

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут новітніх освітніх технологій

Кафедра фінансів, банківської справи та страхування ВННІЕ

ПАСІК Максим Юрійович

**Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого
самоврядування в Україні**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАзм-22
М. Ю. Пасік

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	6
1.1. Зміст, призначення та специфіка діяльності органів місцевого самоврядування	6
1.2. Зарубіжні моделі організації діяльності органів місцевого самоврядування	13
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	19
2.1. Аналіз ключових досягнень і викликів реформи децентралізації	17
2.2. Оцінка ролі зарубіжних партнерів у модернізації діяльності вітчизняних органів місцевого самоврядування	26
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	33
3.1. Міжнародна практика зміцнення фінансової самостійності територіальних громад і можливості її адаптації до вітчизняних умов	33
3.2. Світовий досвід розвитку електронної демократії та цифрових сервісів місцевих громад й шляхи його впровадження в українську практику	39
ВИСНОВКИ	43
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	47

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасні виклики, пов'язані з воєнними діями, відновленням територіальних громад, обмеженими ресурсами та підвищеними вимогами до якості публічних послуг, потребують упровадження інноваційних управлінських підходів, апробованих у країнах із розвинутими моделями місцевої демократії. Вивчення та адаптація іноземного досвіду дають можливість сформувати дієві механізми модернізації муніципального управління, удосконалити інституційні та фінансові інструменти діяльності органів місцевого самоврядування, а також забезпечити сталий розвиток громад відповідно до європейських стандартів належного врядування.

Питання імплементації закордонного досвіду в процесі реформування діяльності органів місцевого самоврядування вивчали такі науковці, як К. Бережна, Р. Гаврік, Д. Клименко, Н. Костіна, О. Малюхов, А. Француз, С. Хрущ та інші. Попри значну кількість напрацювань, окремі аспекти теми залишаються недостатньо дослідженими. Зокрема, потребують уточнення механізми адаптації зарубіжних підходів до зміцнення фінансової самостійності громад, а також питання впровадження іноземних практик електронної демократії та цифрових сервісів у місцевих громадах в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є комплексне вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування з подальшим обґрунтуванням практичних рекомендацій щодо його адаптації до українських умов з метою підвищення ефективності, прозорості та інституційної спроможності громад.

Досягнення мети дослідження передбачає розв'язання таких завдань:

- визначити зміст, призначення та специфіку діяльності органів місцевого самоврядування;
- розглянути зарубіжні моделі організації діяльності органів місцевого самоврядування;
- провести аналіз ключових досягнень і викликів вітчизняної реформи децентралізації;

- здійснити оцінку ролі зарубіжних партнерів у модернізації діяльності вітчизняних органів місцевого самоврядування;
- узагальнити міжнародну практику зміцнення фінансової самостійності територіальних громад і визначити можливості її адаптації до вітчизняних умов;
- підсумувати світовий досвід розвитку електронної демократії та цифрових сервісів місцевих громад й обґрунтувати шляхи його впровадження в українську практику.

Об'єкт дослідження – діяльність органів місцевого самоврядування в Україні. *Предмет дослідження* – суспільні відносини, що виникають в процесі реформування діяльності органів місцевого самоврядування на основі зарубіжного досвіду.

Методи дослідження. При написанні кваліфікаційної роботи використано такі методи наукового дослідження: аналіз та узагальнення науково-методичної літератури, порівняльний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду місцевого самоврядування, системний і структурний аналіз фінансових та адміністративних механізмів, а також синтез отриманих результатів для формулювання рекомендацій щодо адаптації міжнародних практик до українських умов.

Інформаційну базу дослідження становили нормативно-правові акти України та інших країн щодо місцевого самоврядування, наукові публікації українських та зарубіжних дослідників, офіційні статистичні дані, матеріали міжнародних організацій і аналітичних центрів, а також особисті висновки та судження автора.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в систематизації та адаптації зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування для умов України. До основних результатів проведеного дослідження належать такі наукові положення:

- обґрунтовано авторське визначення діяльності органів місцевого самоврядування як засновану на принципах самоврядності, законності та участі громади системну та безперервну публічно-владну й управлінську діяльність

виборних і інших уповноважених органів територіальних громад, спрямовану на регулювання та вирішення питань місцевого значення, забезпечення сталого розвитку відповідної території, надання якісних публічних послуг та реалізацію власних і делегованих повноважень у межах Конституції і законів України;

– аргументовано комплексні пропозиції щодо імплементації міжнародних підходів до реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням фінансових, цифрових та інституційних аспектів, які дозволяють підвищити ефективність управління місцевими громадами, забезпечити прозорість та підзвітність органів влади, сприяти сталому розвитку територій та активізувати участь громадян у прийнятті рішень.

Теоретико-прикладне значення результатів дослідження полягає у поглибленні наукових уявлень про міжнародні моделі реформування місцевого самоврядування та механізми зміцнення фінансової самостійності громад, а також у практичній оцінці можливостей їх адаптації до українських умов. Розроблені рекомендації можуть бути використані для удосконалення фінансової політики органів місцевого самоврядування, впровадження електронних сервісів і цифрових платформ, підвищення прозорості та ефективності управління, а також для формування сталих та спроможних територіальних громад.

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Основний зміст роботи викладено на 47 сторінках. Робота містить 5 рисунків, 8 таблиць, а список використаних джерел налічує 38 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Зміст, призначення та специфіка діяльності органів місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування посідають ключове місце у системі публічної влади, оскільки забезпечують практичну реалізацію принципів децентралізації, наближення управлінських рішень до потреб населення та формування спроможних територіальних громад. Їхня діяльність ґрунтується на комплексі правових, організаційних і управлінських механізмів, спрямованих на вирішення питань місцевого значення шляхом поєднання державних інтересів із інтересами жителів громади. У сучасних умовах трансформації системи місцевого управління органи місцевого самоврядування виступають інституційною основою забезпечення сталого розвитку, надання якісних публічних послуг, підтримки соціальної інклюзії, ефективного управління ресурсами та формування конкурентоздатного місцевого середовища.

На законодавчому рівні функціонування органів місцевого самоврядування в Україні врегульовано достатньо чітко, що створює нормативну основу для їхньої інституційної спроможності, визначає зміст діяльності та закріплює гарантії реалізації місцевої автономії. У цьому контексті фундаментальне значення мають положення Європейської хартії місцевого самоврядування, Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які формують системну нормативну модель організації та функціонування місцевого самоврядування.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування трактується як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення» [11]. Наголошуючи на принципах автономії,

субсидіарності та демократичності, Хартія визначає, що це право реалізується виборними радами, члени яких обираються на основі прямого, рівного та загального виборчого права. Таке положення підкреслює легітимність органів місцевого самоврядування, їхню відповідальність перед громадою та необхідність сформованої демократичної структури управління.

Конституція України конкретизує європейські стандарти, визначаючи місцеве самоврядування як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [19]. В Основному Законі закріплено, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, є районні та обласні ради. Таким чином, Конституція України формує дворівневу систему місцевого самоврядування та підкреслює, що першоосновою самоврядності є саме територіальна громада, яка має статус первинного суб'єкта місцевої демократії.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізує конституційні положення, визначаючи місцеве самоврядування як «гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – вирішувати питання місцевого значення самостійно або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування» [31]. Закон чітко визначає інституційні форми реалізації цього права: безпосереднє вирішення питань громадою (через місцеві ініціативи, громадські слухання, загальні збори) та представницькі форми – діяльність сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, а також районних і обласних рад. Така деталізація форм і повноважень забезпечує комплексний підхід до організації місцевої влади та зміцнює її функціональну визначеність.

У науковій літературі питання сутності та змісту поняття «органи місцевого самоврядування» не має однозначного трактування, що зумовлює відповідну теоретичну дискусійність. Попри наявність усталених дефініцій у законодавстві, вчені по-різному інтерпретують як природу цих органів, так і

ступінь їхньої автономії, функціонального призначення та інституційної ролі у системі публічної влади (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Наукові трактування поняття «органи місцевого самоврядування»

Автор(и)	Характеристика
Бобловський Ю. С.	«Органи місцевого самоврядування – органи самоврядної територіальної громади, якою вони формуються і перед якою відповідають за належне здійснення своїх повноважень» [3, с.103].
Діхтієвський П. В., Бучинська А. М.	«Органи місцевого самоврядування – це створені територіальними громадами (жителями села, об'єднаннями жителів кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) суб'єкти публічної адміністрації, які самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, що в багатьох аспектах наближує їх до місцевих органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення» [6, с.122-123].
Говоруха Л. С.	«Органи місцевого самоврядування – органи публічної влади, які на місцевому рівні на демократичних засадах здійснюють врядування (адміністрування) певними суспільними справами, закріпленими за ними конституцією чи законами» [7, с.37].
Гончар С. В.	«Органи місцевого самоврядування – це органи публічної влади – юридичні особи з відповідною матеріально-фінансовою базою, що уособлюють інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст у межах повноважень, окреслених Конституцією України та іншими законами, а також переданих їм відповідними (сільськими, селищними, міськими) радами; органи місцевого самоврядування наділені окремими повноваженнями органів виконавчої влади, які вони здійснюють під контролем відповідних органів виконавчої влади, а також приймають рішення, що є обов'язковими на визначеній території» [8].
Євтушенко О. Н., Андріяш В. І.	«Органи місцевого самоврядування – виборні та інші органи, уповноважені на вирішення питань місцевого значення і які, відповідно до Конституції України, не належать до системи органів державної влади» [12, с.150].
Журавель Я. В.	«Органи місцевого самоврядування – органи публічної влади, які відповідно до закону від імені і в інтересах територіальних громад під власну відповідальність здійснюють управління справами місцевого значення в межах Конституції і законів України» [13, с.10].
Капустіна Л. Б.	«Органи місцевого самоврядування – органи, що обираються безпосередньо громадянами і мають визначений комплекс повноважень, визначену самостійність, тобто мають реальні права» [16, с.753].
Корнута Л. М.	«Органи місцевого самоврядування – представницькі органи, які наділені повноваженнями шляхом демократичного обрання представників територіальних громад для вирішення питань, віднесених до компетенції місцевого самоврядування. У світлі реформи місцевого самоврядування, яка спрямована на підвищення його ролі в житті країни та вирішення питань місцевого значення, віднесених до його компетенції, органи місцевого самоврядування мають бути наділені повноваженнями для виконання таких завдань» [20, с.71].
Лебедєва В. В., Граціотова Г. О	«Органи місцевого самоврядування – виборні або сформовані іншим способом органи населення певної території, діяльність яких спрямована на вирішення питань місцевого значення у межах встановленої компетенції» [22, с.75].
Наливайко Л. Р., Беляєва М. В.	«Органи місцевого самоврядування – органи, які утворюються у встановленому законом порядку, територіальними громадами (в т.ч. району, області) для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та наділені владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах» [27, с.162].

