. Новітнім і безпрецедентним викликом для всіх політичних інститутів та процесів, із ними пов'язаними, стала повномасштабна війна російської федерації проти України, її незалежності, суверенітету, прав і свобод громадян. За таких умов здійснювати прикладний аспект дослідження адміністративно-територіального устрою, апробації децентралізаційної реформи досить складно, адже частина територій залишаються тимчасово окупованими ворогом, на частині відбуваються активні бойові дії. Однак увесь спротив і всі зусилля консолідованого громадянського суспільства та влади спрямовані на забезпечення виконання Статті 2 Конституції України, де вказано, що «суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною» [105].

Підсумовуючи наукову розвідку, викладену у підрозділі, констатуємо виявлені проблеми в реформуванні територіальної організації влади в Україні:

- й надалі існує потреба конкретизації і розмежування повноважень рад різних рівнів, особливо у випадку, коли межі району збігаються з межами об'єднаної територіальної громади;
- ймовірність невідповідності кадрових, матеріально-технічних, фінансових ресурсів отриманому обсягу майна, яке перейшло в управління громади. Частіше з такими проблемами стикається районний рівень, фінансові повноваження якого не відповідають майновим обов'язкам;
- проблеми сільських територій – спостерігається поступова депопуляція населення малих сільських громад;
- суперечливість законодавства, втручання в яке, здається, не вирішує проблеми, що виникають, а поглиблює їх. На нашу думку, причина цього криється у відсутності конструктивної комунікації, яка має супроводжувати увесь процес територіальної реорганізації і включати всі зацікавлені сторони (парламентарів, урядовців, експертів, представників ОМС та ін.).

Підкреслимо, що в ході дослідження ми спробували не лише обґрунтувати проблемні ланки реформування, але й шукати можливі варіанти їхнього подолання.

Попри складності першого етапу децентралізаційної реформи, неоднозначні оцінки спроможності новостворених територіальних громад, нетривалу апробацію функціонування суб'єктів місцевого самоврядування з новими управлінськими функціями, вітчизняні та зарубіжні експерти вважають вказану реформу однією з найефективніших за останнє десятиліття державотворення й у рамках виконання умов Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу. Відповідно лише через консультації та запозичення позитивного досвіду європейських держав насамперед у контексті Європейської концепції належного територіального врядування (*good governance*), комунікацію центру та регіонів, підвищення фахової обізнаності місцевих управлінців, консолідацію повноважень органів місцевого самоврядування Україна зможе не лише перейти на новий етап реформи децентралізації, але й

уможливить функціонування ефективної моделі територіальної організації влади [133, с. 262–264].

3.2. Виклики для функціонального перезавантаження системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації

З огляду на сучасний стан реалізації реформи децентралізації, можна стверджувати, що система місцевого самоврядування в Україні еволюціонує з дотриманням відцентрових тенденцій. На відміну від наявної в науці та політиці думки, що відлік формування регіональної самоврядності варто починати з 1 квітня 2014 р., коли було ухвалено Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, варто звернутися до аргументації, яка б враховувала чинники усього шляху конструювання самоуправління на рівні регіональної суспільно-політичної організації. По суті, йдеться про нарощування потенціалу мати здатність, спроможність та можливість для впровадження ініціатив громади власними силами або без погоджень з умовним центром. Варто проаналізувати шлях формування регіональної самоврядності в Україні, починаючи від зародження інституціональних форм у системі місцевого самоврядування до виникнення передумов децентралізації влади та створення життєздатних громад. Вважаємо за доцільне зосередити увагу на змісті поняття «регіональна самоврядність», яка існує як явище, залучена до сучасних державотворчих процесів, але залишається формальною ознакою для нових регіональних еліт. Виклики, з якими стикається реформована система місцевого самоврядування, часто зумовлені саме дистанціюванням від ключової парадигми системних змін в країні щодо реалізації громадами свого потенціалу та прав.

Регіональна самоврядність – тема дискусійна. Ми оперуємо поняттям «регіон», позаяк воно змістовніше і більш відповідне політичній науці, аніж географічне – «місцевість». М. Кармазіна вказує, що «чинниками, які зумовлюють формування регіонів, є історичні, культурні, інституційні, які є відмінними у кожній державі. Регіони, з точки зору європейців, – елемент демократії, децентралізації, самовизначення. Вони виконують

найрізноманітніші функції, можуть брати участь як в інститутах держави (на субнаціональному рівні), так і бути суб'єктами міжнародної діяльності [90, с. 7]. Декларація Асамблеї європейських регіонів про регіоналізм в Європі визначає, що регіони дозволяють населенню відчувати себе спільністю та розширюють можливості їхньої участі у громадському житті [280]. У політології термін «регіон» оформлювали емпірично, послуговуючись критеріями електорального вибору, зовнішньополітичного тяжіння через близькість кордонів чи переважання тих чи інших впливів.

З одного боку, можна говорити про ототожнення регіональної самоврядності з місцевим самоврядуванням. З іншого боку, доцільно звернути увагу на концепт локальної, або місцевої демократії. Як зауважує К. Буря, ці та ряд інших теорій мають допомогти дати відповідь на питання щодо рівності доступу політичних сил до місцевих ресурсів, забезпечення прозорості та конкурентності політичних взаємодій на місцевому рівні, стандартів процесів демократизації на рівні конкретних населених пунктів та органів представництва, підвищення рівня політичної участі на локальному рівні тощо [20, с. 27–28]. Акцентуємо, що різниця у сутності локальної демократії та регіональної самоврядності полягає у їхніх носіях та рушійних силах, де у першому випадку такими є потенціал громадянського активізму та усе громадянське суспільство у регіоні, а в другому – історичні передумови, політико-правові умови та консолідовані потреба, право, спроможність та можливість здійснювати управлінські повноваження на місцях, спираючись на місцеві ресурси – як фінансові, так і кадрові. Показово, що поняття «самоврядність» в українському законодавстві категоризовано як принцип утворення і діяльності громадських об'єднань, який означає «право учасників громадського об'єднання самостійно чинити управління його діяльністю відповідно до заявлених цілей, а також невтручання органів державної влади та місцевого самоврядування в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, передбачених законом» [68]. Таке визначення цілком відповідає і потребам характеристики регіональної самоврядності. Принагідно звернімося й до функціональної складової неурядових організацій, яка у систематизованій

інтерпретації української дослідниці Н. Вінникової розкривається тими функціями, які доповнюють і розширюють розуміння регіональної самоврядності, передусім через опції контролю, сприяння прозорості та підзвітності державних і приватних установ, адвокації і привертання уваги до суспільних проблем, тренування громадянських навичок, формування громадянської відповідальності, солідарності через пропагування фундаментальних цінностей [28, с. 202].

Аналогічно пропонуємо уточнити риси подібності та відмінності між поняттями «місцеве самоврядування» і «регіональна самоврядність». Відповідно до тексту Закону України «Про місцеве самоврядування», останнє визначено як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами як безпосередньо, так і через відповідні ради та їхні виконавчі органи (Ст. 2) [74]. Закон акцентує основоположний чинник, який уможлиблює самостійне управління справами на місцях, а саме – правоздатність. Щодо регіональної самоврядності, то, на нашу думку, це поняття має розширити комплекс умов, які зумовлюють суб'єктність сфери місцевого самоврядування. Отже, пропонуємо об'єднати поняттям «регіональна самоврядність» правоздатність, інституційну та фінансово-матеріальну спроможність місцевих громад у послідовно-темпоральному розвитку. Такий підхід актуалізує політико-правові умови існування системи МСВ у комплексі з досвідом її функціонування, автономізацію регіонального розвитку – зі специфікою співпраці та діалогу з центральною владою в умовах унітарної держави, можливість керувати майном – зі здатністю його утримувати тощо.

Таким чином, регіональна самоврядність – це динамічне середовище, яке в Україні тривалий час перебуває у парадигмі пошуку обґрунтування права громад на самоуправління, найкращих форм та засобів реалізації такого права,

чинників посилення спроможності регіонів самостійно відповідати за ініційовані зміни. У проекції такої точки зору на рівень центральної влади йдеться про впровадження принципу субсидіарності у державотворчу систему суспільно-політичних відносин. Відтак ключовими питаннями, відповідями на які пояснюється суб'єктність регіональної самоврядності, є:

1. Хто/що уособлює регіональну самоврядність? Наразі йдеться про те, що вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України уповноважені територіальні громадами сіл, селищ, міст, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення, які у своїй сукупності й уособлюють регіональну самоврядність [74].

2. Що легітимує регіональну самоврядність? Еволюція законодавства та окремих норм, які регламентують діяльність системи місцевого самоврядування втілена у понад трьох сотнях документів [85], зокрема й ратифікованих Україною міжнародних хартіях та договорах. Серед ключових документів, які визначили сучасний формат місцевого самоврядування в Україні, – Конституція України, Європейська Хартія місцевого самоврядування, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори», Бюджетний та Виборчий кодекси, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Державна стратегія регіонального розвитку й ін.

3. Хто/що є об'єктом реалізації управлінських функцій у контексті регіональної самоврядності? Попри те, що різні аспекти повноважень описані у згаданих вище законах, вичерпно об'єкти управління, що входять до повноважень суб'єктів регіональної самоврядності, описані у Конституції України, а саме – рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що

перебувають в управлінні районних і обласних рад (Ст. 142). Окрім того, Основний закон закріплює за органами місцевого самоврядування право здійснювати владу (Ст. 5), вирішувати питання місцевого значення (Ст. 140), розпоряджатися надрами та природними ресурсами (Ст. 13) [105]. Тенденції децентралізації розширюють повноважні можливості громад та їхніх представницьких органів, однак невирішеними залишаються питання відповідності таких параметрів, як функції та спроможність громад, про що йтиметься далі.

4. Які засоби та інструменти забезпечують регіональну самоврядність? По-перше, тут ми знову звертаємося до законодавства, яке уможлиблює виконання функцій та здійснення повноважень органами місцевого самоврядування. По-друге, наголошуємо на формах колективної дії, такі як громадські слухання, референдум як законодавчо визначена форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення. По-третє, виконавчі органи рад різних рівнів уповноважені розробляти та реалізовувати програми соціально-економічного та культурного розвитку, виконувати бюджетну діяльність тощо. По-четверте, регіональна самоврядність може здійснюватися через управління майном й інфраструктурою у законодавчих межах.

Підвалини формування в Україні регіональної самоврядності були закладені рядом чинників, які частково окреслені у контексті відповідей на питання, що визначають суб'єктність місцевого самоврядування. Так, у 1995 р. було укладено Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», сьомий розділ якого регламентував функціонування, структуру та повноваження місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування і з часом трансформувався у відповідні положення Конституції України 1996 р. Сучасна редакція Основного закону держави послуговується поняттям «територіальна громада», яка як

первинний суб'єкт місцевого самоврядування є провідним носієм його функцій і повноважень [105; 74].

У 1997 р. в Україні набула чинності Європейська Хартія місцевого самоврядування, яка, як і інші ратифіковані нашою державою міжнародні договори, стала частиною національного законодавства (що передбачено Ст. 9 Конституції України). Хартія зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів. Вона є першим комплексним правовим документом, у якому закріплено та гарантовано керівні засади місцевої автономії – однієї з основ демократії, яку Рада Європи зобов'язалася захищати і розвивати в дусі загальноєвропейських цінностей. Слід зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування втілює головним чином ідею децентралізації частини державної виконавчої влади. Тобто місцеве самоврядування входить у механізм народовладдя, відповідно, його здійснення може відбуватися не лише на рівні територіальних громад, а й на рівні регіонів (районів, областей) [36, с. 174].

Приведення у відповідність до положень Хартії правил функціонування місцевого самоврядування активізувалося з ухваленням курсу на децентралізацію влади, що зменшило обсяг суперечностей між вітчизняною та європейською самоврядною парадигмами. Водночас, важливий аспект у формулюваннях і досі залишається неврегульованим – передусім, щодо чіткої фіксації об'єкта захисту інтересів інститутом місцевого самоврядування. У страсбурзькому документі це місцеве населення (Ст. 3), у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед принципів місцевого самоврядування закріплено поєднання місцевих і державних інтересів (Ст. 4) [286; 72]. Принциповість вказаних формулювань полягає у чиннику цілепокладання та пов'язаності його з принципом субсидіарності як ключового у здійсненні місцевого самоврядування в країнах ЄС.

Інтеграція у норми вітчизняного законодавства принципу субсидіарності – це гарантія того, що управлінські та стратегічні рішення ухвалюються на рівні, максимально наближеному безпосередньо до громадян, а дії центральної

влади достеменно відповідають потребами і можливостям регіонального, місцевого та локального просторів політики [316]. Для України інкорпорація принципу субсидіарності у сферу місцевого самоврядування – одна з цілей системних реформ. До прикладу, протокол Лісабонського договору вимагає від Єврокомісії «враховувати регіональний та місцевий вимір усіх проєктів законодавчих актів та докладно зазначати, як дотримується принцип субсидіарності». Цим же документом національним парламентам дозволено заперечувати проти пропозиції на тій підставі, що вона порушує вказаний принцип, внаслідок чого пропозиція має бути розглянута і може бути підтримана, змінена або відкликана Єврокомісією, заблокована Європейським парламентом або Радою [308, с. 206–209].

Водночас в Україні, яка разом із децентралізаційною реформою системно форсує євроінтеграційний курс, принцип субсидіарності вперше було артикульовано у Розпорядженні Кабінету міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р., а потім – у Законі України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. [84]. Однак у текстах Державних стратегій регіонального розвитку до 2020 р. і на 2021–2027 рр. звернення до цього принципу відсутні. Принагідно вкажемо, що в ініційованому президентом у 2015 р. Проєкті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) містилася норма про «розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей на основі принципу субсидіарності» [196].

Хоча політико-правове підґрунтя для функціонування системи місцевого самоврядування не є вичерпним і має недоліки й суперечності, які потребують доопрацювання та усунення, воно уможливило й зумовило формування організаційної структури МСВ. Стаття 140 Конституції України визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами ж місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси

територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради [105]. Органами самоорганізації населення, згідно з відповідним законом, є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети [75]. І якщо нові представницькі органи, що відповідають нормам нового законодавства, формуються на основі попереднього досвіду функціонування органів місцевого самоврядування та їхніх виконкомів, то практика самоорганізації населення сягає своїм корінням ще радянського минулого і є фрагментарно збереженою. Відповідно, зараз конструкт інституцій місцевого самоврядування перебуває на етапі адаптації нових повноважень до наявного потенціалу – управлінського, фінансового, комунікаційного.

Реформа децентралізації та пов'язані із нею зміни у здійсненні державної влади в Україні – трансформації, які чи не найвище були оцінені міжнародною експертною спільнотою та зарубіжними партнерами. Системний вимір реформи, дійсно, характеризується високою законодавчою активністю і таким самим рівнем діалогу між центром і регіонами. Однак внутрішні аспекти перебудови регіональної самоврядності у таких темпах реформування пов'язані з виникненням протиріч між спроможністю громад і їхніх об'єднань не лише реалізовувати свої розширені повноваження, але й управляти переданим майном й інфраструктурними об'єктами та утримувати його. Загальні критерії передбачають, що організаційна структура виконавчих органів місцевого самоврядування повинна віддзеркалювати набуті повноваження, забезпечуючи інституційно їх ефективне виконання. Тобто кожне повноваження органу місцевого самоврядування має бути закріплено за певним структурним підрозділом / посадовою особою задля забезпечення його конструктивної реалізації [115]. На практиці реформовані органи МСВ зіткнулися з проблемою неспроможності громад утримувати колишні об'єкти спільної власності та неузгодженості суб'єктів такої власності. Наразі чинне законодавство не напрацювало чітких правил і порядку щодо джерел спільної власності територіальних громад, її поділу, відчуження, повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів в управлінні таким майном.

Серед проблемних галузей опинилися охорона здоров'я, особливо у частині функціонування районних лікарень в межах вже нового районування, закладів культури, які громади можуть створювати окремо відповідно до власних потреб і можливостей, дублюючи вже існуючі установи. До прикладу, дискусії викликає й реалізація ініціатив щодо створення місцевих пожежно-рятувальних формувань у громадах, яким передбачено передачу спецзасобів від підрозділів Державної служби з надзвичайних ситуацій у розпорядження об'єднаних територіальних громад, які, з одного боку, отримують додаткові галузеві повноваження, з іншого – повинні будуть власними силами утримувати не лише техніку, але й будівлі, співробітників нових структур тощо. Аналогічна ситуація може виникнути й щодо наміру створити в Україні 350 Центрів безпеки, які об'єднують пожежну й екстрену медичну допомогу та поліцію в єдину модель безпекової комунікації [264]. Уникненню деструктивних чинників у розбудові однаково повноважних і спроможних громад сприятиме галузевий аналіз потреб громади, чітке розуміння, хто є суб'єктами отримання послуг і скільки їх на певній самоврядній території, підготовка і залучення відповідних кадрів та інші заходи у контексті етапу децентралізації в Україні, який наразі триває.

Існують такі виклики, які є похідними та перегукуються із аналогічними викликами для держави. Йдеться про управління економікою, економічним розвитком, що для вітчизняних ОТГ стало головним завданням після стрімкого зниження бюджетних дотацій з центру.

Економіка громад – настільки багатогранне явище, що на урядовому рівні порушують навіть питання «перезавантаження сприйняття економічної привабливості культури на місцевому рівні» [21]. Йшлося про потребу донести місцевим органам влади і новоствореним громадам, що культурні інституції мають набагато ширші функції, аніж за радянських часів, і про те, що успішний розвиток регіонів безпосередньо пов'язаний з новим баченням культури – можливістю створювати нові робочі місця, розвивати малий бізнес. Тому завданням для держави є запропонувати, а громадам прийняти моральне оновлення культурних закладів: переглянути їхнє функціональне навантаження,

ввести соціальну і економічну складову в концепцію вирішення проблеми локальних закладів культури [21].

Загалом відповіддю на всі економічні виклики для об'єднаних територіальних громад є комерціалізація простору, розширення сфери послуг і сервісів, залучення стороннього фінансування (про ці кейси детально йшлося у другому розділі дисертації). Такі кроки, перш за все, актуальні для громад без значного промислового та виробничого потенціалу. Ситуації нерівномірного економічного розподілу під час формування перспективних планів ОТГ є давно відомими. Існує також підхід, який передбачає формування громади навколо платника податків – він умовно і буде утримувати тергромаду. Цим керувалися ті, хто свого часу влаштовував гонитву за крупними платниками податків, зареєстрованими у невеличких населених пунктах. Тоді без значної частки бюджетних надходжень залишалися області та райони, але наживалися об'єднані територіальні громади. Вочевидь, цей підхід досить деструктивний, а йому на заміну має прийти певна золота середина: акумулювання місцевих податків і зборів та умовного заробітку самої громади – те, на що здатна консолідована спільнота. І такі практики діють, ми їх згадуємо під час дослідження підстав для співробітництва територіальних громад.

Фахівці виокремлюють інструменти місцевого економічного розвитку та окремо звертають увагу на економічний розвиток громад. Щодо першого, то йдеться про підтримку діючого бізнесу, сприяння розвитку підприємництва, залучення нового бізнесу та інвестицій, розвиток людського капіталу, привабливість території, доступ до фінансування та ін. А щодо місцевого економічного розвитку громади, то тут є кілька алгоритмів дій, які включають підготовку економічного профілю громади, вибір із запропонованих інструментів місцевого економічного розвитку, підготовку відповідних проєктів та програм та поетапне їх виконання [152]. Зауважимо, що можливостей у регіону дещо більше, ширша варіативна частина формування економічних стратегій. Для громад важливо мати чіткі дані про наявні ресурси і переваги, якими можна скористатися для нарощення економічного потенціалу.

Це може бути туризм, ідеї для підтримки бізнесу (гранти, простори для торгівлі, ярмарки тощо), сфера адміністративних послуг та ін.

У будь-якому разі, варто пам'ятати, що основна мета управління економічними процесами у регіоні/громаді – забезпечення сталого розвитку регіональної економіки, який підпорядкований таким етапам (Рис. 3.1.1) [111, с. 85].



Рисунок 3.1.1 – Етапи розвитку регіональної економіки

Підсумуємо актуальні виклики, відповіді на які визначають рівень ефективності перезавантаження системи місцевого самоврядування в Україні:

- по-перше, інтеграція європейських норм в інституціональну складову функціонування МСВ в Україні, приведення у відповідність до загальноприйнятих змістів категорій, які визначають сутність вітчизняної реформи децентралізації;
- по-друге, необхідність фактичного, а не формального дотримання принципу субсидіарності під час делегування та виконання управлінських повноважень на місцевому рівні;
- по-третє, дисбаланс отриманих функцій та компетенцій органами місцевого самоврядування та наявних у них кадрового потенціалу, досвіду, інших ресурсів, тобто невідповідність організаційної та функціональної структури МСВ;

- по-четверте, невизначеність пріоритетів в управлінні та розвитку економіки громад, збережена залежність від центру.

Наголосимо, що перелічені виклики не є вичерпними, вони зазнають змін, з'являються нові. Чи варто акцентувати, що повномасштабне вторгнення російських військ на територію України 24 лютого 2022 р. зробило усі виклики для громад другорядними або вони й просто перестали існувати на фоні загрози існування країни як такої. Так, ми безперечно вкотре підкреслюємо, що воєнний стан – це ключова обставина всіх суспільно-політичних процесів в державі включно з децентралізаційними. Наразі першочерговим завданням, спрямованим на адаптацію наявної системи місцевого самоврядування в Україні до реалій воєнного часу, має стати його чітка та послідовна інституціоналізація з урахуванням попередніх здобутків децентралізації. Натомість намагання «вмонтувати» територіальні громади в жорстку вертикаль владної ієрархії здатне спричинити більше проблем, ніж принести користі, особливо з огляду на перспективи повоєнної відбудови держави [103]. Як вже згадувалося у дисертації, органи МСВ отримали додаткові повноваження у контексті законодавчих змін, зумовлених війною, але ця повноважність є тотожною відповідальності: передусім щодо фіксації пошкоджень і втрат, забезпечення цивільного населення у зоні бойових дій та ВПО в тилу, допомога військовим, сприяння релокованому бізнесу, налагодження контактів та посилення співпраці з донорськими організаціями європейських держав та інституцій щодо розбудови інфраструктури відповідних громад, а також підготовки повоєнного соціально-економічного розвитку.

Оперативна реакція на перелічені виклики посилює спроможність регіональної самоврядності, створює своєрідний імунітет до існуючих та майбутніх викликів, адаптує нові місцеві управлінські кадри до функціонування в різних умовах (мінливості економічного розвитку, можливого відкату від принципів реформи, інших криз) та характеризує ступінь зрілості інституту місцевого самоврядування як такого. Стійкі самоврядні місцеві структури в кризовий для держави період мають стати надійною опорою, тоді як зараз ролі інститутів протилежні.

Таким чином, зараз можна обґрунтовано виокремити три групи чинників, які зумовили сучасний стан регіональної самоврядності:

- нормативно-правові – створили законодавчу основу для формування та розвитку системи місцевого самоврядування. Ці чинники перебувають у стані еволюції, підпорядковані двом масштабним процесам – децентралізації та євроінтеграції держави;
- інституційні – передбачають розбудову організаційної структури місцевого самоврядування відповідно до його розширених повноважень;
- фінансово-майнові – зумовили передавання майна й інших ресурсів органам МСВ і безпосередньо громадам. Йдеться про найбільш суперечливу ланку децентралізаційної реформи, адже стрімкий її перебіг продукує дисбаланс у ключових параметрах самоврядності: повноваженнях та всебічній спроможності їх виконувати.

Акцентовані у дослідженні завдання підвищення рівня життєздатності акторів самоврядування місцевого рівня можуть бути вирішені, зокрема, через дотримання урядової Методики формування спроможних територіальних громад, яка в оцінюванні враховує:

- здатність органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їхньої компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні, культурні особливості розвитку відповідних територій;
- розвиток інфраструктури та фінансове забезпечення адміністративно-територіальних одиниць;
- трудову міграцію населення;
- результати попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад;
- оптимальні мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах [145].

Для завершення створення та вдосконалення самоврядних громад і територій, на думку фахівців з регіонального розвитку, назрілими є практики ефективного маркетингу, популяризації потенціалу регіону, якісного брендингу і сталої системи міжрегіональних комунікацій як шляху до започаткування спільних ринків, інвестиційних майданчиків, запобіжників сучасним кризовим явищам. Неодмінною запорукою успішності децентралізаційної реформи є формування у регіонах своєрідних локусів локальної демократії – активної громади, конструктивного громадського активізму, розгалуженої системи самоорганізації громадян, які у взаємодії з органами місцевого самоврядування будуть здатні спільно вирішувати актуальні питання й формувати стратегії регіонального розвитку.

Для України, яка з 2014 р. реформує владу у напрямку її децентралізації, залишаються нагальними для вирішення колізії щодо управління колись спільною власністю, розподілу повноважень між радами різних рівнів, контролю за діяльністю виконавчих структур та ін. Усе це аспекти регіональної самоврядності, яка реалізується інституціонально, тобто через вже сформовані політико-нормативні умови, та інституційно – через створені суб'єкти місцевого самоврядування. Пріоритетом подальшого розвитку регіональної самоврядності для України є розширення ресурсної бази та підвищення потенціалу громад для самостійного впровадження власних ініціатив, перш за все, через формування кваліфікованих кадрів з числа місцевих управлінських еліт, гармонізація законодавства та подолання суперечностей у застосуванні вимог децентралізаційної реформи, положень Європейської хартії місцевого самоврядування та норм Конституції України через внесення змін до останньої щодо децентралізації [143, с. 37–43].

3.3. Перспективи інтеграції європейського досвіду у вітчизняну систему місцевого самоврядування та формат територіальної організації влади

Процес євроінтеграції є сукупним вектором упровадження системних реформ, зумовленим загальним баченням розвитку держави та конституційно

визначеною метою вступу України до Європейського Союзу. Орієнтири для подальших змін у специфіці здійснення влади та реалізації народовладдя закладено у положеннях Угоди про асоціацію України та ЄС [250]. Однак пов'язати реформу місцевого самоврядування, зокрема, її децентралізаційну складову із вказаним документом не вдасться, позаяк в Угоді вона не згадується і не конкретизується. Ці аспекти, скоріше, відповідають парадигмі сповідуваних сторонами Угоди принципів, як-то:

- повага до демократичних цінностей;
- верховенство права, доброго врядування, прав людини і основоположних свобод;
- повага до різноманітності, людської гідності та відданості принципам вільної ринкової економіки, які сприяють участі України в Європейських політиках;
- стабільність і дієвість демократичних інституцій тощо [250].

Водночас акцентуємо важливі пункти «Порядку денного асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію» від 16 березня 2015 року, де йдеться про такі пріоритети, як:

- внесення змін до Конституції для децентралізації влади;
- зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, зокрема шляхом децентралізації, яка наділить їх значними повноваженнями та забезпечить фінансовими ресурсами згідно з відповідними стандартами, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування [185].

Під час ратифікації, показовим став той факт, що вона була здійснена без будь-яких застережень з боку України. Проте такий підхід парламенту зумовив практично постійний конфлікт між Україною та Радою Європи, оскільки ні політично, ні юридично наша держава впродовж тривалого часу не могла виконати взяті зобов'язання Хартії. Тож у процесі реформування перед державою періодично поставали питання, як будуть виконані міжнародні зобов'язання України у сфері місцевого самоврядування. Аналіз же принципів,

передбачених Хартією місцевого самоврядування (передусім, демократії і децентралізації влади), свідчить про те, що сучасна Європа вбачає у місцевому самоврядуванні надзвичайно важливий елемент демократії. Йдеться про зведення ролі держави до необхідного мінімуму, обмеження бюрократичного тиску з боку чиновників, що сприяє залученню людей до цінностей народовладдя. Досвід самоуправління, а головне – вироблені ним уміння, виховують у населення почуття громадянської відповідальності за прийняття рішень щодо місцевого розвитку [136]. Проблематика імплементації принципів ЄХМС на сучасному етапі зумовлена, по-перше, реформою місцевого самоврядування та необхідністю формування нормативно-правової основи такого реформування з урахуванням сучасних міжнародних стандартів; по-друге, потребами розбудови організаційно-правових механізмів реалізації положень Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [203].

Хронологічно процес унормування децентралізації як основоположного принципу реформування місцевого самоврядування в Україні виглядає так:

- з прийняттям Конституції України у 1996 році статтею 132 Основного закону закріплено, що територіальний устрій країни ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади [105];
- у 1998 році в Україні набрала чинності Європейська хартія місцевого самоврядування;
- 1 квітня 2014 року Урядом схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою передбачено розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади [191];
- у 2014 році підписано Угоду про асоціацію України та ЄС: 21 березня – політичну частину, 27 червня – економічну частину;
- 5 лютого 2015 року ухвалено закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про засади державної регіональної

політики» [70; 71]. Станом на травень 2021 року в державі утворено 1439 ОТГ [48];

- зміни у виборче законодавство було втілено у новому Виборчому кодексі України, прийнятому у грудні 2019 року;
- 17 липня 2020 року Верховна Рада завершила один із важливих етапів реформи децентралізації, проголосувавши за ліквідацію 490 старих районів і утворення 136 нових [92]. А в листопаді 2020 року було підписано Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій», який врегульовує аспекти реорганізації місцевих рад, їхніх виконавчих органів, районних рад як юридичних осіб публічного права, а також закінчення повноважень їхніх очільників у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України [205].

Попри переконливі кроки у впровадженні децентралізаційної реформи відкритим залишається питання конституційного її закріплення. Наразі змін до Конституції, які б забезпечили незворотність процесу децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, не внесено.

Обговорення проблем самоврядності завжди актуалізують споріднену з децентралізацією ідею субсидіарності, визначену вітчизняною дослідницею О. Мошак як організаційний і правовий принцип, згідно з яким завдання повинні вирішуватися на найнижчому або віддаленому від центру рівні – там, де їх вирішення можливе й ефективне. Відтак, центральна влада має відігравати субсидіарну (допоміжну), а не субординативну (підпорядкувальну) роль [157, с. 37–38]. Підкреслимо, що описаний принцип лежить в основі Європейської хартії місцевого самоврядування, у якій ідеться: «публічні повноваження здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» [57]. Тобто передавання управлінських функцій відбувається на максимально наближений

до населення рівень, а головною умовою тут є спроможність ефективно виконувати вказані функції.

Наголосимо, що децентралізація як популярне політичне гасло зазвичай характеризується можливостями і перспективами, державною допомогою і сторонньою фінансовою підтримкою. Однак, якщо підійти впритул до запровадження вказаного принципу реалізації публічної влади, то його суть визначається значним пластом обов'язків і вимог відповідності – здатність їх дотримуватися визначає спроможність об'єднаних територіальних громад. Усвідомлення такого стану речей – етап, який вже пройшла євроспільнота. Насправді, ключовим і, мабуть, найважчим кроком у сприйнятті українцями європейських правил гри є прийняття не лише прав, але й обов'язків, і других часто більше.

Успіх реформи місцевого самоврядування залежить не лише від політичної волі, важливими є розуміння і підтримка мешканців новостворених громад. Рівень їхньої поінформованості, якість комунікації із владою – як центрального, так і регіонального рівнів – теж запорука ефективних суспільно-політичних змін. Наразі результати соціологічних опитувань демонструють відсутність в українців відчуття позитивних зрушень від запровадження реформи децентралізації [38]. За таких обставин і в умовах дотримання євроінтеграційного курсу доцільно правильно акцентувати такі тези:

- децентралізація – це не зовнішня вимога, а один із важливих демократичних принципів; це один із найбільш дієвих механізмів включення громадянина у конструювання комфортного середовища власного життя;
- процес залучення громадян до формування системи місцевого самоврядування стає запорукою перетворення його на інститут локальної демократії. Однак лише усвідомлення того, що демократичні принципи збалансовано поєднують можливості, права і відповідальність, дозволяє цій системі бути прогресивною, самодостатньою і справедливою;

- євроінтеграція – це допоміжний інструмент вивчення і запозичення найкращих європейських практик функціонування політичної системи на усіх рівнях. Правильно оцінивши власний потенціал, можна видозмінювати раніше обрану континентальну модель організації влади на місцях, яка тяжіє до централізованого управління, й апробувати ті зразки врядування, де повноважності набувають локальні громади;
- в умовах сучасного етапу євроінтеграції важливо наголосити на можливості безпосередньої співпраці і комунікації органів місцевого самоврядування та представників громадського сектору України з відповідними європейськими інституціями. Окрім набуття досвіду, така взаємодія дозволить підвищити фаховий рівень регіональних посадовців, галузевих активістів та залучити різного роду інвестиції для розвитку громад [134, с. 101–105].

Проблема взаємозв'язку інституту місцевого самоврядування та політики євроінтеграції зазвичай розглядається в контексті вимог останньої до реформування організації системи місцевої влади. Очевидно, йдеться про децентралізацію на всіх рівнях як складову євроінтеграційних зобов'язань України за Угодою про асоціацію з ЄС. Ще задовго до підписання Угоди в нашій країні актуалізувалося питання дотримання норм та стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 р. На сьогодні Хартія – частина національного законодавства і ключовий орієнтир функціонування місцевого самоврядування.

Відповідно до Порядку денного Асоціації, зміцнення стабільності, незалежності та ефективності інституцій, які забезпечують дотримання демократичних принципів та верховенство права передбачає, по-перше, «проведення і завершення процесу всеохоплюючої та прозорої конституційної реформи включно з децентралізацію влади з урахуванням рекомендацій Венеціанської Комісії»; по-друге, «зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, зокрема шляхом децентралізації згідно з

відповідними стандартами, що містяться в ЄХСМ» [265]. На нашу думку, цієї аргументації достатньо, аби розуміти одну сторону означеної проблематики – місця місцевого самоврядування в євроінтеграційних вимогах. Спробуємо ж окреслити інший аспект – роль системи МСВ у реалізації європейських стандартів самоврядності, або загальніше – усіх євроінтеграційних практик України.

Тут важливо акцентувати кілька універсальних й актуальних для сучасної України положень:

1. Місцевий рівень – рівень громад – це мірило сприйняття, засвоєння та потенціалу відтворення будь-яких нововведень. Оцінити реалізацію модерних політичних змін, орієнтуючись лише на центральний рівень, неможливо, оскільки в Україні, як і в будь-якій іншій державі, співвідношення «центр – периферія» тяжіє до переважання останнього.

2. Демократизація держави не в останню чергу зумовлюється налагодженням паритетних відносин й ефективної комунікації між органами державної влади і місцевого самоврядування, які здатні активізувати політичний, економічний, соціальний, культурний розвиток територіальних громад та покращити якість життя населенню (на цьому, зокрема, наголошено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020») [190].

3. Активність органів МСВ у реалізації заходів міжнародного співробітництва є частиною успішного впровадження відповідних європейських стандартів, обміну досвідом у веденні місцевого господарства та управлінні регіональними процесами у функціонуванні громад, поглиблення взаємовідносин державного та громадського секторів на локальному рівні.

Висловлені тези отримали своє підтвердження на прикладі західних сусідів, які через децентралізацію здійснили демократичні реформи місцевого самоврядування (наприклад, вже згадувані країни Вишеградської групи), і стосуються сучасних системних перетворень в Україні. Фактично, йдеться про наділення реальними насамперед бюджетними повноваженнями новостворених територіальних громад, оптимізацію виборчого процесу на місцях з посиленням партійної складової, перетворення концепту «спроможних громад» з вимоги

урядової методики на об'єктивну характеристику ОТГ тощо. Ці кроки не є завершеними, але вже у своїй структурі мають успішні кейси врядування, організації діяльності в рамках нового адміністративно-територіального устрою.

Можна порівняти, на що звертали увагу європейські країни, здійснюючи свої реформаторські кроки під час розбудови системи місцевого самоврядування. Так, аналіз результатів досліджень Інституту Відкритого Суспільства країн Балтії (Естонії, Латвії, Литви) і Центрально-Східної Європи (ЦСЕ) (Польщі, Угорщини, Словенії, Словаччини і Чехії) засвідчує, що під час запровадження реформ децентралізації значна увага урядів цих країн приділялась таким компонентам, як:

- законодавча, конституційна база і структура місцевих органів влади;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;
- управління місцевими органами влади і механізми надання послуг;
- фінансові питання і управління фінансами;
- ринково-орієнтований економічний розвиток [117, с. 29].

Вважається, що децентралізаційний процес в системі органів влади в країнах Центральної та Східної Європи і країн Балтії базувався на принципах «від системи державної влади на місцях до системи місцевого самоуправління» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства» [313].

Щодо змісту цих пунктів в Україні, то з формальної точки зору все збігається:

- створено законодавчу базу, якою сформовано та закріплено структуру органів МСВ, в Конституції місцевому самоврядуванню присвячено цілий розділ, але жодна стаття Основного закону поки що не гарантує дотримання принципу децентралізації;
- місцева політика була в Україні і до реформи, її зміст та повноваження визначалися окремими законами, однак усталена другорядність не сприяла об'єктивній оцінці впливу місцевого рівня політики на спроможність розширити свої функції. Фактично це відбулося лише з запровадженням децентралізації;

- в Україні функціонує розгалужена система органів управління місцевими справами, як самоврядних представницьких, обраних вже на основі нового законодавства, так і представницьких урядових на місцях. Розширення набору адміністративних послуг, які громадяни та інституції зможуть отримати в громаді, – важливе завдання сьогодення і для центральної влади, і для ОТГ;
- бюджетна децентралізація, розпочата в Україні у 2015 р., триває й досі. Реформа міжбюджетних відносин та зміни до податкового законодавства, зокрема, сприяли підвищенню рівня фінансового забезпечення місцевих бюджетів; забезпечили формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами; створили умови для мотивації органів місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів. У країні формується дворівнева модель міжбюджетних відносин, внаслідок чого майже 900 територіальних громад мають новий рівень бюджетних повноважень і відносин з державним бюджетом [257];
- економічний розвиток громад, орієнтований на ринкові відносини – поки що формальна характеристика чинного етапу децентралізації. З одного боку, держава не є ефективним медіатором цих процесів для громад, з іншого боку, самі громади не налаштувалися на мету самоокупності та досягнення фінансової спроможності. Усі ці питання прийнято ототожнювати з аспектом інвестицій – їх залучення, нарощування, створення сприятливого інвестклімату. Зауважимо, що, на думку урядовців, позитивним досягненням згаданої вище реформи міжбюджетних відносин є щорічне збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та зростання частки видатків на виконання самоврядних повноважень [257].