Джерело: складено автором самостійно

Узагальнення наукових підходів до визначення поняття «органи місцевого самоврядування», поданих у табл. 1.1, дозволяє констатувати відсутність єдиної теоретико-методологічної позиції серед дослідників та виявити кілька домінантних концептуальних підходів до трактування цього інституту публічної влади.

Передусім простежується громадівський (самоврядний) підхід, відповідно до якого органи місцевого самоврядування розглядаються як структури, що формуються територіальною громадою та несуть перед нею відповідальність. Яскравими представниками цього підходу є Ю. Бобловський, який акцентує на їхньому походженні безпосередньо від громади та самоврядному характері діяльності. Така інтерпретація підкреслює первинність громади як носія влади та бачить органи місцевого самоврядування насамперед як інструмент реалізації її колективної волі.

Інший концептуальний блок становлять підходи, що трактують органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічної адміністрації, які перебувають у тісній взаємодії з органами державної влади. П. Діхтієвський та А. Бучинська наголошують на наближеності цих органів до місцевих органів виконавчої влади, що зумовлено виконанням ними значної частини управлінських функцій. Подібну позицію відображають і Л. Наливайко та М. Беляєва, які підкреслюють, що відповідні органи утворюються у визначеному законом порядку та здійснюють владні повноваження в межах встановлених правових форм.

Окрема група авторів вибудовує публічно-владний підхід, у рамках якого органи місцевого самоврядування розглядаються як невід'ємний елемент системи публічної влади. Зокрема, Л. Говоруха та Я. Журавель визначають ці органи як органи публічної влади, уповноважені здійснювати управління місцевими справами відповідно до Конституції та законів України. У цих дефініціях акцентується дуалістична природа органів місцевого самоврядування: вони водночас є виборними органами громади та суб'єктами публічного управління, що діють у системі правового регулювання держави.

В окремих визначеннях простежується інституційно-компетенційний підхід, який зосереджується на питаннях організації, структури, способів

формування та повноважень органів місцевого самоврядування. Так, В. Лебедєва та Г. Граціотова підкреслюють, що ці органи можуть формуватися різними способами, але їх діяльність завжди спрямована на вирішення питань місцевого значення у межах компетенції. Л. Корнута робить акцент на демократичних процедурах формування та необхідності наділення цих органів достатнім обсягом повноважень у контексті триваючої реформи місцевого самоврядування.

Окрему позицію займає С. Гончар, який акцентує на правосуб'єктності та матеріально-фінансовій основі органів місцевого самоврядування, розглядаючи їх як юридичних осіб, наділених як власними, так і делегованими повноваженнями. Такий підхід підкреслює управлінську відповідальність органів місцевого самоврядування та їхню обов'язковість у межах територіальної юрисдикції.

Відтак аналіз наукових трактувань свідчить, що дефініція «органи місцевого самоврядування» формується на перетині кількох ключових теоретичних концепцій: самоврядності, публічно-владної природи, адміністративно-управлінської функціональності та інституційної автономії. Різноманіття підходів обумовлене складністю та багатовимірністю самого явища місцевого самоврядування, його нормативною специфікою та різнобічністю виконуваних функцій.

На підставі проведеного аналізу наукових підходів та законодавчих положень пропонуємо розглядати діяльність органів місцевого самоврядування як засновану на принципах самоврядності, законності та участі громади системну та безперервну публічно-владну й управлінську діяльність виборних і інших уповноважених органів територіальних громад, спрямовану на регулювання та вирішення питань місцевого значення, забезпечення сталого розвитку відповідної території, надання якісних публічних послуг та реалізацію власних і делегованих повноважень у межах Конституції і законів України.

Актуальність такого визначення зумовлена кількома суттєвими факторами. По-перше, сучасна система місцевого самоврядування функціонує в умовах триваючої реформи децентралізації, що передбачає суттєве розширення

компетенцій територіальних громад і перерозподіл владних повноважень на користь місцевого рівня. Це вимагає чіткого теоретичного окреслення змісту та спрямованості діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної влади. По-друге, практична реалізація публічного управління на місцях є багатовимірним процесом, який поєднує самоврядну природу органів місцевого самоврядування з виконанням ними публічно-владних функцій. Саме тому у визначенні поєднано такі елементи, як самоврядність, участь громади, управлінський характер діяльності та виконання делегованих повноважень. Такий синтез відповідає дуалістичній природі інституту місцевого самоврядування, яку підкреслює значна частина сучасних дослідників. По-третє, підвищені вимоги до якості публічних послуг, прозорості управління, фінансової самостійності громад та досягнення сталого розвитку територій роблять необхідним відображення у визначенні діяльності органів місцевого самоврядування їхньої відповідальності за розвиток громади та ефективне використання ресурсів. Це відповідає європейським стандартам, закріпленим у Європейській хартії місцевого самоврядування, та узгоджується з національним законодавством. По-четверте, в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні життєздатності територій, оперативного реагування на виклики та організації стійкого розвитку зростає, що підсилює потребу в чіткій науковій категоріалізації їх діяльності.

Специфіка діяльності органів місцевого самоврядування полягає у поєднанні самоврядної природи, публічно-владного змісту та територіальної спрямованості їх функціонування, що визначає унікальний характер їх ролі в системі публічної влади. Насамперед діяльність цих органів ґрунтується на принципі автономності територіальних громад, які наділяють їх правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Така діяльність має чітко виражений локальний характер, оскільки спрямована на забезпечення життєдіяльності конкретної території, задоволення потреб її мешканців та реалізацію інтересів громади [4, с.71].

Специфічною рисою діяльності органів місцевого самоврядування є її дуалістичність: з одного боку, вони виступають представниками територіальної громади, реалізуючи її самоврядні права, а з іншого — виконують окремі делеговані державою повноваження, забезпечуючи реалізацію публічної політики на місцевому рівні. Ця особливість зумовлює поєднання власних і делегованих функцій, що потребує розвиненої системи організаційно-управлінських механізмів, здатних забезпечити баланс між інтересами громади та загальнодержавними пріоритетами.

До специфічних характеристик діяльності органів місцевого самоврядування належить також принцип виборності та публічної підзвітності, що забезпечує демократичний характер їх функціонування та посилює відповідальність перед населенням. Реалізація їх повноважень здійснюється у відкритій, прозорій формі, заснованій на участі громадян у місцевому розвитку та ухваленні рішень, що відповідає європейським стандартам належного врядування [34, с.18].

Крім того, діяльність цих органів характеризується міжсекторною взаємодією, оскільки ефективне управління територією передбачає координацію ресурсів та інтересів громадян, бізнесу, громадських організацій і державних структур. Значну роль відіграє також ресурсна самостійність, яка включає наявність власної матеріально-фінансової бази, що дозволяє виконувати покладені завдання та забезпечувати сталий розвиток громади.

Таким чином, органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у забезпеченні реалізації публічних інтересів на місцевому рівні, поєднуючи принципи автономії територіальних громад та делеговані державою повноваження. Їх діяльність має специфічний характер, що проявляється у локальності, демократичній легітимації, публічній підзвітності та міжсекторній взаємодії, що забезпечує комплексне управління розвитком територій. Законодавче та наукове визначення змісту та призначення органів місцевого самоврядування підтверджує актуальність забезпечення ефективного управління територіями та розвитку громад у сучасних умовах.

1.2. Зарубіжні моделі організації діяльності органів місцевого самоврядування

Вивчення зарубіжних моделей організації діяльності органів місцевого самоврядування є невід'ємною складовою сучасної науки про публічне управління та місцеве самоврядування. Зарубіжний досвід надає можливість не лише порівняти різні підходи до структурування місцевих органів влади, а й визначити ефективні механізми взаємодії представницьких та виконавчих органів, реалізації принципів підзвітності, прозорості та участі громадян у процесі прийняття рішень. Аналіз організаційних моделей місцевого самоврядування в інших країнах дозволяє виявити переваги та недоліки різних систем, що, у свою чергу, сприяє удосконаленню національної практики місцевого управління, підвищенню якості надання публічних послуг та зміцненню демократичних засад територіальних громад.

Зарубіжні моделі організації діяльності органів місцевого самоврядування відображають різноманітність підходів до розподілу повноважень, структуризації управлінських органів та забезпечення участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні. Основними моделями, що досліджуються в науковій та практичній літературі, є англосаксонська, континентальна та скандинавська моделі.

Англосаксонська модель місцевого самоврядування, поширена у країнах Великої Британії, США, Канаді та Австралії, відзначається високим рівнем децентралізації та широкою автономією органів місцевої влади. Центральною особливістю цієї моделі є орієнтація на пряме представництво громадянських інтересів через виборні органи, які мають повноваження самостійно приймати рішення щодо місцевих питань у межах закону (табл. 1.2).