Європа, реалізуючи реформу децентралізації, зменшувала муніципалітети. Наприклад, така хвиля у 1952-1992 рр. прокотилася Данією, Великою Британією, Німеччиною, Австрією, Норвегією, Нідерландами, де загальна кількість муніципалітетів скоротилась на 40-80% [117, с. 39]. Таке укрупнення вважалося запорукою створення політично, економічно і

адміністративно децентралізованих структур, де зменшення кількості бюрократичних суб'єктів мало зробити управлінські рішення швидшими, прозорішими, ближчими до кінцевих споживачів – мешканців громад.

Ці ж процеси, але з затримкою у кілька десятків років відбуваються і в Україні. Показово, що в цьому контексті в Європі є винятки, і, як не дивно, це Франція – держава, яка на початку 90-х була певним взірцем для інституціонального конструювання незалежної України. З другої половини ХХ ст. у Франції розпочато процес децентралізації влади, який триває й донині, але це не торкнулося існуючого територіального устрою часів ХVІІІ ст. Реформою ж передбачалося змінювати статус територіальних одиниць. Питання рівного розвитку територій є досить принциповим для французької влади, тому там діє Генеральна Комісія з питань територіальної нерівності (CGET) – організація, створена для цілей державного планування землекористування в післявоєнний період, яка наразі також опікується політикою розвитку населених пунктів Франції, сприяє забезпеченню рівного розвитку територій, у тому числі найвідсталіших сільських і міських територій у регіонах.

Досліджуючи, як за такої територіальної атомізованості з великою кількістю невеликих комун відбувається координація регіонального розвитку, з'ясувалося, що реалізація управлінських повноважень у деяких сферах вимагає співпраці між ними. З цією метою у Франції практикують об'єднання муніципальних рад. Показово, що в управлінських структурах комун немає офіційного представника уряду, але при цьому діє жорстка система контролю за їхньою діяльністю, який здійснюють префекти та супрефекти – делеговані урядові наглядачі, які уповноважені призупиняти виконання рішень муніципальних рад у разі їх невідповідності законам [16, с. 36]. Всі дискусії щодо необхідності ліквідації дрібних комун закінчувалися принциповою державною позицією щодо злиття чи ліквідації поселень.

Як переконливо зауважує професор В. Марчук, щодо французького досвіду можна провести певні аналогії з Україною у тому, як відбувається і чим стимулюється співробітництво громад/комун. Французька влада всіляко

мотивує комуни до співпраці, об'єднання зусиль задля вирішення важливих питань і завдань в регіоні. Мотивація ця зазвичай фінансова, тобто держава формує проекти, виконувати які комуни мають спільно. Як наслідок, в країні існує явище «комуна комун» – об'єднання за принципом спільної мети. В Україні ж створено нормативне підґрунтя, щоб ОТГ самі могли реалізувати спільні прагнення і проекти, залучити зовнішнє фінансування, вирішити завдання, важливе для кількох об'єднаних громад (відкриття ЦНАПу, будівництво дороги чи полігону для твердих побутових відходів тощо). Статистика свідчить, що такий підхід теж працює [144].

Питання, які спричиняють часті, але не завжди конструктивні дискусії, стосуються компетенцій органів місцевого самоврядування, які попри всі дискусії все одно виконуються. Досліджуючи відповідний європейський досвід, констатуємо, що напрямки цих компетенцій в Україні збігаються з європейськими:

- у сфері фінансово-економічної діяльності: прийняття місцевого бюджету, участь в економічних і соціальних проектах, збір місцевих податків та їх акумуляція;
- у сфері охорони громадського порядку: відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм структури уповноважені здійснювати функції з охорони громадського порядку [74; 81]. Нині також розглядаються умови створення місцевих пожежних команд, що частково візьмуть на себе обов'язки служб ДСНС;
- у сфері комунального обслуговування, благоустрою і охорони навколишнього середовища: у підпорядкуванні органів МСВ є певні ділянки доріг, інші інфраструктурні об'єкти, функціонує комунальний транспорт, сервіси зі збору та утилізації ТПВ. Проблемним залишається сфера берегоукріплень та протипаводкових заходів, які традиційно є недофінансованими державою і не утримуються місцевими бюджетами;

- у соціальній сфері: ОМС, зокрема, надають допомогу вразливим верствами населення, опікуються соціальними закладами, ведуть відповідні реєстри, повільно, але займаються питаннями забезпечення житлом, утримують і ремонтують комунальні заклади освіти, культури, охорони здоров'я тощо.

Цікавий аспект акцентує у своєму у своєму дослідженні Г. Агафонова, оцінюючи успіхи системних трансформацій в країні. З одного боку, звертається до стану виконання умов Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу, де реалізація децентралізаційної реформи є позитивно оціненою, з іншого боку, дослідниця апелює до позицій України у міжнародних рейтингах (Doing business, індекс глобальної конкурентоспроможності (GCI WEF), людського розвитку, економічної свободи, соціального розвитку, якості життя, процвітання, бюджетної прозорості, сприйняття корупції, ВВП на душу населення тощо), які засвідчують прогрес у питаннях щодо простоти ведення підприємницької діяльності, щодо рівня життя, грамотності, освіченості і довголіття, щодо права громадян управляти власною працею та майном, щодо відкритості інформації про використання бюджетних коштів, який зазнав проявів саме під час просування євроінтеграційного курсу [3]. Безумовно, ми не стверджуємо про нерозривність і взаємозумовленість позитивної динаміки соціально-економічного та політичного розвитку України та європейської інтеграції країни, а лише наголошуємо на логіці і лінійності процесів фундаментальних перетворень, які, на нашу думку, отримали поштовх до подальшого прогресу.

Відкритим для України залишається питання формування національної моделі місцевого самоврядування. На нашу думку, уявлення про неї у різних експертів та посадовців чомусь завжди відірване від реальної системи взаємовідносин всередині МСВ та з центром. Хоча, можливо, це і є актуальна самоврядна модель для України, яка з часом може змінюватися, еволюціонувати, корегуватися законодавством тощо.

Мегатрендом сучасного європейського муніципалізму є принцип сталого розвитку та стратегічної орієнтації, який передбачає врахування інтересів майбутніх поколінь. Потреби майбутніх поколінь беруться до уваги в поточній

діяльності місцевого самоврядування. Рішення на місцевому рівні мають прийматися з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою запобігання передавання проблем та напруги наступним поколінням. Має існувати розгорнуте та стратегічне бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є потрібним для такого розвитку [190]. Ця тенденція є частиною й українського сьогодення. Сталість розвитку територій в Україні визнана не менш важливою, ніж фінансові ресурси. В Україні триває робота над оновленням законодавства щодо функціонування МСВ [40], де, зокрема, будуть імплементовані норми Закону України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [84].

Стартові позиції оновленої системи місцевого самоврядування, яка одночасно із загальнонаціональною проходить і свій автономний шлях євроінтеграції, – це людський капітал (в межах утворених ОТГ мешкає 85% населення країни), величезні території (об'єднаними територіальними громадами охоплено майже 92% території України) [48], економіка регіональних ринків, транзитний і транскордонний ресурси (протяжність кордону України з країнами ЄС становить майже 1360 км). У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр. серед конкурентних переваг вітчизняних регіонів указано також потужний історико-культурний потенціал та доступна вартість життя в Україні порівняно з більшістю європейських держав [187]. У цьому самому документі перераховано і виклики, з якими на сучасному етапі зіткнулася Україна – від збройної агресії Російської Федерації, повномасштабний етап якої країна-терорист розпочала у лютому 2022 р., до демографічної кризи, зміни клімату та погіршення екологічної ситуації. Зауважимо, що висловлені конкурентні переваги – це, скоріше, про спроможність, аніж про втілені можливості, тобто громади спроможні прогресувати у чинному правовому полі, однак інтенсивність цього прогресу визначається суто бажанням ОТГ брати на себе відповідальність за комплексні перетворення. Попри задекларовану у згаданій державній Стратегії мету – «забезпечити гідне життя в згуртованій, децентралізованій,

конкурентоспроможній і демократичній Україні, ефективне використання внутрішнього потенціалу територій та їх спеціалізація для досягнення сталого розвитку країни тощо» – лише усвідомлення власної відповідальності за добробут, комфорт, благоустрій, залучення інвестицій та стабільний економічний розвиток дозволить скористатися усіма можливостями децентралізації і побудувати взаємовигідний діалог з центром.

Ще один аспект, який дає зрозуміти стан справ із реформами в Україні, це сприйняття громадянами цілей і перспектив започаткованих змін. Зауважимо, що європейський досвід трансформації системи місцевого самоврядування тривав значно довше, ніж вітчизняний, тому населення тих самих країн ЄС мало триваліший адаптаційний та апробаційний періоди. У контексті тематики нашого дослідження звернімо увагу на такі показники:

- по-перше, євроінтеграція для мешканців регіонів – це покращення якості життя за рахунок рішень, які лежать винятково в компетенції місцевої влади і самих громадян: поліпшення обслуговування у закладах (33%), транспортної інфраструктури (33%), створення нових робочих місць (33%), активізація громад у вирішенні власних проблем (25%), поліпшення діалогу влади та громади (25%), підвищення прозорості влади (19%) тощо [25];
- по-друге, станом травень 2021 р. 51% респондентів Центру Разумкова вказали, що після впровадження на державному рівні принципу децентралізації і збільшення доходів місцевих бюджетів вони не відчули від цього жодних змін [174]. Ці цифри свідчать про сприйняття децентралізації як суто процесу здобуття фінансових переваг для отримання швидкого відчутного ефекту. Така тенденція стосується більшості реформ в Україні, зокрема, й євроінтеграційної, коли інтеграцію до Європи ототожнюють зі швидким забезпеченням «європейського рівня життя»;
- по-третє, дані опитування, яке влітку 2021 р. провів Київський міжнародний інститут соціології, фіксують відсутність децентралізації та розширення повноважень місцевих органів влади у переліку важливих для українців питань сьогодення (відсоток коливається від 0,1 до 0,9) [241]. Вважаємо ці

цифри наслідком тривалої, з року в рік, відсутності відчутних змін як у громадах, так і у стані індивідуального добробуту громадян.

Підсумовуючи, констатуємо, що система місцевого самоврядування, з одного боку, є одним із головних об'єктів євроінтеграційних перетворень в Україні, з іншого боку, має відчутний потенціал у реалізації реформ, закладених Угодою про асоціацію. Та якщо політико-правова частина зовнішнього курсу держави вже отримала позитивну оцінку і є апробованою часом, то суспільний вимір проблеми і надалі робить актуальним пошук діалогу між владою та громадою й інформаційно-комунікаційних взаємодій з населенням [135, с. 46–50]. Водночас, як зазначає професор В. Климончук, одна з тенденцій суспільно-політичного розвитку демократичних інститутів виявляється в тому, що в міру того, як Україна глобалізується та інтегрується у світову спільноту, відбувається інкорпорація юридичних, політичних, соціально-культурних та духовних цінностей, які розширюють і зміцнюють інститути політичних свобод [93, с. 42]. Тобто сприймаємо прояви неузгодженості і не синхронності суспільного та політичного сприйняття дійсності як тимчасові характеристики поточного етапу глобальних трансформацій в державі.

Питання вивчення і запозичення досвіду європейських самоврядних практик є наскрізним для усієї проблематики дисертаційного дослідження, і щодо цього наше бачення не зовсім збігається з усталеними у політиці та експертних колах опініями. Україна мала кілька необачних випадків калькування західних процесів та векторів інституційного розвитку, коли не були враховані національні особливості формування політичних інститутів, накопичення управлінського досвіду і кадрового потенціалу, тож щодо децентралізації та переформатування територіально-адміністративного устрою маємо стабільні стартові позиції, які достатньо корелюються і з європейськими нормами, і з загальними практиками країн Європи. Щодо поглиблення інтеграції, то в умовах вже життєздатних громад можна надати їм повноваження і можливості розширювати інструментарій своєї діяльності за

рахунок адаптації європейських кейсів локальної демократії і взаємодії з населенням.

Основними аспектами зміни територіальної організації влади в Україні визначено правовий, економічний, соціальний, організаційний. Стрімкий старт конструювання національної моделі територіальної організації влади аргументовано зміною меж територіальних утворень, кількості районів (з 490 до 136), змісту та значення територіальної громади. Прийняті у 2020 р. урядові та парламентські рішення дали змогу масштабувати процеси децентралізації на усій території країни, завершити процес створення спроможних громад та здійснити нове адміністративне районування країни.

Найбільш дискусійними визнані проблеми субрегіонального рівня АТУ. Враховуючи, що районний рівень зафіксований у Конституції України, Законі «Про місцеве самоврядування» і залишений у новому законопроекті «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», зроблено припущення, що вирішення суперечностей функціонування субрегіонального рівня територіальної організації влади лежить не в інституціональній площині.

З'ясовано, що проблемами реформування територіальної організації влади в Україні є існуюча потреба конкретизації і розмежування повноважень рад різних рівнів, ймовірність невідповідності кадрових, матеріально-технічних, фінансових ресурсів ОТГ отриманому обсягу майна, проблеми сільських територій, суперечливість законодавства та комунікаційна дисфункція у відносинах учасників адміністративно-територіальної реформи та зацікавлених сторін.

Актуалізовано поняття «регіональна самоврядність», яке уособлює правоздатність, інституційну та фінансово-матеріальну спроможність місцевих громад у послідовно-темпоральному розвитку. З іншого боку, регіональна самоврядність є динамічним середовищем, яке в Україні тривалий час перебуває у парадигмі пошуку обґрунтування права громад на самоуправління,

найкращих форм та засобів реалізації такого права, чинників посилення спроможності регіонів самостійно відповідати за ініційовані зміни.

Окреслено виклики для функціонального перезавантаження вітчизняної системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації: інтеграційні – адаптація європейських норм в інституціональну складову функціонування МСВ в Україні; орієнтаційні – потреба фактичного, а не формального дотримання принципу субсидіарності під час делегування та виконання управлінських повноважень на місцевому рівні; гармонізаційні – дисбаланс отриманих функцій та компетенцій органами місцевого самоврядування та наявних у них кадрового потенціалу, досвіду, інших ресурсів; світоглядні – невизначеність пріоритетів в управлінні та розвитку економіки громад, збережена залежність від центру.

Євроінтеграцію визначено допоміжним інструментом вивчення і запозичення кращих європейських практик функціонування політичної системи на всіх рівнях. Підкреслено, що, правильно оцінивши власний потенціал, можна видозмінювати раніше обрану континентальну модель організації влади на місцях, яка тяжіє до централізованого управління, й апробувати ті зразки врядування, де повноважності набувають локальні громади.

Доведено, що компетенції, притаманні європейській системі МСВ актуальні й для України, а саме: у сфері фінансово-економічної діяльності, охорони громадського порядку, комунального обслуговування, благоустрою і охорони навколишнього середовища, соціальной сфері. Також вітчизняним місцевим самоврядуванням інтегрується важливий принцип сталого розвитку та стратегічної орієнтації.

Констатовано, що система МСВ, з одного боку, є одним із головних об'єктів євроінтеграційних перетворень в Україні, з іншого боку, має відчутний потенціал у реалізації реформ, закладених Угодою про асоціацію України та країн Європейського Союзу. Щодо децентралізації та реформатування територіально-адміністративного устрою маємо стабільні стартові позиції, які достатньо корелюються з європейськими нормами та апробованими практиками країн Європи.

ВИСНОВКИ

1. Завдяки здійсненому ретроспективному аналізу форм адміністративного передавання повноважень і децентралізації влади доведено еволюційний характер розвитку теорій місцевого самоврядування у таких етапах впровадження самоврядності, як формування суспільно-політичних відносин у визначених територіальних межах; визнання самоврядної суб'єктності територій як здатності організувати суспільне життя місцевого населення та забезпечити економічний розподіл відповідно до чинної ієрархії в суспільстві; інституціоналізація МСВ як обов'язкового елемента політичної системи, актора політичного режиму, права громад на самоуправління та загального процесу демократизації; модернізація інституту місцевого самоврядування у напрямку створення відповідних національних моделей, де загальні правила адаптуються до внутрішньої специфіки системних реформ. Концептуальний розвиток принципу самоврядування простежено на прикладі громадівської концепції, суспільної та господарської теорій, державницької концепції та концепції муніципального дуалізму тощо. Модерний етап теоретико-прикладного оформлення інституту МСВ представлено моделями організації системи місцевого самоврядування в країнах Європи, а саме: модель панівної ролі мера, колективного керівництва, комітетного управління, представницько-управлінська модель.

2. Серед особливостей моделей місцевого самоврядування в європейських державах виокремлено дотримання принципів субсидіарності (державний менеджмент «знизу догори») та транспарентності (розширення участі громадськості у процесах визначення цілей і програм суспільного розвитку), які уможливають інституційну життєздатність таких характеристик державної політики, як місцева (субсидіарна) та самоврядна (транспарентна). Також серед виявлених ознак – ефективність, орієнтація на надання послуг, децентралізація, розроблення, реалізація та адміністрування політики, прихильність до укрупнення/об'єднання самоврядних одиниць з одночасним збільшенням їхніх реальних повноважень. Підкреслено значення різних асоціацій та спілок

органів місцевого самоврядування (Данія, Фінляндія, Литва, Швеція, Латвія, Естонія та ін.), головним завданням яких є представництво інтересів у відносинах з урядовими структурами.

Особливої актуальності надано кейсам тих країн, які є співмірними з Україною (Франція, Швеція, Німеччина) і вивчення досвіду територіальної організації влади яких є доцільним з огляду на аналогічні процеси в Україні. Підсумовано, що Франція і Німеччина до сучасного стану децентралізації та деконцентрації влади пройшли досить тривалий шлях узгодження позицій політичної еліти, вивчення й оцінки спроможності громад, обрання оптимального співвідношення розподілених повноважень між центром та регіонами, і ці процеси не є вичерпними, адже в останні кілька років в обох країнах почалися нові етапи реформ. Швеція ж зробила ставку у формуванні системи місцевого самоврядування на ефективний контроль за реалізацією управлінських повноважень на місцях та підвищення ролі самоврядних інституцій у якісній трансформації соціально-економічної сфери (передусім через діяльність Шведської асоціації місцевих влад і регіонів). Відтак, практика багаторівневої комунікації, інституціональної еволюції, посиленої суб'єктності органів МСВ може стати запорукою успішної реалізації реформи в Україні.

3. Обґрунтовано основні тенденції сучасних децентралізаційних процесів в Україні, а саме: апробація громадами власної спроможності – тієї, на якій тримається організаційна та функціональна складові існування об'єднаних територіальних громад; неврегульованість питань комунальної власності (передавання майна, визначення його номінального власника, утримання, цільове використання тощо). Для оцінки бачення громадами власних перспектив та пріоритетів діяльності проаналізовано стратегії та плани соціально-економічного розвитку ТГ, внаслідок чого встановлено спільне тяжіння громад до економічного зростання, розбудови інфраструктури, покращення інвестиційного потенціалу, запровадження енергоощадних технологій, але без орієнтації на підтримку центральної влади. Відзначено й аргументовано позитивний вплив специфіки затверджених стратегій на поліпшення інституційної пам'яті на рівні регіональної політики. Ще одна

тенденція пов'язана з функціонуванням інституту МСВ в умовах воєнного стану, що спричинило певну паузу у виконанні в повному обсязі своїх законодавчо встановлених повноважень органами місцевого самоврядування.

4. Проаналізовано хід і особливості місцевих виборів 2020 р., серед яких: боротьба за виборні посади, які відтепер наділені реальними повноваженнями, передусім бюджетними; партизація електоральної кампанії та усього виборчого процесу; активізація функціонування місцевих осередків політичних партій. Демократичний характер та відповідні наслідки виборів 2020 р. вбачаємо у суспільно-політичній комунікації між кандидатом та виборцем і зменшенні дистанції між ними, перезапуску роботи партійних осередків, які перетворилися на важливі майданчики для налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків центру та регіонів, місцевої влади та громади, своєрідній звітності місцевих партійців щодо діяльності переможців виборів 2019 р. На основі вивчення аспектів місцевого волевиявлення акцентовано важливість унормування процедури проведення місцевих референдумів, які мають стати істинним виявом народовладдя в громаді та інструментом реалізації принципу субсидіарності.

5. Інституціональною основою реалізації співробітництва між громадами визначено Закон України «Про співробітництво територіальних громад». З'ясовано, що у своїй практичній діяльності громади оперують усіма формами співпраці, які передбачені вказаним Законом. Серед напрямків співробітництва переважають сервісний (щодо функціонування ЦНАПів, центрів первинної медико-санітарної допомоги, реєстрації транспортних засобів, видачі номерних знаків та водійських посвідчень, надання послуг у сфері ЖКГ, утворення місцевих пожежних команд та ін.), комунальний (утримання спільних комунальних підприємств і установ (школи, дитячі садочки, спортивні бази), інфраструктурних об'єктів, водогонів тощо), інфраструктурний (ремонт доріг, реконструкція об'єктів спільної комунальної власності, відновлення берегоукріплень, водозахисних дамб, будівництво полігонів для твердих побутових відходів та створення комплексної системи поводження з ними, запуск мережі високошвидкісного інтернету, формування спільної мережі

газопостачання та под.) та енергоефективний (впровадження посад енергоменеджерів, відкриття шкіл з енергоефективності, реконструкція котелень з дотриманням норм енергоефективності, впровадження енергоефективних технологій тощо).

Наголошено на актуальності розширення меж сприйняття факту співробітництва між громадами, адже вони можуть реалізовувати різні змістовні взаємодії, у тому числі й з закордонними інституціями, спільнотами тощо. Схвально оцінюючи створені умови для співробітництва ОТГ всередині країни, акцентуємо потребу комплексного доповнення інституціональної площини для розвитку і поглиблення міжнародних контактів громад щодо залучення інвестицій та іншої донорської допомоги, реалізації спільних проєктів з містами-побратимами, посилення політико-правової суб'єктності територіальних громад у контексті участі в міжнародних відносинах, зокрема транскордонних. Вказано на важливості поглиблення побратимських відносин, які від початку повномасштабної російсько-української війни функціонують як гуманітарні місії для порятунку постраждалих від російської агресії населених пунктів та українців як всередині країни, так і за кордоном (ВПО та біженці).

Комплексний аналіз проблематики другого розділу дисертації показав фрагментарність політичної складової у реформуванні місцевого самоврядування в контексті територіальної організації влади та євроінтеграції на противагу процедурній (поетапному здійсненню реформи відповідно до затвердженої Концепції). Констатовано, що тривала реалізація децентралізаційної реформи частіше отримувала імпульси знизу – від ще не сформованих громад, аніж стимулювалася системними і послідовними державними рішеннями, зокрема щодо подолання недоліків у політико-правовій базі. Натомість втілені на місцях ініціативи та здобутий досвід під час місцевих виборів, планування розвитку громад, формування розгалуженої мережі співробітництва мають стати основою подальших практичних кроків поглиблення децентралізації.

6. Найбільш дискусійними питаннями реформування територіальної організації влади в Україні визнані проблеми субрегіонального рівня АТУ

(районний рівень). Підтверджено, що районний рівень зафіксований у Конституції України, Законі «Про місцеве самоврядування» і закріплений у новому законопроекті «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», а відтак зроблено висновок про подальше вирішення суперечностей функціонування субрегіонального рівня територіальної організації влади не в інституціональній площині. З'ясовано, що проблемами реформування територіальної організації влади в Україні є: існуюча потреба конкретизації і розмежування повноважень рад різних рівнів; ймовірність невідповідності кадрових, матеріально-технічних, фінансових, організаційних ресурсів ОТГ отриманому обсягу майна; проблеми сільських територій; недосконалість законодавства; комунікаційна дисфункція у відносинах учасників адміністративно-територіальної реформи та зацікавлених сторін. Останнє призводить до протиріч, які не вносять конструктиву в нормотворчий процес.

7. Одним із викликів для перезавантаження вітчизняної системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації є нерозуміння суб'єктами МСВ змісту та функціонального потенціалу самого явища «регіональна самоврядність», яке категоризовано як правоздатність, інституційна та фінансово-матеріальна спроможність місцевих громад у послідовно-темпоральному розвитку. Тобто регіональною самоврядністю, зокрема, називаємо динамічне середовище, яке в Україні тривалий час перебуває у парадигмі пошуку обґрунтування права громад на самоуправління, найкращих форм та засобів реалізації такого права, чинників посилення спроможності регіонів самостійно відповідати за ініційовані зміни.

Решту викликів диференційовано за такими напрямками: інтеграційні – пов'язані з адаптацією європейських норм в інституціональну складову функціонування місцевого самоврядування в Україні; орієнтаційні – спонукають до потреби фактичного, а не формального дотримання принципу субсидіарності під час делегування та виконання управлінських повноважень на місцевому рівні; гармонізаційні – є наслідком дисбалансу отриманих органами місцевого самоврядування функцій і компетенцій та наявних у них

кадрового потенціалу, досвіду, інших ресурсів; світоглядні – виходять з невизначеності пріоритетів в управлінні та розвитку економіки громад, пов'язані зі стійкою залежністю ОТГ від центру.

У якості конструктивного впливу на можливі виклики запропоновано артикулювати відповіді на питання, які посилюють суб'єктність регіональної самоврядності: хто/що уособлює регіональну самоврядність? що легітимує регіональну самоврядність? хто/що є об'єктом реалізації управлінських функцій у контексті регіональної самоврядності? які засоби та інструменти забезпечують регіональну самоврядність? Наразі Україна створила достатньо широку інституціональну базу, яка здатна забезпечити змістовні відповіді на вказані питання і дати старт процесу оптимізації отриманих повноважень її носіями – суб'єктами регіональної самоврядності.

8. Оцінюючи перспективи інтеграції європейського досвіду у систему місцевого самоврядування та формат територіальної організації влади України, євроінтеграцію визначено допоміжним інструментом вивчення і запозичення найкращих європейських практик функціонування політичної системи на всіх рівнях. Підкреслено, що, правильно оцінивши власний потенціал, можна видозмінювати раніше обрану континентальну модель організації влади на місцях, яка тяжіє до централізованого управління, й апробувати ті зразки врядування, де повноважності набувають локальні громади. Доведено, що компетенції, притаманні європейській системі місцевого самоврядування, актуальні й для України, а саме: у сфері фінансово-економічної діяльності, охорони громадського порядку, комунального обслуговування, благоустрою і охорони навколишнього середовища, соціальной сфері. Також вітчизняним місцевим самоврядуванням інтегрується важливий принцип сталого розвитку та стратегічної орієнтації. Констатовано, що система МСВ, з одного боку, є важливим об'єктом євроінтеграційних перетворень в Україні, а також має відчутний потенціал у реалізації реформ, закладених Угодою про асоціацію України та країн ЄС. Щодо децентралізації та реформатування територіально-адміністративного устрою Україна має стабільні стартові позиції, які корелюються з європейськими нормами та апробованими

практиками країн Європи. Водночас, надалі політика держави має включити кроки з подальшої синхронізації аспектів міжнародного та вітчизняного законодавства (як-от щодо співвідношення положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та законів України, які регламентують функціонування усієї системи місцевого самоврядування).

Таким чином, поєднані предметним полем дисертаційного дослідження процеси європейської інтеграції та децентралізації влади є взаємодоповнюючими і складають пріоритет сучасного етапу державотворення України. Запущені та майже у повній мірі інституціоналізовані трансформації місцевого самоврядування охоплюють найменші ланки регіональної самоврядності. Водночас реалії повномасштабної військової агресії російської федерації, що почалася 24 лютого 2022 р., зумовили переоцінку змісту спроможності територіальних громад і євроінтеграційного потенціалу держави, мобілізували всі можливі ресурси, зокрема й дипломатичні, з метою посилити спротив агресору та захист цивільного населення.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ ТА ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 300 тисяч доларів зібрали мешканці американського Корвалісу для допомоги переселенцям в Ужгороді. *Varosh*. 2022. URL: <https://varosh.com.ua/noviny/300-tysyach-dolariv-zibraly-meshkanczi-amerykansкого-korvalisu-dlya-dopomogy-pereselenczyam-v-uzhgorodi/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
2. Абасов Г. огли. Методи дослідження гарантій прав місцевого самоврядування: проблеми конституційно-правової теорії. *Конституційне право та конституційний процес в Україні*. 2012. № 3. С. 96–100.
3. Агафонова Г., Ірха К., Дудкевич В. Стан реалізації соціально-економічних трансформацій в Україні у контексті політики євроінтеграції. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Серія «Політологія. Соціологія. Право». 2021. № 4 (52). С. 39–46.
4. Агафонова Г., Ірха К. Внутрішній і зовнішній виміри співробітництва територіальних громад в Україні. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Серія «Політологія. Соціологія. Право». 2022. № 4. С. 42–50.
5. Агафонова Г., Сімонян А. Типологізація громадських рад. *Гілея : науковий вісник. Збірник наукових праць*. 2018. № 137. С. 283–287.
6. Аналіз громад. *Децентралізація: Офіційний вебпортал*. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/391/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4.pdf(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
7. Андрейчук І., Конкольняк М. Оцінювання інвестиційної привабливості об'єднаних територіальних громад у гірських регіонах на основі державного регулювання. *Економіка та суспільство*. 2021. № 27. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/454/436>

8. Бабаєв В. *Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія*. Х.: ХНАМГ, 2010. 307 с.
9. Баймуратов М. *Муніципальне право України : підручник*. Київ: Правова єдність, 2009. 716 с.
10. Батракова Д. *Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України та Франції*. Дис. на здобуття наук. ст. к.ю.н. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2017. 201 с.
11. Бевз Т. Роль Центральної виборчої комісії у здійсненні реформи децентралізації в Україні (2015-2019 рр.). *Наукові записки*. 2020. № 1. С. 47–68.
12. *Бельгійська конституція от 7 февраля 1981 года*. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_ir/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=00001930(дата звернення: 11 червня 2022 р.).
13. Біла-Тіунова Л., Білоус-Осінь Т., Тодошак О. *Децентралізація публічної влади: навч.-метод. посіб.* Одеса: Фенікс, 2023. 66 с.
14. Богородецька О. *Співробітництво між містами-побратимами України і Польщі у контексті європейської інтеграції*. Дис. на здобуття наук. ст. к.політ.н. Луцьк : Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки, 2015. 232 с.
15. Бойко Г., Камінська Н. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії. *Архіви України*. 2014. № 4–5. С. 73–83.
16. Бориславська О., Заверуха І. (та ін.). *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України*. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.

17. Бородін Є., Шумляєва І. Інституційно-правове забезпечення функціонування суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 3. С. 13–21.
18. Бриль М. (у співавт.). *Успішна територіальна громада: будуємо разом*. Харків: Видавничий будинок Фактор, 2018. 128 с.
19. Буглак Ю. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 70–75.
20. Буря К. Політико-правові засади легітимації локальної демократії в умовах політичних трансформацій. Дис. на здобуття наук. ст. д-ра філософії. Дніпро : Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара. 2021. 220 с.
21. В умовах децентралізації одним із наших найважливіших завдань є перезавантаження сприйняття економічної привабливості культури на місцевому рівні, – Євген Нищук. *Урядовий портал*. 2017. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/249822776>(дата звернення: 14 серпня 2020 р.).
22. Вебер М. Образ общества. *Избранное*. Москва : Юрист, 1994. С. 324–325.
23. Великая хартия вольностей (1215 г.). Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII-XIX вв. *Сборник документов*. Москва : Государственное изд-во юридической литературы, 1957. С. 15–22.
24. Венеційська комісія оприлюднила висновок щодо законопроекту про місцевий референдум. *Реанімаційний пакет реформ*. 2022. URL: <https://rpr.org.ua/news/venetsiyska-komisiia-opryliudnyla-vysnovok-shchodo-zakonoproiektu-pro-mistsevyu-referendum/>(дата звернення: 18 жовтня 2022 р.).
25. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією: Соціологічне опитування. *Центр «Нова Європа» (Україна); Центр східноєвропейських та міжнародних досліджень (ZOiS, Німеччина)*. 2020. URL: <http://neweurope.org.ua/wp->

- content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf (дата звернення: 10 січня 2021 р.).
26. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. *Верховна Рада України : Офіційний вебпортал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>(дата звернення: 10 лютого 2020 р.).
 27. Відкрите звернення голів районних рад України стосовно проблемних питань діяльності районних рад до Президента України В. Зеленського. 2021. URL: <http://uaror.org.ua/wp-content/uploads/>(дата звернення: 10 грудня 2021 р.).
 28. Вінникова Н. Парадокси політичних рішень в епоху пост демократії : монографія. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2019. 424 с.
 29. Вінникова Н. Проблема легітимації політичних рішень у контексті деєтатизації політичного урядування. *Політикус*. 2019. № 1. С. 29–35.
 30. Гижко А. Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України. *Політичне життя*. 2020. № 1. С. 22–29.
 31. Гирке О. фон. Германское общественное право. Санкт-Петербург, 1900. 658 с.
 32. Гладій В. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України. Дис. на здобуття наук. ст. к.політ.н.. Івано-Франківськ : ПНУ ім. В. Стефаника, 2015. 238 с.
 33. Гоголь Т., Мельничук Л. Трансформація територіальних громад в умовах децентралізації в Україні. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 216–225.
 34. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 22–40.
 35. Грицяк І. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ : Вид-во УАДУ, 1997. 487 с.
 36. Грובהва В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики. Дис. на здобуття наук. ст. д.ю.н. за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. Харків, 2013. 415 с.

37. Громади, НЕ МОВЧИТЬ! У вас сотні міст-побратимів. Зверніться до них за підтримкою. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14626>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
38. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів (серпень 2020 р.). Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformi-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ>(дата звернення: 10 вересня 2020 р.).
39. Гронский П. Децентрализация и самоуправление. Москва : Т-во скоропеч. А. А. Левенсон, 1917. 40 с.
40. Гурін Д. Про новий законопроект «Про місцеве самоврядування в Україні». 2021. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал. 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13337>(дата звернення: 10 січня 2022 р.).
41. Дацишин М. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни? *Українська правда*. 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/08/5/7362004/>(дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
42. Два ракурси. Місцеві вибори в регіональному й національному вимірах. *Тиждень*. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/243181> (дата звернення: 10 березня 2021 р.).
43. Демиденко Г. Історія вчень про право і державу : хрестоматія. Харків : Легас, 2002. 922 с.
44. Дерев'янка С. Безпековий вимір народовладдя в умовах гібридної війни. *Держава і право*. 2020. № 87. С. 308–318.
45. Дерев'янка С. Інститут місцевого референдуму в Україні: доцільність та перспективи оновлення його конституційної моделі. *Прикарпатський вісник НТШ. Серія «Думка»*. 2018. № 5 (49). С. 85–96.
46. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 рр. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10 вересня 2022 р.).

47. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019> (дата звернення: 10 вересня 2022 р.).
48. *Децентралізація* : Офіційний портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada> (дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
49. Для урбаністів Ірпінь – це мрія: Японський архітектор Мацура погодився розробити план відбудови міста. *Рубрика*. 2022. URL: <https://rubryka.com/2022/06/12/dlya-urbanistiv-irpin-tse-mriya-yaponskyj-arhitektor-matsura-pogodyvsya-rozrobyty-plan-vidbudovy-mista/>(дата звернення: 10 жовтня 2022 р.).
50. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. *Законодавство України*. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_946(дата звернення: 11 липня 2021 р.).
51. Драгоманов М. «Переднє слово до громади» про державну організацію. Київ : Дакор, 2008. 370 с.
52. Дяконенко О. Розвиток сільських поселень в умовах адміністративно-територіальної реформи. *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративно-територіальні vs економічно-просторові кордони регіонів»*. 2020. URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/33457/atepkr_20_78.pdf?sequence=1&isAllowed=y(дата звернення: 17 квітня 2021 р.).
53. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2004. 752 с.
54. *Енциклопедія сучасної України*. URL: <https://esu.com.ua/article-17370>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
55. Європарламент назвав реформу децентралізації найуспішнішою в Україні – Чернишов. *Укрінформ*. 2021. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric->

- politics/3222717-evroparlament-nazvav-reformu-decentralizacii-najuspisnissou-v-ukraini-cernisov.html(дата звернення: 10 грудня 2021 р.).
56. Європарламент: Угорщину більше не можна розглядати як демократію. *Українська правда*. 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/09/15/7367617/> (дата звернення: 21 листопада 2022 р.).
57. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року): офіційний переклад. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text(дата звернення: 11 липня 2019 р.).
58. Європейські міста-побратими допомагають українським громадам. *Асоціація міст України* : Офіційний вебсайт. 2022. URL: <https://auc.org.ua/novyna/evropeyski-mista-pobratymu-dopomagayut-ukrayinskym-gromadam>(дата звернення: 10 листопада 2022 р.).
59. Єсімов С., Бондаренко В. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. *Соціально-правові студії*. 2018. № 1. С. 42–49.
60. Жаліло Я. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
61. Жук П., Сірик З. Інвестиційний потенціал територіальних громад: суть поняття та питання управління. *Регіональна економіка*. 2017. № 2. С. 16–22.
62. З відновленням Ірпеня допоможуть країни західних Балкан та італійські компанії. *Рубрика*. 2022. URL: <https://rubryka.com/2022/06/18/z-vidnovlenniam-irpenya-dopomozhut-krayiny-zahidnyh-balkan-ta-italijski-kompaniyi/>(дата звернення: 10 вересня 2022 р.).
63. Загуменна Ю., Лазарєв В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991-2019 роки). *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 106–117.
64. Загурська-Антонюк В. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. *Державне управління: вдосконалення та*

- розвиток.* 2019. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2019/26.pdf(дата звернення: 16 березня 2020 р.).
65. Закарпатська делегація взяла участь у відзначенні 5-річчя діяльності ЄОТС ТИСА. *Закарпатська обласна рада* : Офіційний вебсайт. 2021. URL: <https://zakarpatt-rada.gov.ua/zakarpatska-delehatsiia-vziala-uchast-u-vidznachenni-5-richchia-diialnosti-yeots-tysa/>(дата звернення: 10 листопада 2021 р.).
66. Закарпаття має скористатися перевагами децентралізації і ефективно використати державну та міжнародну допомогу, – В'ячеслав Негода. *Міністерство розвитку громад та територій України* : Офіційний вебсайт. 2016. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/zakarpattya-maye-skoristatysya-perevagami-detsentralizatsiyi-i-efektivno-vikoristati-derzhavnu-ta-mizhnarodnu-dopomogu-v-yacheslav-negoda/> (дата звернення: 14 липня 2020 р.).
67. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебпортал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
68. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів» від 19.06.2020 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/738-20#Text>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
69. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 10 липня 2022 р.).
70. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебпортал. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 10 квітня 2019 р.).
71. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5.02.2015 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебпортал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>(дата звернення: 10 квітня 2019 р.).
72. Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» від 10.09.1991 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540%D0%B0-12#Text>(дата звернення: 10 квітня 2019 р.).
73. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>(дата звернення: 10 квітня 2019 р.).
74. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. (зі змінами). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10 квітня 2019 р.).
75. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 10 квітня 2019 р.).
76. Закон України «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>(дата звернення: 14 липня 2022 р.).
77. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. (зі змінами). *Верховна Рада України* : Офіційний вебпортал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>(дата звернення: 18 квітня 2022 р.).
78. Закон України «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 р. *Верховна Рада України* : Офіційний

- вебпортал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19 березня 2019 р.).
79. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. (зі змінами). *Верховна Рада України* : Офіційний вебпортал. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>(дата звернення: 19 березня 2019 р.).
80. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>(дата звернення: 19 березня 2019 р.).
81. Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>(дата звернення: 19 березня 2019 р.).
82. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>(дата звернення: 19 березня 2019 р.).
83. Закон України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>(дата звернення: 10 грудня 2019 р.).
84. Законодавство про децентралізацію. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал. URL: https://decentralization.gov.ua/legislations?year=&legislation_type=&legislation_state=&legislation_topic=&legislation_name=&legislation_number= (дата звернення: 10 липня 2020 р.).
85. Законопроект про місцевий референдум: перспективи ухвалення та оцінка Венеційської комісії. *Укрінформ*. 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3400793-zakonoproekt-pro->

- miscelij-referendum-perspektivi-uhvalenna-ta-ocinka-venecijskoi-komisii.html(дата звернення: 10 листопада 2022 р.).
86. Інвестиційне законодавство: стан, проблеми, перспективи: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 8.05.2012 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0015323-12#Text> (дата звернення: 19 березня 2022 р.).
87. Каменская Г., Альтузиус Й. Федерализм : энциклопедия. Москва : МГУ, 2000. 640 с.
88. Камінська Н. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ : КНТ, 2010. 232 с.
89. Кармазіна М. Політичний регіон: підстави формування та функціонування. *Наукові записки*. 2018. № 1(81). С. 4–23.
90. Кейс-стаді «Впровадження інвестиційних інструментів на регіональному та муніципальному рівнях». *Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст»*. 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/609/Case_Study_PLEDDG_Investments-web.pdf(дата звернення: 1 лютого 2021 р.).
91. Кириленко О. Нові райони України: 15 відповідей на поширені запитання. *Українська правда*. 27 липня 2020 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/07/27/7260764/>(дата звернення: 30 липня 2020 р.).
92. Климончук В. Загальноєвропейські політичні цінності та перспективи їх реалізації в сучасній Україні. *Вісник Прикарпатського університету*. 2013. № 6–7. С. 38–42.
93. Климончук В., Арделі О. Демократичні трансформації у посткомуністичних країнах Центрально-Східної Європи: інституційний вимір. *Вісник Прикарпатського університету. Серія «Політологія»*. 2019. № 13. С. 302–309.
94. Климончук В., Масик Ю. Особливості перетворення політичних систем Балтійських країн у складі ЄС. *Вісник Прикарпатського університету. Серія «Політологія»*. 2020. № 14. С. 250–257.

95. Кобець Ю. Еволюція політичної системи сучасної України: трансформаційні виклики та особливості реформування після 2014 року. *Прикарпатський вісник НТШ. Серія «Думка»*. 2017. № 5-6 (41-42). С. 51–58.
96. Кобець Ю. Особливості регіональної політики сучасної Греції крізь призму політики Європейського Союзу. *Вісник Прикарпатського університету. Серія «Політологія»*. 2016. №10. С. 113–117.
97. Кобець Ю., Мадрига Т. ЯКІСТЬ політичної еліти України в контексті демократичних перетворень. *Прикарпатський вісник НТШ. Серія «Думка»*. 2019. № 4 (56). С. 70–80.
98. Кобилецький М. Магдебурзьке право в Україні. *Wroclawsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze*. 2019. № 10. С. 9–21.
99. Ковбасюк Ю., Орлатий М. (за заг. ред.). *Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб.* К.: НАДУ, 2015. 628 с.
100. Колишко Р. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ*. 2003. № 27. С. 198–204.
101. Комарницький В. Роль партійного чинника в реалізації електоральних стратегій (на прикладі місцевих виборів 2020 року). *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Серія «Політологія. Соціологія. Право». 2020. № 1 (45). С. 19–24. URL: <http://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/226468/226072>(дата звернення: 1 лютого 2021 р.).
102. Комплексна програма розвитку міжнародного співробітництва, європейської інтеграції та залучення міжнародної технічної допомоги на 2011-2013 роки. *Офіційний сайт Івано-Франківської міської ради*. URL: https://www.mvk.if.ua/uploads/files/ek_program_121110.pdf (дата звернення: 10 квітня 2019 р.).
103. Кондратьєва А. Організація управління розвитком територій під час військових дій в Україні. *Громадський простір*. 2022. URL: <https://www.prostir.ua/?library=orhanizatsiya-upravlinnya-rozvytkom->

- terytorij-pid-chas-vijskovyuh-dij-v-ukrajini(дата звернення: 10 листопада 2022 р.).
104. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 62 с.
 105. Конституція України (від 28.06.1996 р. зі змінами). *Президент України* : Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-xi> (дата звернення: 10 липня 2019 р.)
 106. Конфлікт Прилуцької райради та Ладанської громади. *Громади Чернігівщини*. 2021. URL: <https://otg.cn.ua/2021/04/02/news-gromady/ladanska/konflikt-prylutskoyi-rajrady-ta-ladanskoyi-gromady/> (дата звернення: 10 грудня 2021 р.)
 107. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>(дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
 108. Концепція розвитку сільських територій від 23.09.2015 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#Text>(дата звернення: 10 грудня 2019 р.).
 109. Концепція стимулювання розвитку підприємництва на сільських територіях до 2030 року. *Міністерство аграрної політики та продовольства України:Офіційний вебсайт*. 2021. URL: <https://minagro.gov.ua/npa/pro-shvalennya-konceptsiyi-stimulyuvannya-rozvitku-pidpriyemnictva-na-silskih-teritoriyah-do-2030-roku>(дата звернення: 5 лютого 2022 р.).
 110. Концепція удосконалення законодавства про місцеві вибори у зв'язку з реформуванням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. *Децентралізація*: Офіційний вебпортал.URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/464/.pdf>(дата звернення: 10 листопада 2020 р.).

111. Корицька В. Характеристика та сутність основних моделей місцевого самоврядування: на прикладах розвинених країн світу. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2008. № 13. С. 224–237.
112. Корчинська О. Управління соціально-економічним розвитком об'єднаних територіальних громад. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2019. № 7. С. 81–88.
113. Костицький В. Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 1. С. 48–50.
114. Красівський О., Янішевський М. Еволюція системи місцевого самоврядування у Німеччині (на прикладі землі Бранденбург): історико-управлінський аспект. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6–7. С. 85–94.
115. Критерії ефективних організаційних структур виконавчих органів місцевого самоврядування України: аналітична записка. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал. 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/476/new_KO.pdf (дата звернення: 25 листопада 2019 р.).
116. Курбатов Г. Город и государство в Византии в эпоху перехода от античности к феодализму. Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1982. 245 с.
117. Лелеченко А., Васильєва О., Куйбіда В. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
118. Лондар Л. Напрями реалізації політики децентралізації в умовах розширення прав місцевих органів влади і забезпечення їх фінансової та бюджетної самостійності : аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*. 2016. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/napryami-realizacii-politiki-decentralizacii-v-umovakh-rozshirennya-prav>(дата звернення: 10 січня 2019 р.).

119. Майно громад: чому і як в Мінрегіоні планують змінити норми законодавства, що регулюють питання комунальної власності. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал. 2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14080> (дата звернення: 10 груд 2021 р.).
120. Макаренко Л., Сергов С. Теоретичні засади дослідження процесів становлення системи місцевої влади в Україні. *Історико-політичні студії*. 2018. № 2 (10). С. 64–75.
121. Макаруха З. Зasadничі принципи заснування та розвитку простору свободи, безпеки та юстиції в рамках ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2009. № 84. С. 180–191.
122. Маланчук О. Бюджетна децентралізація: реальний вплив на фінансове забезпечення та розподіл видатків територіальних громад. *Громадський простір*. 2017. URL: <https://www.prostir.ua/?news=byudzhetna-detsentralizatsiya-realnyj-vplyv-na-finansove-zabezpechennya-ta-rozpodil-vydatkiv-terytorialnyh-hromad>(дата звернення: 19 квітня 2019 р.)
123. Малиновський В. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. 234 с.
124. Мануїлова К. Форми адміністративної децентралізації влади: сутність, класифікації, переваги та недоліки. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2018. № 3. С. 13–16.
125. Маркетингова стратегія Гірської об'єднаної територіальної громади. 2021. URL: https://rada.info/upload/users_files/33976099/164926f138a43d8471bccad2148ca0e1.pdf(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
126. Мартинов А. Європейська інтеграція. *Енциклопедія історії України*. Київ : Наукова думка, 2005. Т. 3. 672 с.
127. Марчук В. Вибори і виборчі системи. Івано-Франківськ : ЛІК. 2019. 79 с.
128. Марчук В. Громадянська активність та ефективне управління як основи соціального партнерства. *Побудова миру та справедливості на перехресті цивілізацій. Місія України*. Київ, 2016. С. 105–131.

129. Марчук В., Гладій В. Моделі місцевого самоврядування: європейський досвід і реалії України. *Вісник Прикарпатського університету. Серія «Політологія»*. 2020. № 14. С. 215–223.
130. Матвеева Л. Теорія та практика побудови і розвитку демократичної, соціальної, правової держави в Україні у контексті євроінтеграції : колективна монографія. Одеса : РВВ ОДУВС, 2021. 290 с.
131. Маурер Г. Введение в историю общинного, подворного, сельского и городского устройства и общественной власти. Москва : К. Т. Солдатенков, 1880. 358 с.
132. Мельник Я. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2020. Том 31 (70) № 3. С. 155–163.
133. Мельничук В. Аспекти конструювання національної моделі територіальної організації влади в Україні. *Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Майбутній науковець – 2021» (м. Сєвєродонецьк, 3 грудня 2021 р.)*. Сєвєродонецьк : Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля, 2021. С. 262–264.
134. Мельничук В. Євроінтеграційний чинник реформування місцевого самоврядування в Україні. *Перспективи розвитку наукових досліджень у контексті глобалізаційних змін: освіта, політика, економіка, міжкультурна комунікація : Матеріали V міжнар. наук.-практ. конф. (м. Сєвєродонецьк, 8 червня 2021 р.)*. Сєвєродонецьк : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2021. С. 101–105.
135. Мельничук В. Зв'язок системи місцевого самоврядування та реалізації курсу європейської інтеграції України. *Пріоритетні напрями наукових досліджень: філософський, політологічний та культурологічний аспекти : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 8-9 жовтня 2021 р.)*. Київ : Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2021. С. 46–50.
136. Мельничук В. Імплементация принципів європейської хартії місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади. *Вісник*

- Прикарпатського університету. Серія «Політологія». 2019. № 13. С. 111–118.*
137. Мельничук В. Історія децентралізаційних процесів і Україна. *Дослідження інновацій та перспективи розвитку науки і техніки у XXI столітті : Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Рівне, 25-26 листопада 2021 р.). Рівне : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Ч. 4. С. 19–22.*
138. Мельничук В. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади на субрегіональному рівні: пошуки компромісу. *Вісник Прикарпатського університету. Серія «Політологія». 2020. № 14. С. 303–314.*
139. Мельничук В. Місцеві вибори – 2020 в умовах децентралізації влади: виклики для місцевого самоврядування. *Вісник Прикарпатського університету. Серія «Політологія». 2020. № 14. С. 59–64.*
140. Мельничук В. Російсько-українська війна як чинник впливу на зміст регіонального виміру міжнародного співробітництва. *Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції «Формат розвитку відносин України та країн Центральної Європи у контексті російсько-української війни» (м. Ужгород, 23 вересня 2022 р.). Ужгород : Вид-во УжНУ, 2022. С. 74–78.*
141. Мельничук В. Специфіка конструювання моделей місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу. *Вісник Львівського університету. Серія «Філософсько-політологічні студії». 2022. № 42. С. 278–285.*
142. Мельничук В. Феномен регіональної самоврядності. *Перспективи розвитку наукових досліджень у контексті глобалізаційних змін: освіта, політика, економіка, міжкультурна комунікація : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кам'янець-Подільський, 20 травня 2022 р.). Сєвєродонецьк : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2022. С. 108–111.*

143. Мельничук В. Чинники формування регіональної самоврядності в Україні. *Політикус*. 2021. № 6. С. 37–43.
144. Мельничук В., Марчук В. Стан інтеграції європейського досвіду у функціонування системи місцевого самоврядування України. *Регіональні студії*. 2022. № 31. С. 117–124.
145. Методика формування спроможних територіальних громад від 24.01.2020 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебпортал. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10 липня 2020 р.).
146. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. Київ, 2019. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/Metod.recom_rayon_.pdf (дата звернення: 10 липня 2020 р.).
147. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади. Київ, 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf>(дата звернення: 14 червня 2020 р.).
148. Митяй О., Світовий О. Публічне управління територіальною спільнотою в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/4_2018/38.pdf (дата звернення: 12 квітня 2019 р.).
149. Міжнародний марафон місцевого самоврядування об'єднав більше 1000 муніципалітетів з 35 країн. Діалог продовжать. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал.2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14792>(дата звернення: 10 листопада 2022 р.).
150. Міль Дж. С. Про свободу. Київ : Основи, 2001. 366 с.
151. Мільбрادت Г. Україна повинна думати на перспективу. *Укрінформ*. 2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2647503-georg-milbradt->

- specialnij-predstavnik-uradu-nimeccini.html (дата звернення: 10 вересня 2022 р.).
152. Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах : корисні поради та кращі практики. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал. 2021. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/717/MER_2021_WEB.pdf(дата звернення: 10 січня 2022 р.).
153. Місцеві вибори восени 2020 і реформа децентралізації: куди обирати і як організувати. *Опора*. URL: <https://www.opora.ua.org/news/samovriaduvannia/19921-mistsevi-vibori-voseni2020-i-reforma-detsentralizatsiyi-kudi-obirati-i-iak-organizovuvati> (дата звернення: 10 грудня 2020 р.).
154. Місцеві вибори за новими правилами: чому знову треба змінювати виборче законодавство і що пропонують експерти. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11728>(дата звернення: 10 грудня 2020 р.).
155. Місцеві вибори-2020: проблемні питання підготовки. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4906:mistsevivibori-2020-problemni-pitannya-pidgotovki-2&catid=64&Itemid=376(дата звернення: 10 грудня 2020 р.).
156. Моніторинг місцевих виборів 2020: підсумки. *Соціологічна група «Рейтинг»*. 2020. URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/monitoring_mestnyh_vyborov_2020_itogi.html(дата звернення: 10 грудня 2020 р.).
157. Монолатій І. Міжгрупові інтеракції в етнополітичному дискурсі: проблеми теорії та методології. Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2011. 191 с.
158. Монолатій І. Сила ЗУНР: вибрані питання потенціалу, безпеки і дипломатії держави. Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2020. 87 с.
159. Монолатій І., Великочий В., Плекан Ю. «Були трактовані наскрізь гуманно...». Косачівський табір для інтерв'юваних осіб в контексті

- українсько-польських взаємин у Галичині (1918–1919 рр.) : колективна монографія. Івано-Франківськ : Видавець Кушнір Г. М., 2019. 182 с.
160. Мошак О. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. *Lex Portus*. 2017. № 3 (5). С. 35–48.
161. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості. *Тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). Київ : ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019. 228 с.
162. Населення України. *Державна служба статистики* : Офіційний вебресурс. URL: https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html (дата звернення: 10 грудня 2019 р.).
163. Неусыхин А. Социологическое исследование М. Вебера о городе. Москва : Юрист, 1994. С. 640–678.
164. Нечай Ф. Рим и италики. Москва : Рипол Классик, 2013. 202 с.
165. Новак А. Делегування повноважень у механізмі децентралізації державної влади в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 151–155.
166. Нооркиів Р. Як адміністративна реформа в Естонії підсилює місцеве самоврядування. *Децентралізація: Офіційний вебпортал*. 2021. URL: https://decentralization.gov.ua/news/13820#_ftn14 (дата звернення: 14 листопада 2022 р.).
167. Обласна програма розвитку міжнародного співробітництва на 2022-2024 рр. *Рівненська обласна державна адміністрація* : Офіційний вебсайт. URL: <https://www.rv.gov.ua/pro-oblasnu-programu-rozvitku-mizhnarodnogo-spivrobitnictva-na-2022-2024-roki-proekt> (дата звернення: 14 листопада 2022 р.).
168. Оболенський О. Державне управління та державна служба : словник-довідник. Київ : КНЕУ, 2005. 311 с.
169. Одінцева Г. Державне управління і менеджмент. Харків : ХарРІ НАДУ, 2002. 492 с.

170. Онищук І. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. *Децентралізація: Офіційний вебпортал*. URL:<https://decentralization.gov.ua/news/16105>
171. Організація співробітництва територіальних громад в Україні : практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, 2017. 105 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/11/Organizatsiya-spivrobotnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf>(дата звернення: 10 липня 2019 р.).
172. Оржель О., Палій. О. Європейський досвід державного управління : курс лекцій. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.
173. Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении. *Полис*. 1988. № 1. С. 52–67.
174. Оцінка громадянами України наслідків реформи децентралізації і готовність брати участь у житті місцевої громади. Бачення ролі бізнесу в розвитку громад (травень 2021 р.). *Центр Разумкова*. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-ukrainy-naslidkiv-reformy-detsentralizatsii-i-gotovnist-braty-uchast-u-zhytti-mistsevoi-gromady-bachennia-rol-i-biznesu-v-rozvytku-gromad-traven-2021r>(дата звернення: 20 червня 2021 р.).
175. Падалко В. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект. *Держава і право*. 2012. № 57. С. 123–129.
176. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.
177. Парламент підтримав законопроект щодо функціонування місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Міністерство розвитку громад та територій України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/parlament-pidtrymav-zakonoprojekt-shhodo-funkczionuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-pid-chas-voennogo-stanu/> (дата звернення: 10 липня 2022 р.).