Основними рисами англосаксонської моделі є [29, с.140]:

1) висока автономія місцевих органів – ради та інші органи місцевого самоврядування самостійно розпоряджаються бюджетом, ресурсами та здійснюють управління місцевими послугами без значного втручання центральної влади;

2) виборність органів місцевого самоврядування – ключові посадові особи та ради обираються громадянами на основі прямого, рівного та таємного голосування;

3) прозорість і підзвітність – діяльність органів контролюється громадськістю, а також спеціальними аудиторськими та консультативними структурами;

4) гнучкість у прийнятті рішень – органи місцевого самоврядування здатні швидко адаптувати управлінські механізми до змін потреб населення та економічних умов;

5) розвинене громадянське суспільство – активна участь громадських організацій у процесах планування та контролю за місцевим управлінням.

Таблиця 1.2

Характеристика англосаксонської моделі діяльності органів місцевого самоврядування та її схожість з Україною

Критерій	Характеристика англосаксонської моделі	Схожість з Україною
Автономія органів	Висока, органи самостійно управляють ресурсами і бюджетом	В Україні після децентралізації місцеві ради отримали розширені повноваження і фінансові ресурси
Виборність органів	Ключові посадові особи обираються громадянами	В Україні також діє принцип виборності органів місцевого самоврядування
Прозорість та підзвітність	Активний контроль громадян і незалежних аудиторів	В Україні наявні механізми громадського контролю та звітності органів місцевого самоврядування, але вони потребують удосконалення
Гнучкість управління	Швидке реагування на зміни місцевих потреб	В Україні реформи надають можливість гнучкого планування, але бюрократичні обмеження знижують ефективність
Громадянське суспільство	Активна участь у плануванні та контролі	В Україні громадські організації починають впливати на прийняття рішень, проте рівень участі все ще обмежений
Ризики та недоліки	Нерівномірний розвиток територій, залежність від фінансів	В Україні теж існує дисбаланс у розвитку громад через різницю в бюджетних можливостях

Джерело: складено автором на основі [25, с.158]

Англосаксонська модель організації діяльності органів місцевого самоврядування характеризується високим рівнем децентралізації, автономії громад та чітким розмежуванням повноважень між центральною і місцевою владою. Її ключовими перевагами є розвинена інституційна спроможність

громад, ефективного залучення населення до прийняття рішень, а також гнучкість у формуванні та реалізації місцевої політики. Завдяки фінансовій самостійності та широким повноваженням місцевих органів влади ця модель забезпечує швидке реагування на потреби населення, сприяючи конкурентоспроможності територій та підвищенню якості публічних послуг.

Разом із тим англосаксонська модель має і низку недоліків, серед яких – значна залежність результативності місцевого самоврядування від економічного потенціалу окремих територій, що може посилювати міжрегіональні диспропорції. Високий рівень автономії потребує зрілої політичної культури, професійного управління та розвинених механізмів громадського контролю, без яких можливі зниження прозорості та ризику локального впливу вузьких груп інтересів. Крім того, обмежена роль держави у координації місцевої політики інколи ускладнює забезпечення рівного доступу до базових послуг та реалізацію загальнонаціональних стратегічних програм.

Континентальна модель місцевого самоврядування, поширена у більшості країн Європи (Франція, Німеччина, Італія, Польща), базується на принципах сильної регламентації та розмежування повноважень між центральною та місцевою владою. Основна особливість цієї моделі – чітке визначення компетенцій органів місцевого самоврядування законодавчими актами, а також значна роль адміністративних процедур у прийнятті рішень (табл. 1.3).

Основні характеристики континентальної моделі [18, с.69]:

1) законодавча регламентація – повноваження місцевих органів визначаються детально законами та нормативними актами;

2) адміністративна ієрархія – місцеві органи координують свою діяльність із центральними органами державної влади;

3) системність і формалізованість процедур – рішення приймаються на основі визначених процедур, що забезпечує стабільність, але знижує гнучкість;

4) високий рівень підзвітності – місцеві органи звітують перед центральними органами та громадськістю;

5) обмежена автономія у фінансовому плані – бюджети та ресурси часто залежать від державних трансфертів.

Характеристика континентальної моделі діяльності органів місцевого самоврядування та її схожість з Україною

Критерій	Характеристика континентальної моделі	Схожість з Україною
Регламентація повноважень	Чітко визначені законодавчо	В Україні регламентація здійснюється Конституцією та законом «Про місцеве самоврядування в Україні»
Адміністративна взаємодія	Тісна координація з центральними органами	В Україні місцеві ради співпрацюють з державними адміністраціями
Формалізованість процедур	Стабільність рішень, менше ризику зловживань	Українські органи мають формалізовані процедури, але реформована система децентралізації додає гнучкості
Фінансова автономія	Обмежена, залежність від державних трансфертів	В Україні фінансова автономія покращується, але все ще є дисбаланс між багатими та бідними громадами
Підзвітність та контроль	Високий рівень звітності перед державою	В Україні органи підзвітні громаді та державі, що збігається з моделлю
Ризики та недоліки	Зниження гнучкості, повільне реагування на місцеві потреби	В Україні формальні процедури іноді сповільнюють управлінські рішення

Джерело: складено автором на основі [38, с.63]

Континентальна модель організації діяльності органів місцевого самоврядування ґрунтується на поєднанні місцевої автономії з активною роллю держави в регулюванні діяльності територіальних громад. Її основними перевагами є чітка ієрархічність управління, що забезпечує узгодженість дій між різними рівнями влади, а також високий ступінь нормативного врегулювання, який сприяє стабільності та передбачуваності управлінських процесів. Значна частка державної підтримки дозволяє вирівнювати соціально-економічний розвиток територій, забезпечуючи більш рівний доступ населення до базових публічних послуг незалежно від місцевого ресурсу.

Водночас континентальна модель має низку недоліків, пов'язаних передусім із відносно обмеженою свободою прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Сильний державний контроль і централізація окремих функцій можуть уповільнювати реагування місцевої влади на специфічні потреби громади та звужувати можливості для інноваційних управлінських рішень. Крім того, надмірна регламентованість процедур часом створює бюрократичні бар'єри та знижує гнучкість у реалізації місцевої

політики, що може негативно позначатися на ефективності та оперативності виконання муніципальних повноважень.

Скандинавська модель місцевого самоврядування, що діє у Швеції, Данії, Норвегії та Фінляндії, характеризується високим рівнем автономії місцевих органів, інтеграцією громадян у процес управління та розвинутою фінансовою самодостатністю. Основний акцент робиться на ефективному наданні публічних послуг і максимальному залученні населення до прийняття рішень (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Характеристика скандинавської моделі діяльності органів місцевого самоврядування та її схожість з Україною

Критерій	Характеристика скандинавської моделі	Схожість з Україною
Фінансова автономія	Висока, власні доходи та самостійне планування бюджету	В Україні фінансова самостійність покращується, але все ще обмежена
Широкий спектр повноважень	Органи відповідають за освіту, охорону здоров'я, соціальні послуги	В Україні місцеві ради мають обмежену компетенцію у деяких сферах
Прозорість та участь громадян	Активна участь громадян у прийнятті рішень	В Україні участь громадян зростає, але потребує розвитку інструментів прямого впливу
Гнучкість управління	Можливість швидкого реагування на зміни потреб населення	В Україні гнучкість управління зростає, але бюрократичні процедури іноді сповільнюють процес
Професіоналізація апарату	Високий рівень компетентності працівників	В Україні рівень професіоналізації поступово зростає завдяки реформам децентралізації
Ризики та недоліки	Залежність якості послуг від персоналу та фінансів	В Україні існує подібний ризик нерівномірного розвитку громад

Джерело: складено автором на основі [26, с.254]

Основні характеристики скандинавської моделі [9, с.25]:

- 1) висока фінансова автономія – органи місцевого самоврядування мають власні джерела доходів і право самостійно розпоряджатися бюджетом;
- 2) широкий спектр повноважень – органи місцевого самоврядування відповідальні за освіту, охорону здоров'я, соціальні послуги та інфраструктуру;
- 3) прозорість та участь громадян – громадяни активно включені в процес ухвалення рішень, через консультативні ради, громадські слухання та електронні платформи;
- 4) гнучкість управлінських рішень – органи можуть швидко адаптувати політику під місцеві потреби;

5) професіоналізація апарату – високий рівень компетенції працівників органів місцевого самоврядування забезпечує ефективність управління.

Скандинавська модель організації діяльності органів місцевого самоврядування вирізняється високим рівнем децентралізації, широкими повноваженнями муніципалітетів та значною фінансовою автономією, що забезпечується переважно через місцеве оподаткування. Її ключовими перевагами є здатність органів місцевої влади ефективно надавати соціально орієнтовані публічні послуги, високий рівень довіри громадян до інститутів влади та активна участь населення у процесах ухвалення рішень. Така модель сприяє формуванню стійких і відповідальних громад, у яких публічні послуги адаптуються до реальних потреб населення, а управління базується на принципах прозорості та партнерської взаємодії.

Разом з тим, скандинавська модель має й певні недоліки, зумовлені передусім необхідністю значних фінансових ресурсів для підтримання високих стандартів соціальних послуг. Високий рівень податкового навантаження на населення та бізнес може викликати дискусії щодо ефективності перерозподілу ресурсів і оптимальності витрат. Крім того, масштабні повноваження місцевих органів влади потребують високої професійної компетентності управлінців та розвинених механізмів внутрішнього контролю, без яких існує ризик зниження ефективності управлінських рішень і нерівномірності розвитку територій.

Таким чином, світова практика підтверджує, що ефективність будь-якої моделі організації діяльності органів місцевого самоврядування залежить від балансу між автономією та відповідальністю, ресурсною забезпеченістю громад і здатністю органів влади забезпечувати прозорість, підзвітність та участь населення. Вивчення цих моделей є важливим для вдосконалення української системи місцевого самоврядування, адже надає орієнтири для посилення децентралізації, підвищення інституційної спроможності територіальних громад та оптимізації управлінських рішень з урахуванням національних особливостей та сучасних викликів.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз ключових досягнень і викликів реформи децентралізації

Реформа децентралізації, започаткована в Україні у 2014 році, стала однією з наймасштабніших трансформацій у системі публічного управління та місцевого самоврядування. Її стратегічною метою визначено формування спроможного, відповідального та ефективного місцевого самоврядування, здатного забезпечити сталий розвиток громад, підвищення якості публічних послуг і розширення можливостей громадян впливати на ухвалення управлінських рішень. За період упровадження реформи відбулися суттєві інституційні, фінансові та організаційні зміни, що докорінно змінили структуру територіальної організації влади та перерозподіл повноважень між центральним і місцевим рівнями.

У межах реалізації реформи децентралізації ключовим кроком стало ухвалення у квітні 2020 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» [30], який суттєво трансформував підходи до територіальної організації місцевого самоврядування (рис. 1.1). Відповідно до цього нормативно-правового акта, Кабінет Міністрів України здійснив комплексне впорядкування адміністративно-територіальної структури, визначивши адміністративні центри та затвердивши території 1470 спроможних територіальних громад, на базі яких у 2020 році вперше були проведені місцеві вибори за новою територіальною конфігурацією. Зазначена реформа означала відмову від попередньої надмірно фрагментованої системи, що налічувала 11 250 територіальних громад, більшість з яких не мали достатнього ресурсного потенціалу, інституційної спроможності та кадрових можливостей для ефективного здійснення місцевого самоврядування.



Рис. 2.1. Нова система адміністративно-територіального устрою базового рівня в Україні

Джерело: складено автором на основі [14]

Порівняльний аналіз доводить, що скорочення кількості громад майже у вісім разів є системним рішенням, спрямованим на оптимізацію управлінських процесів та посилення фінансово-економічної спроможності базового рівня місцевого самоврядування. Формування 1470 укрупнених громад дозволило забезпечити більш рівномірний розподіл повноважень, бюджетних надходжень та адміністративних функцій на місцевому рівні. Водночас укрупнення територіальних одиниць створило умови для планування довгострокових стратегій розвитку, модернізації інфраструктури, розширення спектра публічних послуг та підвищення їх якості.

Разом із тим трансформація адміністративно-територіальної основи висвітлила і низку проблемних аспектів. До таких належать необхідність адаптації новостворених громад до розширеного кола повноважень, нерівномірність фінансового забезпечення, відмінності у рівні кадрового потенціалу та управлінської компетентності, а також складність інтеграції різних населених пунктів у єдиний соціально-економічний простір. Проте, попри ці виклики, реформування територіальної основи місцевого самоврядування стало фундаментальним кроком до побудови більш ефективної, децентралізованої та спроможної системи управління на місцях.

Ухвалення у липні 2020 р. Закону України «Про утворення та ліквідацію

районів» [32] стало логічним продовженням системної реформи децентралізації та формування нового адміністративно-територіального устрою держави (рис. 2.2). Цей нормативно-правовий акт забезпечив комплексне переосмислення районного рівня управління, який у попередній моделі був надмірно роздібненим, характеризувався значною кількістю малочисельних районів і, відповідно, низькою ефективністю виконання делегованих державою повноважень. До реформи в Україні функціонувало 490 районів, причому їхня чисельність населення суттєво різнилася – від 6 до 180 тисяч осіб, що створювало системну нерівномірність у ресурсному забезпеченні, кадровій спроможності та організаційній результативності органів влади районного рівня.

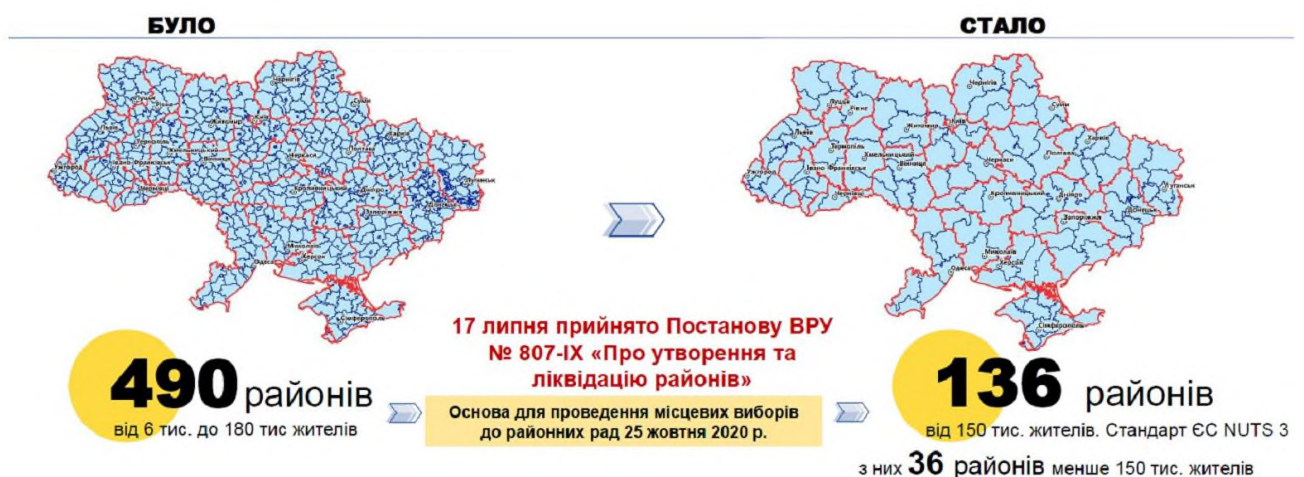


Рис. 2.2. Нова система адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня в Україні

Джерело: складено автором на основі [14]

Відповідно до нової моделі, Кабінет Міністрів України визначив 136 укрупнених районів, орієнтованих на стандарти Європейської класифікації територій для статистики (NUTS 3), згідно з якими базовою вимогою є чисельність населення щонайменше 150 тис. осіб. Проте у структурі новостворених районів залишилося 36 районів, де кількість населення була меншою за зазначений критерій, що пояснюється необхідністю врахування географічних, інфраструктурних та соціально-економічних особливостей окремих територій. Незважаючи на це, новий територіальний поділ забезпечив

значно більшу збалансованість адміністративних одиниць, оптимізацію управлінської вертикалі та раціоналізацію розподілу державних функцій на районному рівні.

Проведення місцевих виборів 2020 р. у вже на основі нової районної конфігурації створило передумови для формування оновленої системи влади, де районні ради та державні адміністрації отримали чіткіше окреслені зони відповідальності, орієнтовані на координацію міжгромадних питань, реалізацію державних програм та забезпечення зв'язку між центральною владою й базовим рівнем місцевого самоврядування. Укрупнення районів сприяло підвищенню інституційної спроможності та ефективності управління, оптимізації бюджетних витрат і впровадженню більш якісного стратегічного планування.

Водночас аналіз результатів реформи засвідчує низку викликів, зокрема необхідність адаптації органів влади до нової управлінської моделі, вирівнювання ресурсного потенціалу районів, забезпечення транспортної доступності адміністративних центрів та узгодження компетенцій між районними структурами й територіальними громадами. Попри існуючі труднощі, реформування районного рівня стало важливою складовою формування сучасної, ефективної та наближеної до європейських стандартів системи публічного управління в Україні.

Ефективне функціонування місцевого самоврядування та його здатність забезпечувати сталий соціально-економічний розвиток територій вимагали розширення ресурсної й фінансової основи, адже передані на місця повноваження мають супроводжуватися достатнім ресурсним забезпеченням для їх якісної реалізації. Тому із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів від січня 2015 р. органам місцевим самоврядуванням надано більше фінансів для підвищення економічної спроможності.

Динаміка частки власних доходів місцевих бюджетів у ВВП свідчить про суттєве посилення фінансової спроможності територіальних громад у період з 2015 по 2021 рр. (рис. 2.3). Зростання з 5,1% у 2015 р. до 6,9% у 2020 р. демонструвало ефективність реформ, спрямованих на розширення місцевої

дохідної бази, удосконалення механізмів адміністрування податків та передачу місцевому самоврядуванню додаткових джерел доходів. Показник 2021 р. (6,4%) засвідчив незначне зниження, зумовлене пандемічними обмеженнями та уповільненням економічної активності. Подальше зростання у 2022 р. до 7,7% мало специфічний характер та пояснюється воєнними умовами, перерозподілом податкових надходжень, а також скороченням ВВП. Проте у 2023-2024 рр. відбувся спад показника до 6,8% та 5,9% відповідно, що свідчить про зменшення податкової бази громад, руйнування локальної економіки та зростання залежності місцевих бюджетів від державної підтримки в умовах війни.