178. Пасько Я. Соціологія міста. Донецьк : Ноулід, 2010. 40 с.
179. Пиренн А. Средневековые города и возрождение торговли. Горький : Изд. Горьковского пед. ин-та, 1941. 125 с.
180. План реалізації Стратегії розвитку Білокуракинської об'єднаної територіальної громади 2020-2022 рр. *Білокуракинська громада* : Офіційний вебсайт. 2022. URL: <https://bilokurakynska-gromada.gov.ua/strategichnij-plan-stalogo-rozvitku-bilokurakinskoj-selischnoi-teritorialnoi-gromadi-do-2026-roku-13-54-37-09-12-2016/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
181. Понад 150 міст у світі вже розірвали відносини з російськими містами-побратимами. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал.2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14999>(дата звернення: 10 вересня 2022 р.).
182. Понад півтори тисячі тонн гуманітарної допомоги відправили до різних регіонів України з Чернівців. *АрміяInform*. 2022. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/03/17/ponad-pivtory-tysyachi-tonn-gumanitarnoyi-dopomogy-vidpravyly-do-riznyh-regioniv-ukrayiny-z-chernivcziv/>(дата звернення: 10 листопада 2022 р.).
183. *Портал Децентралізація*.URL: <https://decentralization.gov.ua/> (дата звернення: 10 липня 2022 р.).
184. Порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою: законопроект йде на повторне перше читання. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14574>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
185. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. *Урядовий портал*.URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_248012532/UA_15-1%20final.pdf (дата звернення: 10 липня 2022 р.).
186. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.». *Верховна Рада*

- України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF/page2> (дата звернення: 10 липня 2020 р.).
187. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» від 5.08.2020 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебпортал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10 липня 2022 р.).
188. Постанова Центральної виборчої комісії «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міської рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міського голів 22 грудня 2019 року» від 11.10.2019 р. *Центральна виборча комісія* : Офіційний вебпортал. URL: <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-pershi-vibori-deputativ-silskih-selishhnhimiskoi-rad-ob-iednanih-teritorialnih-gromad-i-vidpovidnih-silskih-selishhnhimiskogo-goliv-22-grudnya-2019-roku.html> (дата звернення: 10 січня 2020 р.).
189. Про кількість та склад населення України за підсумками. Всеукраїнського перепису населення 2001 року. *Державний комітет статистики України* : Офіційний вебсайт. URL: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/> (дата звернення: 10 січня 2019 р.).
190. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Законодавство України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 10 січня 2019 р.).
191. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 10 липня 2019 р.).
192. Про схвалення проекту регіональної цільової програми розвитку міжнародного співробітництва та промоції Івано-Франківської області на

- 2022-2026 роки : *Розпорядження ОДА*. Офіційний вебсайт Івано-Франківської обласної державної адміністрації. URL: <https://www.if.gov.ua/npas/pro-shvalennya-proektu-regionalnoyi-cilovoyi-programi-rozvitku-mizhnarodnogo-spivrobotnictva-ta-promociyi-ivano-frankivskoyi-oblasti-na-2022-2026-roki>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
193. Проблеми перерозподілу повноважень між районним та базовим рівнями місцевого самоврядування в сучасних умовах: аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*. 2021. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-08/pererozpodil-rovnovazen.pdf>(дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
194. Проблеми фінансування райрад. «Мінрегіон пропонував запровадити на перехідному етапі субвенцію районним бюджетам», – Олексій Чернишов. *Децентралізація: Офіційний вебпортал*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13528> (дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
195. Програма економічного і соціального розвитку Івано-Франківської міської територіальної громади на 2021-2023 роки. Офіційний сайт міста Івано-Франківська. 2022. URL: <https://www.mvk.if.ua/sektors/54608>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
196. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 р. *Законодавство України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 10 липня 2022 р.).
197. Проект Закону про місцевий референдум від 21.05.2021 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебпортал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
198. Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28.01.2021 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936(дата звернення: 10 липня 2021 р.).

199. Проект Стратегії розвитку Прилісненської ОТГ 2021-2027 рр. *Прилісненська громада* : Офіційний вебсайт. URL: <https://prylisnenska-gromada.gov.ua/strategichnij-plan-rozvitku-prilisnenskoj-teritorialnoj-goromadi-15-26-01-24-06-2020/>(дата звернення: 10 липня 2021 р.).
200. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо комунальної власності». *Міністерство розвитку громад та територій України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-misceve-samovryaduvannya-v-ukrayini-shhodo-komunalnoyi-vlasnosti/>(дата звернення: 10 липня 2021 р.).
201. Проект Стратегії сталого розвитку Нетішинської міської об'єднаної територіальної громади на період до 2028 р. *Нетішинська міська рада* : Офіційний вебсайт. URL: https://www.netishynrada.gov.ua/DOC/publ-inf/%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%AF_%D0%9D%D0%B5%D1%82%D1%96%D1%88%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D0%9E%D0%A2%D0%93-%D0%B4%D0%BE-2028.docx(дата звернення: 10 липня 2021 р.).
202. Проект Стратегії сталого розвитку Солонківської сільської об'єднаної територіальної громади на 2019-2027 рр. (нова редакція). *Солонківська територіальна громада* : Офіційний вебсайт. URL: <https://solonkivska-gromada.gov.ua/strategichne-planuvannya-14-42-01-13-09-2018/>(дата звернення: 10 липня 2020 р.).
203. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947#Text(дата звернення: 10 липня 2021 р.).

204. Прямі іноземні інвестиції в регіони України. *VoxUkraine*. 2022. URL: <https://voxukraine.org/pryami-inozemni-investytsiyi-v-regiony-ukrayiny/>(дата звернення: 10 вересня 2022 р.).
205. Рада ухвалила закон для завершення децентралізації. *Укрінформ*. 17 листопада 2020 р. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3137893-rada-uhvalila-zakon-pro-reorganizaciu-gromad-i-rajoniv.html> (дата звернення: 20 листопада 2022 р.).
206. Регіональна програма розвитку міжнародного співробітництва Чернівецької області на 2021-2023 роки. *Чернівецька обласна державна адміністрація* : Офіційний вебсайт. URL: <https://bukoda.gov.ua/storage/app/sites/23/Prohramy/dep%20comm/rehionalna-prohrama-rozvytku-mizhnarodnoho-spivrobitnytstva-chernivetskoyi-oblasti-na-2021-2023-roku.pdf>(дата звернення: 10 січня 2022 р.).
207. Регульський Є. У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів. *Лівий берег*. 2014. URL: https://lb.ua/society/2014/07/15/272846_leksiya.html(дата звернення: 10 квітня 2019 р.).
208. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. *Міністерство розвитку громад та територій України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reustr/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
209. Реєстр міжрегіональних угод про торговельно-економічне, науково-технічне і культурне співробітництво. *Міністерство розвитку громад та територій України* : Офіційний вебсайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/mizhregionalne-ta-transkordonne-spivrobitnitstv/reustr-mizhregionalnih-ugod-pro-torgovelnno-ekonomichne-naukovo-tehniche-i-kulturne-spivrobitnitstvo/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
210. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України (2019 р., 2021 р.). *Центр Разумкова*. URL: <https://razumkov.org.ua/>(дата звернення: 10 лютого 2020 р.).

211. Розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1.04.2014 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебресурс. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>(дата звернення: 10 березня 2019 р.).
212. Романюк А. *Методологічні основи виборчих досліджень. Теоретичні та практичні аспекти проведення виборчих кампаній. Сучасні методи та інструменти політичної науки : колективна монографія (за результатами серії теоретичних і практичних воркшопів у рамках проекту «Удосконалення методів та інструментів політології в Україні: вплив університетів країн Вишеградської четвірки» від 13–15 вересня 2019 року)*. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2020. С. 182–212.
213. Романюк А. *Національні та регіональні політичні процеси: визначення та виміри. Теоретико-методологічні підходи до вивчення суспільно-політичних інститутів та процесів : колективна монографія*. Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2022. С. 179–200.
214. Романюк А. *Особливості та тенденції трансформації членської бази в політичних партіях України. Вісник Львівського університету. Серія «Філософсько-політологічні студії»*. 2022. № 43. С. 295–305.
215. Савчин М. (у співавт.). *Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти*. Ужгород: ТИМРАНИ, 2015. 216 с.
216. Саєнко П. *Теоретичні засади формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади. Економіка і суспільство*. 2016. № 7. С. 594–598.
217. *Самоврядування та децентралізацію вже можна викладати у школі. Децентралізація* : Офіційний вебпортал. 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12853>(дата звернення: 10 квітня 2021 р.).

218. Сванидзе А. Генезис феодального города в раннесредневековой Европе: проблемы и типология. *Городская жизнь в средневековой Европе*. Москва : Знание, 1987. С. 7–114.
219. Серьогіна С. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні. Харків : Право, 2005. 256 с.
220. Сірик З. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 102–107.
221. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 22–24.
222. Стратегічний план розвитку Калинівської міської об'єднаної територіальної громади на 2020-2030 роки. *Калинівська міська рада* : Офіційний вебсайт. 2022. URL: <https://kalynivska-objednana-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-14-41-19-12-06-2019/>(дата звернення: 10 липня 2020 р.).
223. Стратегічний план розвитку Кам'янської міської об'єднаної територіальної громади на період 2019-2028 рр. *Кам'янська міська рада* : Офіційний вебсайт. URL: https://kammiskrada.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%AF_%D0%9A%D0%B0%D0%BC%D1%8F%D0%BD%D1%81_%D0%BA%D0%BEi_%D0%9E%D0%A2%D0%93.pdf(дата звернення: 10 липня 2020 р.).
224. Стратегія розвитку Бахмутської міської ОТГ на період до 2027 р. *Офіційний сайт Бахмутської міської ради*. 2022. URL: https://drive.google.com/file/d/15BdOvhZu4paFporD5-_Lrl6JhGekmnWp/view(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
225. Стратегія розвитку Березнегуватської селищної ради на період до 2027 р. *Березнегуватська громада* : Офіційний вебсайт. URL: <https://berezneguvatska-gromada.gov.ua/strategii-rozvitku-berezneguvatskoi-ob%E2%80%99ednanoi-teritorialno-gromadi-11-53-13-22-02-2021>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).

226. Стратегія розвитку Вчорайшенської сільської об'єднаної територіальної громади до 2027 р. *Вчорайшенська громада* : Офіційний вебсайт. URL: <https://vchorayshenska-gromada.gov.ua/docs/461791/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
227. Стратегія розвитку Гребінківської міської об'єднаної територіальної громади до 2028 р. Гребінківська міська об'єднана територіальна громада: Офіційний вебсайт. 2022. URL: http://www.hrebinka.org.ua/data/files/new/strategiya/strateg_final2.pdf(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
228. Стратегія розвитку Музиківської об'єднаної громади на 2017-2025 рр. URL: <https://muzykivskaotg.gov.ua/storage/documents/attachments/163c3b8f03f39eff26d796f94413b6c4.pdf>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
229. Стратегія розвитку Мукачівської міської об'єднаної територіальної громади до 2027 року. *Мукачівська міська рада* : Офіційний вебсайт. 2022. URL: <https://mukachevo-rada.gov.ua/upravlinnya-mistom/strategiya-2027/strategiya-rozvitku-mukachivskoyi-otg-do-2027-roku>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
230. Стратегія розвитку Набутівської ОТГ на період до 2025 р. *Набутівська громада* : Офіційний вебсайт. 2022. URL: <https://nabutivska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-nabutivskoi-otg-na-period-do-2025-roku-08-38-31-30-01-2018/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
231. Стратегія розвитку Недригайлівської об'єднаної територіальної громади на 2018-2025 рр. *Недригайлівська громада* : Офіційний вебсайт. URL: <https://nedrygaylivska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-nedrigajlivskoi-ob%E2%80%99ednanoi-teritorialnoi-gromadi-na-20182025-rr-08-11-54-30-10-2018/> (дата звернення: 10 липня 2022 р.).
232. Стратегія розвитку Нововодолазької селищної територіальної громади на 2018-2025 рр. (нова редакція). URL: <https://vodolaga-gromada.gov.ua/storage/economic-profile/general/84beb608750e001e76590b70bebff346.pdf>(дата звернення: 10 вересня 2021 р.).

233. Стратегія розвитку Новопраської селищної об'єднаної територіальної громади. 2019. URL: https://rada.info/upload/users_files/04366086/d5dcd3f1214ad87253b2b47c4fb1d5d.pdf(дата звернення: 10 липня 2020 р.).
234. Стратегія розвитку Обухівської міської територіальної громади Київської області на 2022-2027 роки. *Обухівська міська рада* : Офіційний вебсайт. 2022. URL: <https://obcity.gov.ua/gromadyanam/ekonomika-mista/strategiya-rozvitku/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
235. Стратегія розвитку Преображенської сільської об'єднаної територіальної громади на 2021-2027 рр. *Преображенська об'єднана територіальна громада* : Офіційний вебсайт. URL: <https://preobrazhenska-gromada.gov.ua/plan-zahodiv-na-20212023-roki-z-realizacii-strategii-rozvitku-preobrazhenskoj-silskoi-ob%E2%80%99ednanoi-teritorialnoi-gromadi-na-20212027-roki-1600251247/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
236. Стратегія розвитку Рівненської територіальної громади на період до 2027 р. *Рівненська міська рада* : Офіційний вебсайт. URL: <http://rivnerada.gov.ua/portal-files/portal/.pdf>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
237. Стратегія розвитку Сновської міської територіальної громади на 2021-2027 рр. *Сновська міська рада* : Офіційний вебсайт. URL: <https://snovmr.gov.ua/pro-zatverdzhennya-strategiyi-rozvytku-snovskoyi-miskoyi-terytorialnoyi-gromady-na-2021-2027-roky/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
238. Стратегія розвитку Шабівської об'єднаної територіальної громади Білгород-Дністровського району Одеської області на 2019-2030 рр. *Шабівська сільська рада об'єднана територіальна громада* : Офіційний вебсайт. 2022. URL: <https://shabivska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-shabivskoi-otg-15-39-52-05-03-2019/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
239. Стратегія сталого розвитку Великогаївської сільської об'єднаної територіальної громади на 2018-2025 рр. *Великогаївська громада* :

- Офіційний вебсайт. URL: <https://velykogaivska-gromada.gov.ua/starategiya-rozvitku-gromadi-12-01-47-07-02-2017/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
240. Стратегія сталого розвитку Хотинської територіальної громади на 2021-2027 рр. URL: <https://khotyn.dosvit.org.ua/storage/documents/documents/23361df827027b34034d62878ba33e1d.pdf>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
241. Суспільно-політичні настрої населення України : опитування (24 липня – 1 серпня 2021 р.). *Київський міжнародний інститут соціології*. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1055&page=1> (дата звернення: 10 грудня 2021 р.).
242. Тараненко Г. Досвід децентралізації у країнах ЄС. *Інструменти і практики публічного управління в контексті децентралізації : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (23 червня 2020 року)*. Житомир : Поліський національний університет, 2020. С. 131–136.
243. Тарасенко Н. Особливості підготовки та проведення місцевих виборів-2020 в оцінках експертів. *Україна: події, факти, коментарі*. 2020. № 10. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2020/ukr10.pdf>. (дата звернення: 10 грудня 2020 р.).
244. Тимченко І. Територіальна громада у транскордонному просторі: чинники, закономірності, пріоритети розвитку : монографія. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», 2019. 444 с.
245. Токвіль А. Про демократію в Америці. Київ : Видавничий дім «Всесвіт», 1999. 590 с.
246. Тьерри О. Исчезновение античного рабства (Смешение рас). Санкт-Петербург : [s.n.], 1912. 505 с.
247. У Києва стало більше міст-побратимів: Кличко зустрівся з мерами 8 європейських міст. *LB.ua*. 2022. URL: https://lb.ua/news/2022/08/20/526840_klichko_zustrivsvya_z_merami_8.html (дата звернення: 10 вересня 2022 р.).

248. Угода між Міністерством територіального планування і будівництва Республіки Польща та Державним комітетом України у справах містобудування і архітектури про утворення польсько-української Комісії з територіального планування від 25.06.1996 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_047#Text(дата звернення: 10 липня 2021 р.).
249. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща від 24.05.1993 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_171#Text(дата звернення: 10 липня 2021 р.).
250. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text(дата звернення: 10 липня 2021 р.).
251. Угорщина виділяє майже 6 мільйонів євро на виплати «постраждалим від війни» угорцям Закарпаття. *InfoPost.Media*. 2022. URL: <https://infopost.media/ugorshhyna-vydilyaye-majzhe-6-miljoniv-yevro-na-vyplaty-postrazhdalym-vid-vijny-ugorczyam-zakarpattya/>(дата звернення: 10 жовтня 2022 р.).
252. Угорщина передала на Закарпаття перший гумвантаж. *Укрінформ*. 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3415011-ugorsina-peredala-na-zakaratta-persij-gumvantaz.html> (дата звернення: 10 жовтня 2022 р.).
253. Узун Ю. Чинник концепції «Європа регіонів» в процесах децентралізації в Україні. *Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. Соціологія і політичні науки*. 2018. Т. 23. №2 (31). С. 162–179.
254. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. *Верховна Рада України* : Офіційний вебресурс. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text>(дата звернення: 19 квітня 2019 р.).

255. Українським громадам допомагають європейські міста-побратими. *Асоціація міст України* : Офіційний вебсайт. 2022. URL: <https://auc.org.ua/novyna/ukrayinskym-gromadam-dopomagayut-yevropeyski-mista-pobratymu>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
256. Українці довіряють місцевій владі більше, ніж центральній – дослідження «Active Group». *Асоціація міст України* : Офіційний вебсайт. 2020. URL: <https://auc.org.ua/novyna/ukrayinci-doviryayut-misceviy-vladi-bilshe-nizh-centralniy-doslidzhennya-active-group>(дата звернення: 15 листопада 2020 р.).
257. Улюгін Д. Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал. 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12661>(дата звернення: 10 січня 2021 р.).
258. Урядовий законопроект про адмінтерустрій усуває громади від управління своїми територіями, – АМУ. *Асоціація міст України*. 2022. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/uryadovyy-zakonproyekt-pro-adminterustriy-usuvaye-gromady-vid-upravlinnya-svoyimi-teritoriyami>(дата звернення: 10 вересня 2022 р.).
259. Федоренко В., Чернеженко О. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні : монографія. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.
260. Хорт І. Методологічні проблеми дослідження функцій місцевого самоврядування. Віче. 2015. № 12. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/4781/>
261. *Центральна виборча комісія* : Офіційний вебсайт. URL: https://www.cvk.gov.ua/vibory_category/mistsevi-vibori/vibori-deputativ-verhovnoi-radi-avtonomnoi-respubliki-krim-oblasnih-rayonnih-miskih-rayonnih-silskih-selishhnih-rad-25-10-2020.html# (дата звернення: 20 липня 2022 р.).
262. Цірнер М., Марадик Н. Особливості фіскальної децентралізації в Словацькій Республіці: досвід для України. *Політичне життя*. 2020. № 2. С. 57–62.