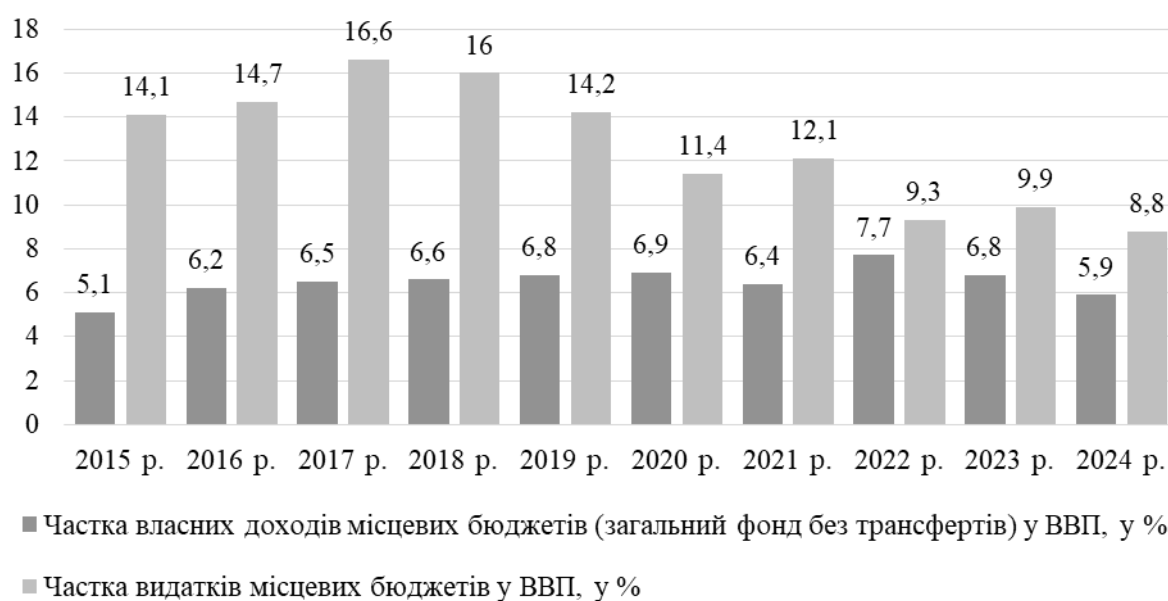


Рис. 2.3. Частка доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП України

Джерело: складено автором на основі [28]

Подібні тенденції простежувалися і щодо частки видатків місцевих бюджетів у ВВП. У 2015-2017 рр. спостерігалось їхнє стабільне збільшення з 14,1% до 16,6%, що відображало передачу значної частини повноважень на місце та посилення ролі громад у фінансуванні освіти, медицини, соціальних та інфраструктурних послуг. Починаючи з 2018 р., показники поступово знижувалися, досягаючи 11,4% у 2020 р. Це зумовлено оптимізацією бюджетних програм, укрупненням громад, а також змінами у системі міжбюджетних відносин. Різке падіння у 2022 р. (до 9,3%) та подальші незначні

коливання у 2023-2024 рр. (9,9 % та 8,8 %) відображали обмеженість ресурсів місцевих бюджетів у воєнний час, перерозподіл загальнодержавних фінансових потоків на сектор оборони та гуманітарного реагування, а також суттєві втрати доходів громадами, розташованими у зонах бойових дій або під окупацією.

У сукупності динаміка обох показників підтверджує, що реформа фінансової децентралізації продемонструвала значні позитивні результати у 2015-2020 рр., однак її подальший розвиток суттєво ускладнений зовнішніми шоками, насамперед повномасштабною війною. У довгостроковій перспективі відновлення позитивних трендів можливе за умови стабілізації економічної ситуації, повернення підприємницької активності на місцевому рівні та подальшого вдосконалення бюджетної та податкової політики, спрямованої на посилення фінансової автономії громад [2, с.386].

Динаміка частки доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України свідчить про неоднорідний характер розвитку фінансової децентралізації протягом 2015-2024 років (рис. 2.4).

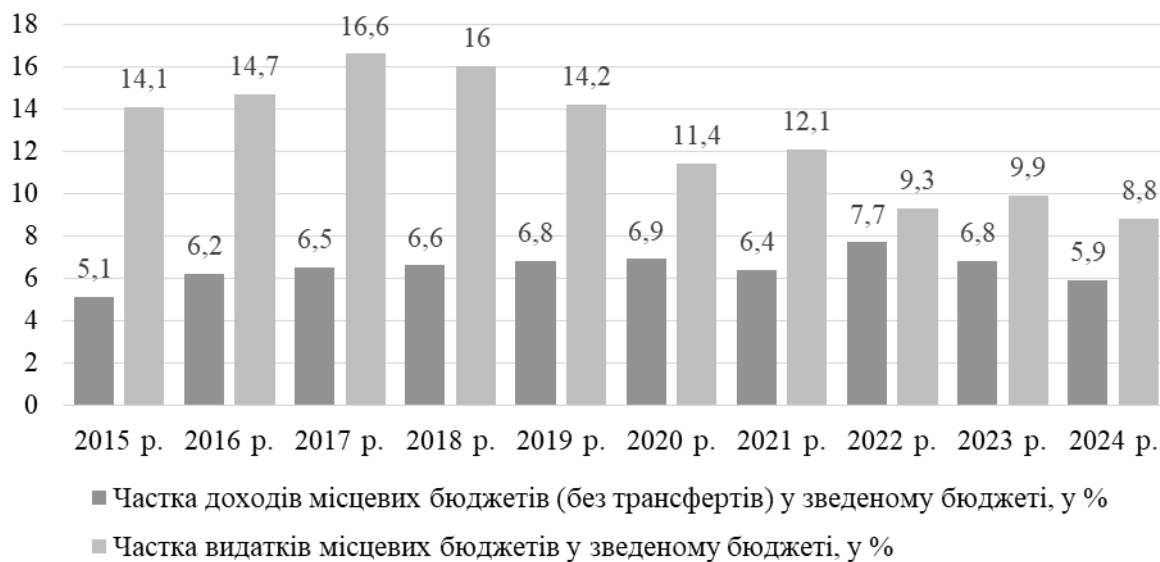


Рис. 2.4. Частка доходів і видатків місцевих бюджетів зведеному бюджеті України

Джерело: складено автором на основі [28]

У період 2015-2019 рр. простежувалося поступове зростання фінансової автономії територіальних громад: частка доходів місцевих бюджетів (без

урахування трансфертів) збільшилася з 5,1% у 2015 р. до 6,8% у 2019 р., що відображало розширення власної дохідної бази громад та підвищення їх спроможності акумулювати ресурси. Аналогічно в цей час зростала і частка видатків місцевих бюджетів – з 14,1% до 16,6%, що свідчить про передачу на місця більшої кількості повноважень та відповідних фінансових зобов'язань.

Проте у 2020-2021 рр. відбувалося певне звуження фінансової самостійності громад. Зниження частки доходів до 6,4-6,9% та видатків до 11,4-12,1% пов'язане, зокрема, із впливом пандемії COVID-19, зменшенням ділової активності, переглядом податкових надходжень та коригуванням міжбюджетних відносин. Це засвідчило, що стійкість фінансової децентралізації значною мірою залежить від загальноекономічної ситуації та макрофінансової стабільності країни [33, с.56].

У 2022-2024 рр. відбулася різка трансформація бюджетних пропорцій під впливом повномасштабної війни. У 2022 р. частка доходів місцевих бюджетів зросла до 7,7%, що пояснюється перерозподілом окремих доходів, мобілізаційними заходами та специфікою функціонування місцевих фінансів у воєнний час. Водночас частка видатків місцевих бюджетів суттєво скоротилася (до 9,3%), оскільки значна частина державних ресурсів була спрямована на оборонні та центральні функції. У 2023-2024 рр. спостерігалася відносна стабілізація цих показників, однак рівень фінансової автономії громад залишався нижчим, ніж у докризовий період: доходи становили 6,8% у 2023 р. та 5,9% у 2024 р., а видатки – відповідно 9,9% та 8,8%.

Таким чином, реформа фінансової децентралізації в Україні продемонструвала позитивний ефект у середньостроковій перспективі (2015-2019 рр.), проте її результати виявилися вразливими до макроекономічних та безпекових потрясінь. Хоча місцеві бюджети отримали розширені фінансові можливості, зовнішні виклики тимчасово звузили їхню фіскальну автономію, що актуалізувало потребу у формуванні більш стійкої моделі міжбюджетних відносин, здатної забезпечити належний рівень фінансової спроможності громад навіть в умовах кризових ситуацій.

2.2. Оцінка ролі зарубіжних партнерів у модернізації діяльності вітчизняних органів місцевого самоврядування

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації в Україні від початку свого впровадження значною мірою спиралася на підтримку міжнародних партнерів, які стали важливими стейкхолдерами у процесі модернізації системи управління на місцях. Участь зарубіжних інституцій, зокрема Європейського Союзу, Ради Європи, міжнародних фінансових організацій, урядових агентств та донорських програм, сприяла не лише зміцненню фінансової та інституційної спроможності територіальних громад, але й інтеграції вітчизняної реформи в європейський управлінський контекст. Міжнародна підтримка охоплювала експертний супровід, інституційне навчання, впровадження інноваційних управлінських моделей, розвиток стратегічного планування, підвищення прозорості та цифровізації публічних послуг.

Міжнародні програми підтримки відіграють ключову роль у впровадженні та інституціоналізації реформи місцевого самоврядування в Україні, забезпечуючи адаптацію кращих світових практик у сфері децентралізації, належного врядування, фінансової спроможності громад та розвитку локальної демократії (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Проекти та програми міжнародної технічної допомоги органам місцевого самоврядування в Україні

Проект	Області	Громади	Дата початку	Дата завершення	Сума допомоги
Програма U-LEAD	Усі області	Усі громади	01.01.2016	31.12.2027	217 млн EUR
Програма Ради Європи	Усі області	Усі громади	01.01.2023	31.03.2025	1,5 млн EUR
Проект DECIDE	5	20	01.02.2020	31.05.2025	13,65 млн CHF
Проект RFA			21.02.2025	31.03.2031	н/д
Проект UCORD	6		01.12.2022	30.11.2026	16,9 млн CHF
Програма Polaris	Усі області	Усі громади	01.06.2024	01.06.2028	250 млн SEK
Програма USAID DOBRE	10	60	08.06.2016	30.09.2025	107 млн USD
Проект USAID «ГОВЕРЛА»	12	74	19.03.2021	18.03.2027	150 млн USD
Проект SOERA	Усі області	Усі громади	26.04.2021	25.04.2028	100 млн USD
Проект PROSTO	Усі області	Усі громади	13.09.2021	31.01.2024	47 млн SEK
SALAR International	Усі області	Усі громади	08.09.2014	31.01.2024	79,95 млн SEK
Проект SURGe	7		01.10.2019	31.01.2025	н/д

Джерело: складено автором на основі [28]

Дані табл. 2.1 свідчать, що Україна протягом останнього десятиліття залишається одним із найбільших реципієнтів комплексних донорських програм, спрямованих саме на зміцнення потенціалу органів місцевого самоврядування. Загалом охоплення проєктів, джерела фінансування, географія дії та тривалість реалізації демонструють системний підхід міжнародних партнерів до підтримки української реформи на різних рівнях.

Значний внесок у розвиток демократичного врядування на локальному рівні забезпечують проєкти, фінансовані урядами Швеції (Polaris, PROSTO, SALAR International), які акцентують увагу на цифровізації послуг, підвищенні прозорості, розробці локальних політик і професійному розвитку службовців. Важливим є також масштаб проєктів США, зокрема USAID DOBRE, USAID «ГОВЕРЛА» та SOERA, які спрямовані на зміцнення фінансової автономії громад, формування проєктного менеджменту, покращення комунікацій із громадськістю та впровадження стратегічних інструментів сталого розвитку. Сукупний бюджет цих програм, що перевищує 350 млн дол. США, засвідчує стратегічний характер підтримки української децентралізації з боку США.

Окрему групу становлять ініціативи, орієнтовані на окремі території або галузі, зокрема DECIDE, що впроваджується у п'яти областях та спрямований на розвиток освіти, та SURGe, який підтримує урядовий рівень у розробці політик регіонального розвитку. Ці проєкти демонструють адаптацію континентальних і скандинавських управлінських підходів до стратегування, цифрових рішень та міжсекторальної координації.

Загалом міжнародна технічна допомога в Україні має такі ключові характеристики [10, с.30]:

- всеохопність – більшість програм охоплює всі області та значну частину громад, забезпечуючи масштабну імплементацію зарубіжних практик;
- інституційність – проєкти спрямовані не на разові заходи, а на системне підвищення спроможності місцевої влади;
- мультидонорський характер – співпраця ЄС, Швейцарії, Швеції, США та міжнародних організацій гарантує сталість підтримки;

– орієнтація на адаптацію світових моделей управління – від англосаксонської моделі прозорості та підзвітності до скандинавської моделі сервісного врядування.

Відтак міжнародні програми відіграють фундаментальну роль у трансформації українського місцевого самоврядування, забезпечуючи можливість не просто механічно переймати окремі практики, а структурно адаптовувати провідний зарубіжний досвід до українських реалій, що є ключовим чинником успішності реформи.

У 2014 році прикордонні з ЄС регіони України отримали можливість долучитися до реалізації проєктів транскордонного співробітництва, що нині функціонують у рамках програмного періоду Interreg Next. У 2024 році Україна розширила свою участь, приєднавшись до програм Interreg Europe, URBACT та ESPON. Сукупність цих програм формує інституційну основу Європейського територіального співробітництва (INTERREG), спрямованого на забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів ЄС шляхом налагодження партнерства, поглиблення міжрегіональної взаємодії та подолання бар'єрів, що виникають у зв'язку з існуванням державних кордонів. Загальний бюджет програм INTERREG на період 2021–2027 років перевищує 10 млрд євро.

У рамках програм INTERREG визначено низку стратегічних пріоритетів розвитку територій, серед яких: формування конкурентоспроможної та інтелектуально орієнтованої Європи (PO1); забезпечення «зеленого» переходу до кліматично нейтральної та сталого економіки (PO2); розвиток транспортної та цифрової пов'язаності (PO3); зміцнення соціальної інклюзивності (PO4); наближення Європи до громадян шляхом посилення місцевого розвитку (PO5); удосконалення системи публічного управління (PO6); підвищення рівня безпеки в європейському просторі (PO7).

Окрім програм Interreg, Європейська комісія запускає тематичні програми, що допомагають реалізовувати політики ЄС у різних сферах. В процесі європейської інтеграції Україна вже долучилася до великої кількості програм ЄС. Велика кількість з них можуть бути дієвими інструментами для місцевого розвитку та розвитку внутрішнього потенціалу громад через

партнерства органів місцевого самоврядування із бізнесом, освітніми закладами та громадськими організаціями.

Окрім програм Interreg, Європейська комісія впроваджує низку тематичних програм, спрямованих на підтримку реалізації політик ЄС у різних секторах. У межах поступового наближення до європейських стандартів Україна вже приєдналася до значної кількості таких програм. Багато з них потенційно виступають ефективними інструментами зміцнення місцевого розвитку та розбудови внутрішнього потенціалу громад, зокрема завдяки формуванню партнерств між органами місцевого самоврядування, бізнесом, освітніми установами та громадськими організаціями (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Тематичні (секторальні) програми ЄС для територіальних громад України

Програма	Основна мета	Ключові напрями	Можливості для ОМС
Horizon Europe	Підтримка інновацій та наукових досліджень	Зелені інновації, цифровізація, енергоефективність, урбаністика	Створення інноваційних рішень для громад; участь у консорціумах; пілотні проекти «розумних» територій
Creative Europe	Розвиток культурних та креативних індустрій	Культурні проекти, міжкультурні обміни, збереження спадщини	Підтримка культурних ініціатив; розвиток місцевого туризму; проекти культурної спадщини
LIFE	Екологія, клімат і біорізноманіття	Енергоефективність, відновлювані джерела енергії, управління відходами, захист природи	Екомодернізація громад; розвиток систем утилізації; адаптація до змін клімату
Single Market Programme	Підтримка розвитку малого та середнього бізнесу	Підприємництво, стандартизація, захист прав споживачів	Розвиток місцевого бізнес-середовища; підтримка МСП; створення бізнес-інфраструктури
Connecting Europe Facility (CEF)	Розвиток стратегічної інфраструктури	Транспорт, енергетика, цифрова інфраструктура	Розвиток цифрових мереж (Wi-Fi, broadband), модернізація транспортних систем, енергетична інтеграція
Erasmus+	Розвиток освіти, молоді та неформального навчання	Обміни, підвищення кваліфікації, розвиток молодіжних центрів	Підвищення компетенцій персоналу ОМС; міжнародні молодіжні проекти; освітні партнерства
LEADER	Сприяння розвитку сільських територій	Місцеві стратегії розвитку, підтримка громадських ініціатив	Фінансування через місцеві групи дій (МГД); розвиток інфраструктури та місцевої економіки
Citizens, Equality, Rights and Values (CERV)	Розвиток громадянського суспільства	Участь громадян, рівність, боротьба з дискримінацією, права дитини	Підтримка громадської активності; розвиток інклюзивних політик; проекти залучення громадян

Джерело: складено автором на основі [28]

Станом на 01.01.2025 міжнародна співпраця територіальних громад України набула системного характеру та стала одним із ключових інструментів модернізації місцевого самоврядування. Наявність у 490 громад міжнародних партнерів свідчить про значний рівень залучення до глобальних мереж взаємодії та обмінів. Водночас 980 громад залишаються без міжнародних партнерів, що формує суттєві диспропорції у спроможності громад до використання іноземного досвіду та ресурсів для розвитку.

Загалом у громад України нараховується 1740 міжнародних партнерів, з якими укладено 2119 договорів про співробітництво, що свідчить про активне формування більш ніж двосторонніх форматів співпраці, поширення багаторівневих та галузевих партнерств, а також зростання інституційної довіри до українських громад з боку міжнародної спільноти (рис. 2.5).

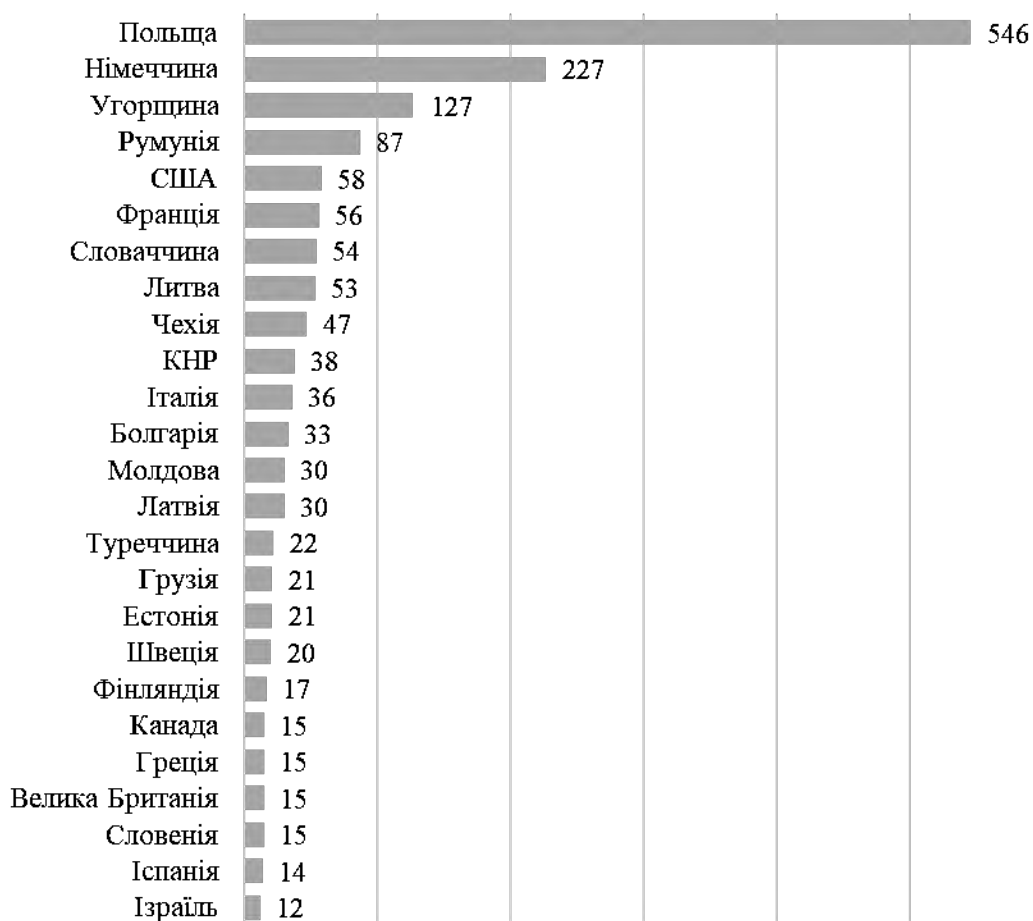


Рис. 2.5. Міжнародні партнери українських територіальних громад, з якими укладено понад 10 договорів про партнерство

Джерело: складено автором на основі [28]

Аналіз представлених на рис. 2.5 даних засвідчує, що партнерські зв'язки територіальних громад концентруються переважно у межах Європейського Союзу та сусідніх держав, що є очікуваним з огляду на географічну близькість, спільні виклики розвитку та процес європейської інтеграції України.