263. Чернеженко О. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні. Дис. на здобуття наук. ст. д.ю.н. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2019. 521 с.
264. Чернишов О. Наша наступна мета – створити у громадах додатково 350 Центрів безпеки. *Децентралізація* : Офіційний вебпортал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14187> (дата звернення: 10 жовтня 2022 р.).
265. Чому децентралізація політичної влади в Україні є завданням європейської інтеграції? *Євроінтеграційний портал*. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/analitika/chomu-decentralizaciya-politychnoyi-vlady-v-ukrayini-ye-zavdannuyam-uevropeyskoji> (дата звернення: 21 серпня 2022 р.).
266. Чудик Н. Історія статутів територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. № 22. С. 122–124.
267. Шведський погляд на нагляд у місцевому самоврядуванні. *Децентралізація: Офіційний вебпортал*. 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12460>
268. Шумовська К. Методологія дослідження місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=384>(дата звернення: 10 листопада 2018 р.).
269. Щедрова Г. Інституційна пам'ять: концептуалізація в політологічному дискурсі. *Політикус*. 2021. № 5. С. 17–22.
270. Щербатюк О. Дефініція «інвестиційний потенціал підприємства»: сутність та відмінності. *Ефективна економіка*. 2011. № 11. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=773>. (дата звернення: 10 липня 2018 р.).
271. Як відбувалися вибори Президента України з часів незалежності. *Суспільне мовлення*. 2019. URL: <https://pl.suspilne.media/news/19451> (дата звернення: 5 грудня 2019 р.).

272. Як міста-побратими можуть допомогти у відновленні України? Приклади та інструкція. *Рубрика*. 2022. URL: <https://rubryka.com/article/twin-cities-help-ukraine/>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
273. Bonnal J. *A History of Decentralization*. Columbia University. 2013. URL: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.html(дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
274. Brezovnik B., Hoffman I., Kostrubiec Ja. *Local Self-Government in Europe*. Institute for Local Self-Government Maribor, 2021. 445 p.
275. Burke W., Teller M. *A Guide to Owning Transparency. How Federal Agencies Can Implement and Benefit from Transparency*. Washington, 2009. 88 p. URL: https://www.academia.edu/7758087/A_Guide_To_Owning_Transparency_How_Federal_Agencies_can_Implement_and_Benefit_from_Transparency
276. Charrad M. Central and Local Patrimonialism: State-Building in Kin-Based Societies. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 2011. Vol. 636. P. 49–68.
277. Colletta C. L'evoluzione storico-legislativa delle autonomie locali: gli Enti Locali nell'ordinamento italiano. *Diritto.it*. 2021. URL: <https://www.diritto.it/levoluzione-storico-legislativa-delle-autonomie-locali-gli-enti-locali-nellordinamento-italiano/>(дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
278. Decentralizácia verejnej správy 2003-2006. Apríl 2003. URL: https://www.komunal.eu/images/pdf/Projekt_decentralizacie_2003_2006.pdf(дата звернення: 10 березня 2019 р.).
279. Decentralization Index. *European Committee of the Regions*. 2022. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index>(дата звернення: 10 липня 2022 р.).
280. Declaration of the Assembly of European regions on regionalism in Europe (Basel, 4.12.1996). *Assembly of European Regions : web-site*. URL: [www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf) (дата звернення: 10 липня 2019 р.).

281. Déconcentration et décentralisation : définition et différences. *Pamplousse Magazine*. 2023. URL: <https://www.pamplousse-magazine.co/post/deconcentration-decentralisation-definition-differences>(дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
282. Denmark's Constitution of 1953. *Constituteproject.org*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953.pdf?lang=en (дата звернення: 10 липня 2019 р.).
283. Discours de M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, au congrès des présidents des conseils généraux, sur le projet de loi relatif à la répartition des compétences, Lyon le 23 septembre 1982. *Vie-publique.fr*. URL: <https://www.vie-publique.fr/discours/256670-gaston-defferre-23091982-repartition-des-competences>
284. Emese P. Models of Legal Supervision over Local Self Governments in Continental Europe (Excluding France). *Pécs Journal of International and European Law*. 2018. № 2. P. 6–20.
285. Emiatt sem kell szégyenkeznie Magyarországnak. *Rigo Kiadója A Mediaworks Hungary*. 2018. URL: <https://www.origo.hu/itthon/20180123-nepszavazasok-es-helyi-referendumok-magyarorszagon.html> (дата звернення: 10 січня 2019 р.).
286. European Charter of Local Self-Government (Strasbourg, 15.10.1985). *Council of Europe Portal*. URL: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-gbr-a6/16808d7b2d> (дата звернення: 10 липня 2019 р.).
287. Facondini L. Gli ordinamenti delle autonomie locali – i Comuni, le Province e le Città metropolitane. *Diritto.it*. 2021. URL: <https://www.diritto.it/gli-ordinamenti-delle-autonomie-locali-i-comuni-le-province-e-le-citta-metropolitane/>(дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
288. Finland – unitary state organised on a decentralised basis. *European Committee of the Regions*. 2022. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Finland.aspx> (дата звернення: 10 липня 2022 р.).

289. Finland's Constitution of 1999 (with Amendments through 2011).
Constituteproject.org. URL:
<https://www.constituteproject.org/constitution/Finland> (дата звернення: 10 липня 2019 р.).
290. France's Constitution of 1958 (with Amendments through 2008).
Constituteproject.org. URL:
<https://www.constituteproject.org/constitution/France> (дата звернення: 10 липня 2019 р.).
291. Gierke O. von. *Das deutsche Genossenschaftsrecht*. Bd. I. Berlin, 1868.
1111 p.
292. Gneist R. *Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*. 3-te Aufl. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1871. 885 s.
293. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland hat am 23. Mai 1949*. URL:
<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>(дата звернення:
15 жовтня 2022 р.).
294. Kaspar M. *Entwicklungen, Unterschiede und Gemeinsamkeiten der deutschen Kommunalverfassungen*. Universität Konstanz, 2006. URL: <https://dnb.info/1081295880/34>(дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
295. Kaufman H. Administrative Decentralization and Political Power. *Public Administration Review*. 1969. № 29. P. 3–15.
296. Kettl Donald F. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*. 1997. Vol. 16. № 3. P. 446–462.
297. *Koncepcie Klientyky orientovaná veřejná správa 2030*. Ministerstvo vnitra České republiky. 2020. URL: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepcie-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx> (дата звернення: 20 січня 2021 р.).
298. La loi Defferre sur la décentralisation est promulguée. *Services de la Première ministre*. 2019. URL: <https://www.gouvernement.fr/partage/10896-2-mars-1982-la-loi-defferre-sur-la-decentralisation-est-promulguee>(дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).

299. La révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, acte II de la décentralisation. *Vie-publique.fr*. 2019. URL: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38440-lacte-ii-de-la-decentralisation-la-revision-constitutionnelle#l%E2%80%99autonomie-financi%C3%A8re-des-collectivit%C3%A9s-territoriales>(дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
300. Latvijas Republikas Satversme. (Latvijas Satversmes Sapulces 1922. gada 15. februāra kopsēdē pieņemtā). *Latvijas Republikas tiesību akti*. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme>(дата звернення: 10 липня 2018 р.).
301. Leverotti F. Leggi del principe, leggi della città nel ducato visconteo-sforzesco. In: Signori, regimi signorili e statuti nel tardo medioevo. *VII Convegno del Comitato italiano per gli studi e le edizioni delle fonti normative*. Pàtron, Bologna, 2003. P. 143–188.
302. Melnychuk V., Marchuk V., Hladiy V., Holubiak N., Dudkevych V. The Development of a System of Local SelfGovernment in the Countries of the Visegrad Group in the Conditions of Postmodern Society. *Postmodern Openings*. 2021. № 12 (2). P. 233–245.
303. Melnychuk V., Marchuk V., Novoselshyi I., Shlemkevych T., Chorooskyi V. The Appointment of the History Philosophy in Comprehending Modern Civilizational Challenges in a Post-Pandemic Society. *Postmodern Openings*. 2020. № 11 (1/2). P. 74–84.
304. Melnychuk V., Nemish Yu., Borshch H. Decentralization and its influence on local community development. *Economics, Finance and Management Review*. 2020. № 4. P. 4–12.
305. Miestna samospráva bude vedieť reagovať na nové trendy, umožní to operačný program Efektívna verejná správa. *Ministerstvo vnútra SR*. 2018. URL: https://www.minv.sk/?aktuality_zahranicna_pomoc_MV_SR&sprava=miestna-samosprava-bude-vediet-reagovat-na-nove-trendy-umozni-to-operacny-program-efektivna-verejna-sprava(дата звернення: 10 січня 2019 р.).

306. Mohl R. Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften in Monographien dargestellt. Taschenbuch: Adamant Media Corporation, 2001. 619 p.
307. Mookherjee D. Political decentralization. Boston University: Department of Economics, 2014. URL: https://www.bu.edu/econ/files/2015/04/Mookherjee_PolDecentAREDec14v2.pdf (дата звернення: 10 липня 2019 р.).
308. On the application of the principles of subsidiarity and proportionality (Protocol 12008E/PRO/02). *Official Journal of the European Union*. 2008. № 115. P. 206–209.
309. Opinion on the new Constitution of Hungary. *Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session* (Venice, 17-18 June 2011). Venice Commission, 2011. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e) (дата звернення: 10 квітня 2019 р.).
310. Ozmen A. Notes to the concept of decentralization. *European Scientific Journal*. 2014. № 10. P. 415–424.
311. Proudhon P.-J. The Principle of Federation. 1863. URL: <https://libcom.org/files/P.-J.%20Proudhon%20-%20The%20Principle%20of%20Federation.pdf> (дата звернення: 10 липня 2019 р.).
312. Schaeffner W. Geschichte Der Rechtsverfassung Frankreichs: Bis Auf Hugo Capet (1849). Sauerländer: Nabu Press, 2012. 696 p.
313. Slavinskaite N. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe. *Global Journal of Business Economics and Management Current Issues*. 2017. № 7(1):69. URL: https://www.researchgate.net/publication/316067928_Fiscal_decentralization_in_Central_and_Eastern_Europe (дата звернення: 10 листопада 2018 р.).
314. Stein L. Handbuch der Verwaltungslehre. 3-te Aufl., I Theil. Stuttgart: Verlag der J. G. Coltaschen Buchhandlung, 1888. 565 s.

315. Subnational Governments in OECD Countries. URL: <http://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>(дата звернення: 15 жовтня 2022 р.).
316. Subsidiarity. Glossary of summaries. *EUR-Lex. AccesstoEuropeanUnionlaw*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html> (дата звернення: 10 липня 2022 р.).
317. The Constitution of the Republic of Poland(2nd April, 1997). URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>(дата звернення: 10 липня 2019 р.).
318. Törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról (évi CCXXXVIII). Wolters Kluwer. 2013. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300238.TV>(дата звернення: 10 липня 2019 р.).
319. Törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (évi CLXXXIX). Wolters Kluwer. 2011. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>(дата звернення: 10 липня 2019 р.).
320. Treisman D. Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis. *American Journal of Political Science*. 1999. № 43. P. 488–517.
321. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Strona główna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzuzdziennik-ustaw/referendum-lokalne-16885627> (дата звернення: 10 червня 2019 р.).
322. Verbal de L'assemblée Nationale, sur la Constitution des Municipalités: Extrait du Procès (du 14 Décembre 1789). URL: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dec/1789/12/14/n1/jo>(дата звернення: 10 червня 2019 р.).

323. Vietējo pašvaldību referendumu likums (Likums stājas spēkā 2024. gada 1. janvārī.). *Latvijas Republikas tiesību akti*. URL: <https://likumi.lv/ta/id/331194-vietejo-pasvaldibu-referendumu-likums>(дата звернення: 10 червня 2022 р.).
324. Vinnykova N. Risks of political non-decision-making (applications toUkraine).*Politicus*. 2020. № 5. P. 35–43.
325. Young D. Local Government in the Nordic and Baltic countries: An overview. SKL International, 2016. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/SKL20International20HELA20160426.pdf>(дата звернення: 10 червня 2019 р.).
326. Yuliani E. Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean? *Interlaken Workshop on Decentralization (27-30 April 2004, Interlaken, Switzerland)*.URL: https://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf (дата звернення: 10 червня 2019 р.).
327. Zajíček Ja. Místní samosprávy a manažeři místní samosprávy v sedmnácti evropských zemích. *Veřejná správa*. 2008. № 8. URL: <https://www.mvcr.cz/clanek/mistni-samospravy-a-manazeri-mistni-samospravy-v-sedmnacti-evropskych-zemich-i.aspx>(дата звернення: 10 червня 2019 р.).
328. Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu. Ministerstvo vnitra České republiky. 2021. URL: <https://storymaps.arcgis.com/stories/27ada7f9e22d4e9290f1aaa5ccb31c96>(дата звернення: 15 червня 2021 р.).

ДОДАТКИ

Додаток А

Візуальне подання тексту

«Програми економічного і соціального розвитку

Івано-Франківської міської територіальної громади на 2021-2023 роки»

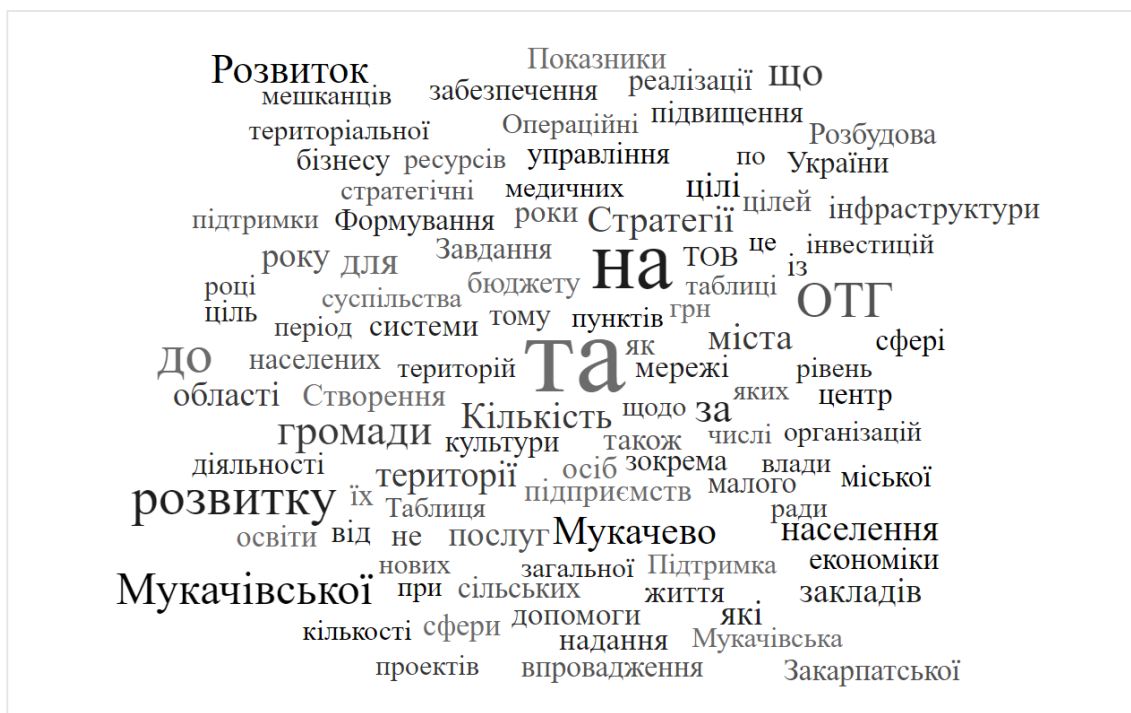
(Івано-Франківська область) [182] з використанням технології створення

«хмари слів»



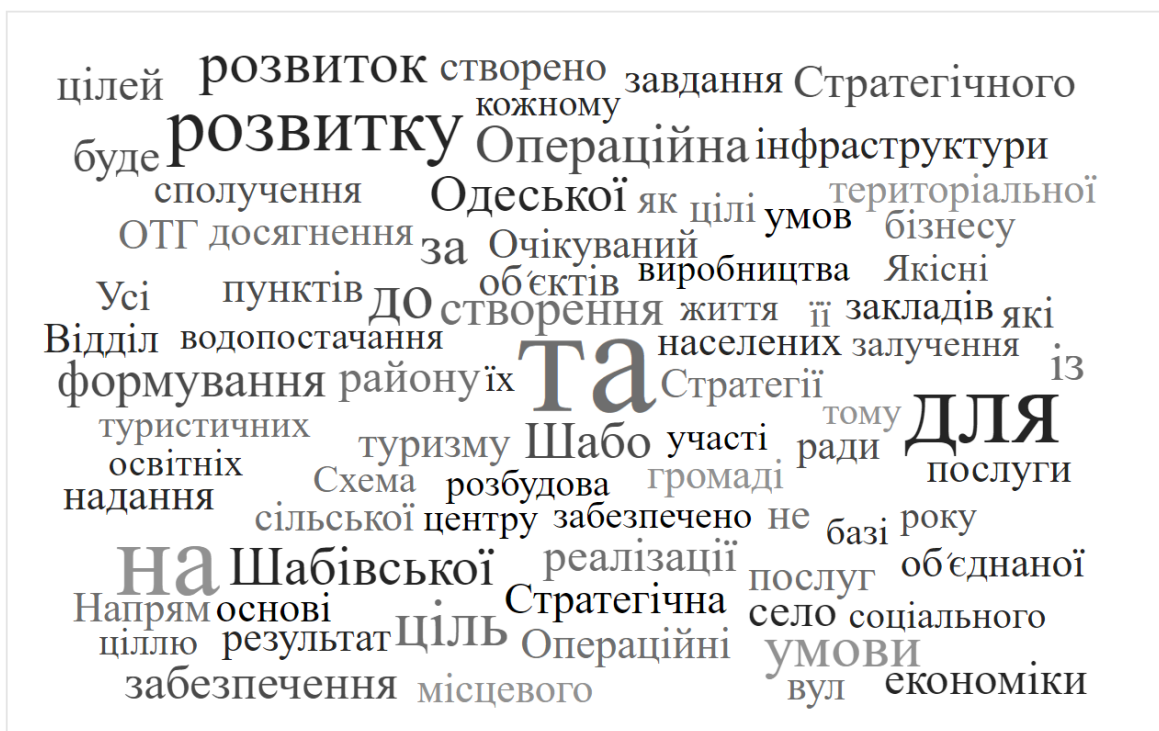
Візуальне подання тексту

«Стратегії розвитку Мукачівської міської об'єднаної територіальної громади до 2027 року» (Закарпатська область) [218] з використанням технології створення «хмари слів»