Найбільшими партнерами українських громад є:

1. Польща – 546 партнерств. Домінування Польщі пояснюється високою динамікою транскордонної співпраці, активністю польських гмін у міжнародних проєктах, схожістю моделей місцевого самоврядування та підтримкою України після 2014 й особливо після 2022 року.

2. Німеччина – 227 партнерств. Німецькі громади та фонди традиційно відіграють одну з провідних ролей у трансфері управлінських практик, сталого розвитку та енергоефективності.

3. Угорщина (127), Румунія (87), Словаччина (54), Литва (53), Чехія (47). Це група сусідніх країн, де міжмуніципальне співробітництво базується на програмах ЄС, транскордонних ініціативах та історичних зв'язках.

Поза європейським регіоном помітні партнерства з країнами Північної Америки (США – 58, Канада – 15), Азії (КНР – 38, Ізраїль – 12, Японія – 4), а також окремими державами Латинської Америки та Африки. Це засвідчує поступовий вихід українських громад у глобальні мережі співпраці, що особливо актуально в умовах воєнних та післявоєнних трансформацій.

Укладені 2119 договорів про міжнародне партнерство охоплюють широкий спектр напрямів: розвиток місцевої інфраструктури та комунальних послуг; управління відходами та енергоменеджмент; цифровізація муніципального управління; підготовка кадрів та інституційне навчання; відновлення та реконструкція територій унаслідок війни; впровадження європейських стандартів фінансового менеджменту; гендерна, соціальна та інклюзивна політика; підвищення прозорості та підзвітності влади. Найбільш активними у цьому вимірі є польські та німецькі громади, які послідовно транслюють в Україну практики децентралізованого управління, е-врядування, громадської участі та стратегічного розвитку.

На тлі триваючої реформи децентралізації міжнародне партнерство

виконує кілька функцій [1, с.700]:

1) трансфер інституційних практик, які довели свою ефективність у ЄС, зокрема польської, німецької, скандинавської моделей;

2) посилення спроможності громад, що особливо важливо після укрупнення громад у 2020 р.;

3) залучення ресурсів у вигляді фінансової допомоги, технологій та експертизи;

4) формування мереж горизонтальної співпраці, які сприяють сталому розвитку та підвищенню конкурентоспроможності громад;

5) підготовка громад до інтеграції в управлінські стандарти ЄС у межах майбутнього членства України.

Водночас нерівномірність охоплення громад міжнародною співпрацею вказує на необхідність додаткових державних заходів щодо підтримки малих, сільських та віддалених громад, які поки що не інтегровані у міжнародні програми.

Таким чином, міжнародна співпраця територіальних громад стала важливим механізмом модернізації місцевого самоврядування та адаптації зарубіжного досвіду. Наразі спостерігається висока інтенсивність партнерств, домінування європейських країн та поступове розширення глобальної взаємодії. Проте існує значна диспропорція між громадами, що мають міжнародних партнерів, і тими, які залишаються поза міжнародною взаємодією. Це потребує державної підтримки, розбудови спроможності та формування інституційних механізмів, які забезпечать рівні можливості для всіх громад у процесі інтеграції до європейського управлінського простору.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Міжнародна практика зміцнення фінансової самостійності територіальних громад і можливості її адаптації до вітчизняних умов

У сучасних умовах децентралізації влади та розширення повноважень органів місцевого самоврядування питання фінансової самостійності територіальних громад набуває особливої актуальності. Світовий досвід демонструє широкий спектр підходів до забезпечення фінансової автономії місцевого рівня, що охоплюють механізми формування власних доходів, оптимізацію міжбюджетних трансфертів, розвиток місцевого оподаткування та впровадження інноваційних фінансових інструментів. Тому вивчення можливостей адаптації цих підходів до вітчизняних умов є важливим етапом удосконалення фінансової системи місцевого самоврядування в Україні, оскільки дає змогу визначити перспективні напрями реформ і підвищити результативність фінансової політики на місцевому рівні.

Міжнародний досвід зміцнення фінансової самостійності місцевих громад демонструє значну різноманітність підходів, які сформувалися під впливом історичних, політичних та соціально-економічних особливостей кожної країни. Так, досвід США у сфері зміцнення фінансової самостійності місцевих громад є одним із найбільш розвинених і системних у світі, адже базується на історично сформованій традиції локальної демократії та значній децентралізації повноважень. Місцеві органи влади у США характеризуються високим рівнем фінансової автономії, що забезпечується широкою дохідною базою, гнучкими інвестиційними інструментами та розвиненими формами взаємодії між громадою, бізнесом і населенням. Основою фінансової незалежності американських муніципалітетів є власні податкові надходження – передусім податок на нерухомість, який становить ключовий і стабільний ресурс місцевих

бюджетів. Податкові ставки визначаються на місцевому рівні, що дозволяє громадам адаптувати фінансову політику до соціально-економічних умов території та стимулювати розвиток певних секторів економіки.

Важливою складовою фінансової спроможності місцевих громад у США є використання муніципальних облігацій – одного з найбільш поширених у світі інструментів місцевих запозичень. Муніципалітети активно залучають кошти для фінансування інфраструктурних проєктів, модернізації комунальних послуг, розвитку транспортної мережі та інших стратегічних ініціатив. Налагоджений ринок кредитного рейтингу, до якого залучені незалежні рейтингові агентства, забезпечує прозорість та дисципліну у сфері місцевих фінансів, зменшуючи ризики неефективного використання коштів. Окрім того, для США характерним є активний розвиток державно-приватного партнерства, що дає змогу громадам залучати приватні інвестиції та підвищувати якість публічних послуг без надмірного навантаження на місцеві бюджети [37, с.210].

Важливе місце у зміцненні фінансової самостійності громад посідають інструменти економічного розвитку, такі як спеціальні економічні зони, муніципальні фонди розвитку, програми стимулювання малого бізнесу та місцевої зайнятості. Місцеві органи влади у США мають достатньо повноважень для впливу на економічні процеси, що забезпечує їх зацікавленість у створенні сприятливого інвестиційного середовища та розширенні податкової бази.

Швеція є одним із найбільш показових прикладів ефективною моделі місцевого самоврядування, у якій фінансова самостійність територіальних громад посідає ключове місце в системі публічного управління. Місцеві органи влади Швеції – комуни (муніципалітети) та лен-ляни (регіони) – мають високий рівень компетенцій та значну свободу у визначенні пріоритетів соціально-економічного розвитку. Основою їхньої фінансової автономії є потужна власна доходна база, передусім муніципальний податок на доходи фізичних осіб, який справляється за пропорційною ставкою і становить понад 70% усіх місцевих доходів. Такий механізм забезпечує стабільність та прогнозованість фінансових ресурсів, дає можливість громадам самостійно планувати видатки та реалізовувати довгострокові стратегічні програми.

Важливим компонентом шведської моделі є система міжмуніципального вирівнювання, що поєднує елементи перерозподілу за доходами та за потребами. Вона функціонує за чіткими формульними підходами й має обов'язковий характер, що мінімізує політичні ризики та суб'єктивність прийняття рішень. Така система дозволяє забезпечити надання базових публічних послуг на однаковому рівні незалежно від фінансової спроможності конкретної комуни чи регіону. При цьому вирівнювання не нівелює стимулів до економічного розвитку, оскільки громади залишають значну частину додаткових надходжень, отриманих у результаті розширення податкової бази.

Шведська модель також передбачає значний рівень фінансової відповідальності та підзвітності місцевої влади. Муніципалітети самостійно визначають розміри ставок податків, але при цьому зобов'язані дотримуватися принципу збалансованості бюджету. Законодавство встановлює чіткі вимоги до фінансового планування, аудиту та оприлюднення результатів діяльності, що сприяє підвищенню прозорості й довіри громадян до органів місцевого самоврядування. Окрім того, муніципалітети активно використовують інструменти стратегічного менеджменту, програмно-цільового планування та різноманітні форми громадського залучення до бюджетного процесу.

Німеччина є одним із найбільш інституційно розвинених прикладів децентралізованої держави, у якій місцеве самоврядування має конституційно гарантований статус та право на фінансову автономію. Основою фінансової спроможності німецьких громад є принцип комунальної самостійності (*kommunale Selbstverwaltung*), закріплений у Основному законі ФРН. Він гарантує громадам право самостійно формувати й управляти місцевими бюджетами, визначати напрями використання фінансових ресурсів та реалізовувати власні програми розвитку. Такий підхід створює інституційні умови для високої автономії територіальних громад і їхньої відповідальності за результати фінансового управління [5, с.314].

Ключовою особливістю німецької моделі є диверсифікована система місцевих доходів, у межах якої громади поєднують власні податкові

надходження, частки від загальнодержавних податків і трансферти. Центральне місце посідають податки на виробництво та зайнятість, передусім Gewerbesteuer (податок на підприємницьку діяльність), який є унікальною рисою німецької системи та забезпечує значну частку доходів місцевих бюджетів. Його ставка визначається громадами самостійно, що дозволяє їм гнучко реагувати на економічні умови й використовувати податкову політику як інструмент стимулювання інвестицій. Окрім того, важливу роль відіграють частки від податку на доходи фізичних осіб та податку на додану вартість, що забезпечує стабільність та прогнозованість бюджетних надходжень.

Додатковим інструментом зміцнення фінансової самостійності є система комунального кредитування і можливість громад залучати позикові ресурси під суворим контролем щодо дотримання бюджетної дисципліни. Комунальні банки (Landesbanken) та спеціалізовані інституції, такі як KfW, підтримують інвестиційні проекти на місцях, забезпечуючи доступ до відносно дешевих кредитів для фінансування інфраструктури. Наявність таких інструментів формує стійкі передумови для довгострокового розвитку громад та модернізації місцевої економіки.