Візуальне подання тексту

«Стратегії розвитку Шабівської об'єднаної територіальної громади Білгород-Дністровського району Одеської області на 2019-2030 рр.» (Одеська область) [227] з використанням технології створення «хмари слів»



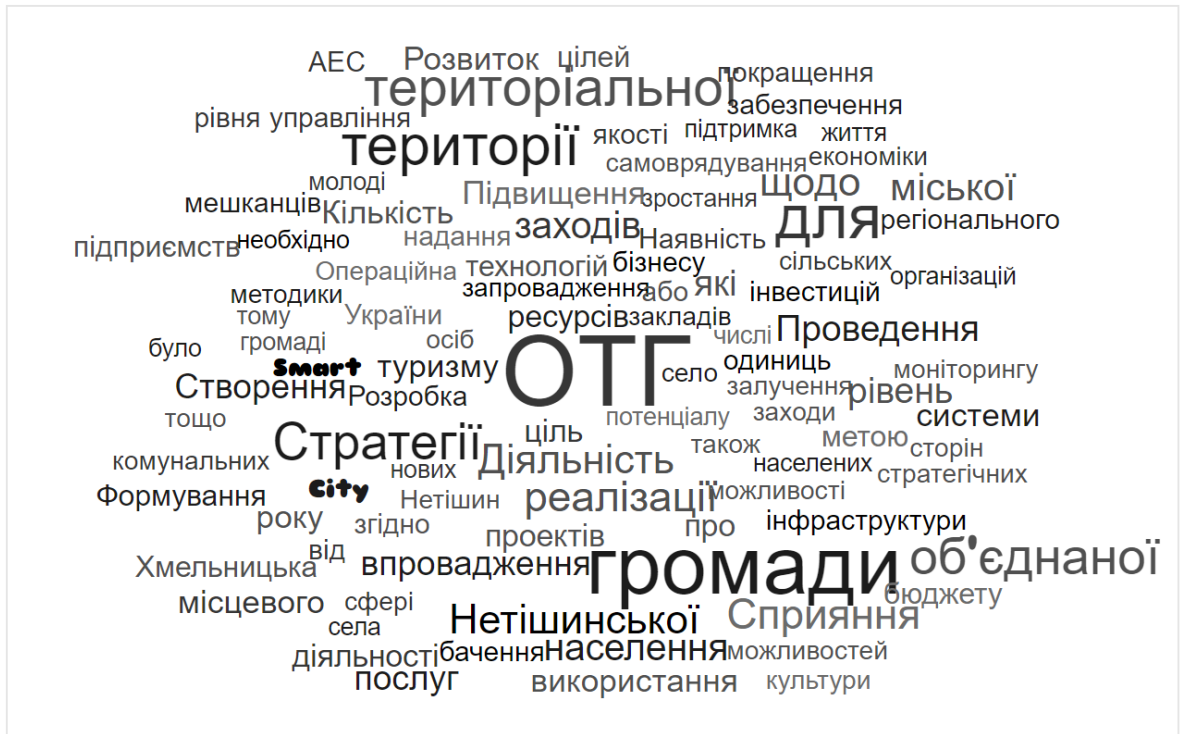
Візуальне подання тексту

«Стратегічного плану розвитку Калинівської міської об'єднаної територіальної громади на 2020-2030 роки» (Вінницька область) [210] з використанням технології створення «хмари слів»



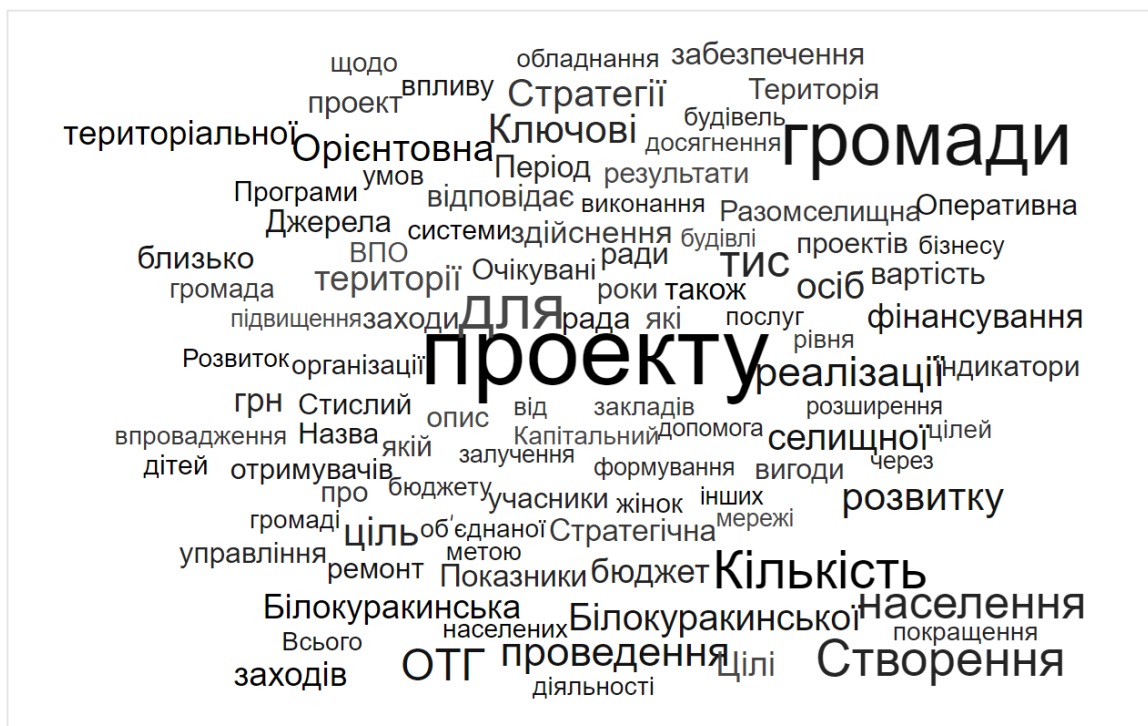
Візуальне подання тексту

«Проекту Стратегії сталого розвитку Нетішинської міської об'єднаної територіальної громади на період до 2028 р.» (Хмельницька область) [188] з використанням технології створення «хмари слів»



Візуальне подання тексту

«Плану реалізації Стратегії розвитку Білокуракинської об'єднаної територіальної громади 2020-2022 рр.» (Луганська область) [167] з використанням технології створення «хмари слів»



Візуальне подання тексту

«Стратегії розвитку Вчорайшенської сільської об'єднаної територіальної громади до 2027 р.» (Житомирська область) [204] з використанням технології створення «хмари слів»



Візуальне подання тексту

«Стратегії розвитку Гребінківської міської об'єднаної територіальної громади до 2028 р.» (Полтавська область) [205] з використанням технології створення «хмари слів»



Візуальне подання тексту

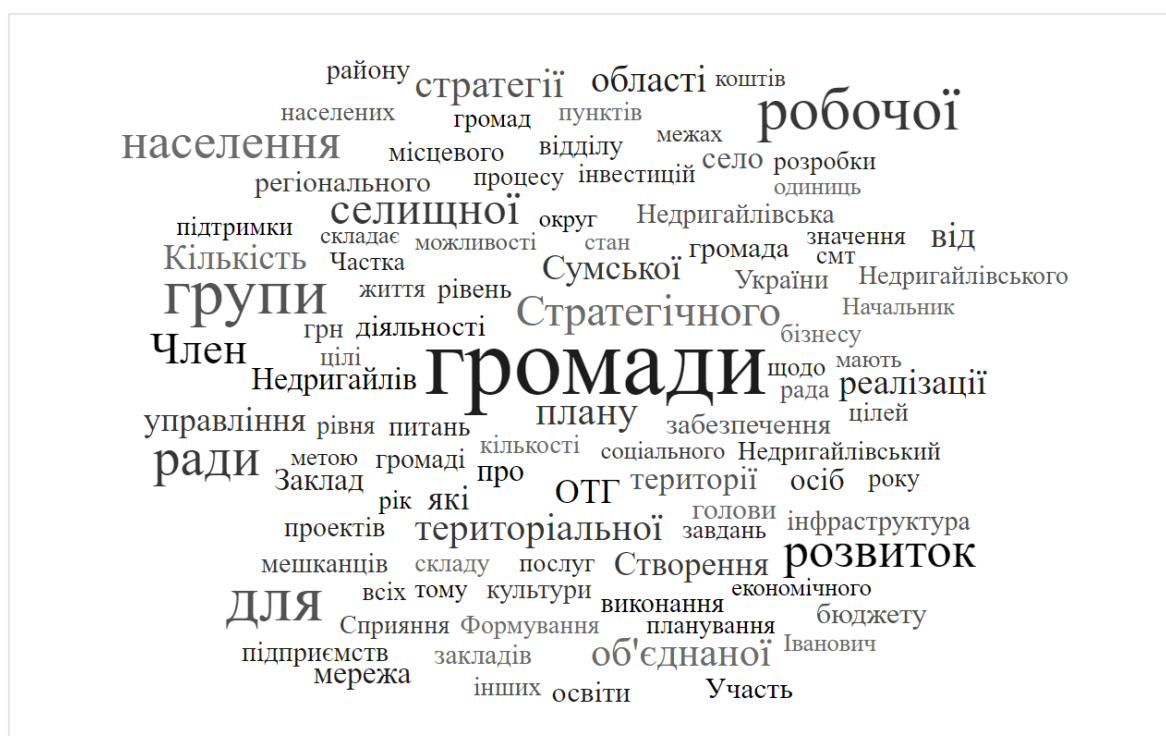
«Стратегічного плану розвитку Кам'янської міської об'єднаної територіальної громади на період 2019-2028 рр.» (Дніпропетровська область)

[201] з використанням технології створення «хмари слів»



Візуальне подання тексту

«Стратегія розвитку Недригайлівської об'єднаної територіальної громади на 2018-2025 рр.» (Сумська область) [220] з використанням технології створення «хмари слів»



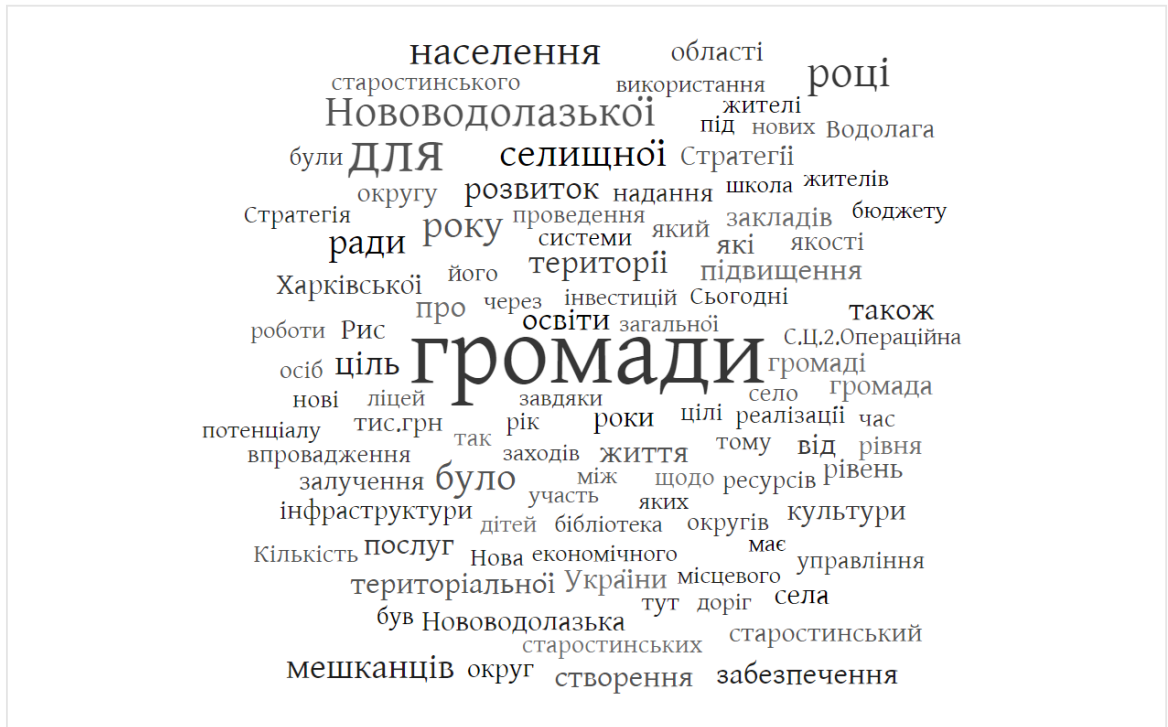
Візуальне подання тексту

«Стратегія розвитку Музиківської об'єднаної громади на 2017-2025 рр.»
 (Херсонська область) [206] з використанням технології створення «хмари слів»



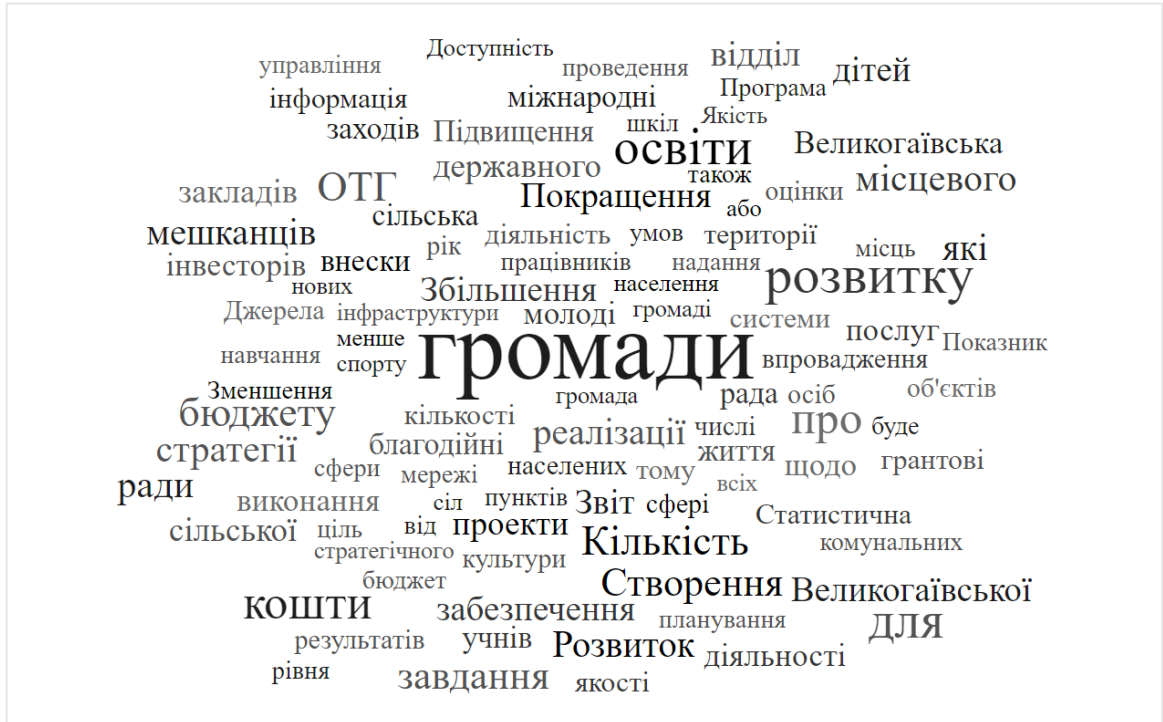
Візуальне подання тексту

«Стратегії розвитку Нововодолазької селищної територіальної громади на 2018-2025 рр. (нової редакції)» (Харківська область) [221] з використанням технології створення «хмари слів»



Візуальне подання тексту

«Стратегії сталого розвитку Великогаївської сільської об'єднаної територіальної громади на 2018-2025 рр.» (Тернопільська область) [228] з використанням технології створення «хмари слів»



Візуальне подання тексту

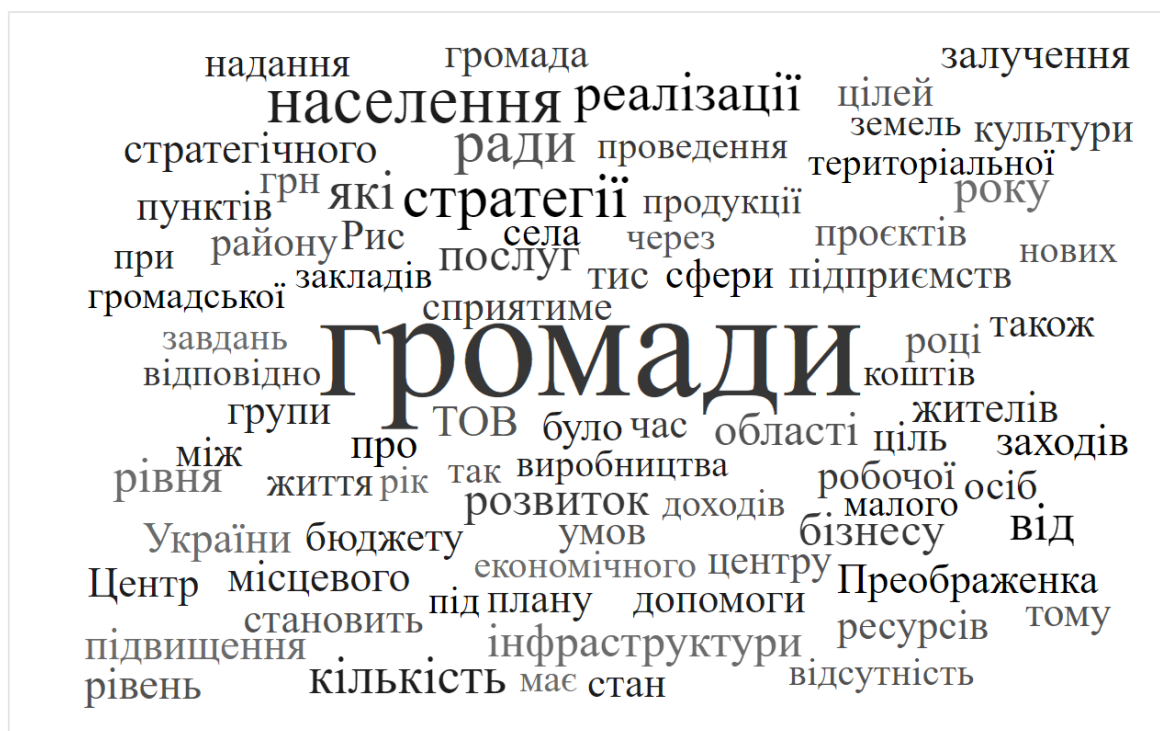
«Стратегії розвитку Сновської міської територіальної громади на 2021-2027 рр.» (Чернігівська область) [226] з використанням технології створення

«хмари слів»



Візуальне подання тексту

«Стратегії розвитку Преображенської сільської об'єднаної територіальної громади на 2021-2027 рр.» (Запорізька область) [224] з використанням технології створення «хмари слів»



Візуальне подання тексту

«Проекту Стратегії розвитку Прилісненської ОТГ 2021-2027 рр.»

(Волинська область) [186] з використанням технології створення «хмари слів»



Візуальне подання тексту

«Стратегія розвитку Рівненської територіальної громади на період до 2027 р.» (Рівненська область) [225] з використанням технології створення «хмари слів»