Не менш важливим елементом є горизонтальне та вертикальне фінансове вирівнювання (Länderfinanzausgleich), яке компенсує різницю у фінансовій спроможності між землями та громадами. Система базується на прозорих формульних підходах і спрямована на забезпечення рівного доступу громадян до публічних послуг незалежно від регіону проживання. При цьому механізми вирівнювання не позбавляють громади стимулів до розвитку, оскільки зберігається зв'язок між економічним зростанням і місцевими доходами.

Франція є одним із найцікавіших прикладів країни, яка, незважаючи на традиційно централізовану модель управління, упродовж останніх десятиліть здійснила масштабні реформи децентралізації. Починаючи з «Актив децентралізації» 1982-1983 рр., французькі територіальні громади – комуни, департаменти та регіони – отримали значно ширші повноваження та зміцнили фінансову автономію. Сучасна система побудована на принципах

субсидіарності, бюджетної самостійності та відповідальності місцевої влади за надання ключових публічних послуг [35, с.42].

Однією з ключових характеристик французької моделі є змішана структура доходів, що включає власні місцеві податки, частки від загальнодержавних податків і трансферти від держави. Традиційно важливими джерелами місцевих доходів були прямі місцеві податки – передусім податок на нерухомість та податок на проживання (*taxe d'habitation*). Реформа 2017-2020 рр. суттєво змінила їхню роль, майже повністю скасувавши податок на проживання для домогосподарств і компенсувавши цей крок перерозподілом частини надходжень із державних податків. Незважаючи на це, податок на нерухомість (*taxe foncière*) і низка спеціальних місцевих зборів (на благоустрій, утримання інфраструктури, відходи тощо) залишаються важливими інструментами фінансової автономії комун.

Важливим компонентом фінансової спроможності місцевого самоврядування у Франції є механізм місцевої податкової політики. Громади володіють правом встановлювати ставки окремих місцевих податків і визначати їх диференціацію відповідно до соціально-економічних умов, що створює додаткові можливості для підтримки місцевого бізнесу та стимулювання інвестицій. Місцеві органи мають право вводити цільові податки й збори, пов'язані з наданням комунальних послуг, що сприяє зміцненню фінансової відповідальності та прозорості управління.

Суттєвим інструментом підтримки сталого розвитку територій є система державних трансфертів. Вона включає як загальні дотації (*Dotation Globale de Fonctionnement*), що покликані забезпечити базову фінансову рівновагу, так і спеціальні цільові гранти, спрямовані на інвестиційні проєкти, розвиток освітньої, культурної чи транспортної інфраструктури. Фінансове вирівнювання у Франції має багаторівневий характер, включає вертикальні та горизонтальні механізми і спрямоване на зменшення територіальних диспропорцій. Зокрема, існують фонди солідарності між більш і менш спроможними громадами, завдяки чому забезпечується рівний доступ населення до послуг незалежно від фінансового потенціалу території.

Важливою особливістю французької моделі є акцент на міжмуніципальній кооперації. Для подолання фрагментованості системи місцевого самоврядування (понад 34 тис. комун) активно використовуються інститути міжкомунальних об'єднань, які створюють додатковий рівень організації фінансування та управління. Такі структури мають власні бюджети й повноваження, що дозволяє оптимізувати витрати, реалізовувати масштабні інфраструктурні проєкти та підвищувати ефективність використання фінансових ресурсів на місцях.

Загалом міжнародний досвід свідчить, що зміцнення фінансової самостійності місцевих громад базується на: стабільних власних доходах, прозорому вирівнюванні та доступі до фінансування (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Світовий досвід зміцнення фінансової автономії місцевих громад і можливості його адаптації до української практики

Параметр	США	Швеція	Німеччина	Франція
Основні джерела доходів	Податок на нерухомість, місцеві збори, частка від податків	Податок на доходи фізичних осіб, місцеві збори, трансферти	Gewerbesteuer, частки від ПДФО/ПДВ, місцеві податки	Податок на нерухомість, місцеві збори, державні трансферти
Податкова автономія	Висока	Висока	Висока	Помірна
Муніципальні запозичення	Розвинений ринок муніципальних облігацій	Обмежено, акцент на збалансованості бюджету	Через Landesbanken і KfW	Міжмуніципальні структури, обмежені запозичення
Міжбюджетне вирівнювання	Є, але регіональна децентралізація	Формульне вирівнювання, автоматизація	Вертикальне і горизонтальне вирівнювання	Формульне вирівнювання + цільові гранти
Міжмуніципальна співпраця	Поширена	Використовується для оптимізації послуг	Дуже розвинена	Дуже важлива, для масштабних проєктів
Можливості для України	Муніципальні облігації, податкова автономія, прозорість	Формульне вирівнювання, розширення повноважень щодо податків	Міське оподаткування бізнесу, комунальне кредитування	Міжмуніципальні об'єднання, удосконалення трансфертів, модернізація податку на нерухомість

Джерело: складено автором на основі [15, с.154-155]

Світовий свідчить про те, що ефективно зміцнення фінансової самостійності місцевих громад ґрунтується на поєднанні трьох взаємопов'язаних

елементів: (1) надійної та диверсифікованої власної доходної бази; (2) прозорих і формульних механізмів міжбюджетного вирівнювання; (3) інструментів доступу до довгострокового фінансування (міжмуніципальний рівень, муніципальні запозичення, інституційна підтримка кредитування). Кожна з розглянутих країн пропонує цінні напрацювання: гнучкість залучення капіталу й ринкова дисципліна США; стабільність і передбачуваність доходів Швеції; інституційна інфраструктура та механізми комунального кредитування Німеччини; міжмуніципальна кооперація та збалансована роль трансфертів у Франції.

Отже, для України доцільною є комбінована стратегія адаптації, яка враховує національні реалії та поступове нарощування інституційної спроможності, зокрема реформування місцевої доходної бази, модернізація правових і ринкових умов для муніципальних запозичень, удосконалення формульного міжбюджетного вирівнювання і цільових трансфертів, підтримка міжмуніципальної співпраці, підвищення прозорості, звітності та професійної спроможності фінансових менеджерів громад, а також початкове впровадження інноваційних фінансових інструментів у спроможних громадах з метою відпрацювання механізмів перед масштабуванням на всю країну. Реалізація цих рекомендацій вимагатиме системної законодавчої роботи, розвитку місцевих інституцій, підвищення фінансової культури та наявності надійного механізму контролю й аудиту. Лише комплексне поєднання правових, фінансових і кадрових заходів дозволить Україні ефективно адаптувати міжнародні практики і посилити фінансову самостійність територіальних громад, забезпечивши їх сталий розвиток і якісне надання публічних послуг.

3.2. Світовий досвід розвитку електронної демократії та цифрових сервісів місцевих громад й шляхи його впровадження в українську практику

У сучасних умовах діджиталізації та трансформації систем публічного управління ключовим чинником підвищення ефективності та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування стає електронна демократія та

розвиток цифрових сервісів. Світовий досвід свідчить, що впровадження електронних платформ для участі громадян у процесах прийняття рішень, електронного надання адміністративних послуг і цифрового документообігу значно підвищує рівень прозорості, підзвітності та взаємодії між владою та населенням. Такі практики демонструють позитивний вплив на залучення громадян до прийняття рішень, оптимізацію управлінських процесів і скорочення адміністративних бар'єрів, що сприяє розвитку сталих, спроможних та відкритих громад.

Естонія є світовим лідером у сфері електронного урядування та розвитку електронної демократії, демонструючи високий рівень інтеграції цифрових технологій у роботу органів державної та місцевої влади. Стратегія цифровізації, започаткована у 1990-х роках, базується на принципах доступності, прозорості та ефективності публічного управління. Ключовим елементом естонської моделі є система e-Government, яка забезпечує взаємодію громадян, бізнесу та органів влади через електронні сервіси, включаючи реєстри, документообіг, адміністративні послуги та механізми участі у прийнятті рішень.

Однією з основних складових цифрової демократії є електронне голосування (e-voting), яке дозволяє громадянам брати участь у виборах та місцевих консультаціях через безпечні цифрові платформи. Ця система забезпечує високий рівень прозорості, скорочує адміністративні витрати і підвищує доступність участі для мешканців навіть у віддалених громадах. Естонія також реалізувала принцип «once-only», який передбачає, що громадяни та бізнес надають одну і ту ж інформацію державі лише один раз, що значно спрощує адміністративні процеси і підвищує ефективність муніципальних послуг [24, с.503].

Муніципалітети Естонії активно використовують інтегровані цифрові платформи для надання адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, подання документів на соціальні пільги, реєстрацію бізнесу, комунальні платежі та інші сервіси. Такі платформи дозволяють скоротити час обробки запитів, підвищують точність даних і забезпечують прозорість дій

місцевої влади. Важливим елементом є використання єдиних електронних реєстрів, які забезпечують доступ до актуальної інформації для всіх органів місцевого самоврядування та підвищують міжвідомчу координацію.

Естонський досвід також демонструє ефективність цифрових інструментів для участі громадян у прийнятті рішень, включаючи платформи для обговорень муніципальних проєктів, електронні петиції та форуми громадських консультацій. Такий підхід сприяє формуванню активної громадянської позиції, підвищує підзвітність влади і стимулює розвиток локальних ініціатив.

Велика Британія є однією з провідних країн світу у сфері розвитку електронної демократії та цифрових сервісів на рівні місцевого самоврядування. Британська модель цифровізації муніципальних послуг базується на поєднанні відкритих даних, онлайн-платформ для участі громадян у прийнятті рішень та ефективних електронних сервісів, що забезпечують прозорість і підзвітність місцевих органів влади. Основною метою цих ініціатив є підвищення ефективності управління, полегшення доступу громадян до адміністративних послуг і активізація їх участі в процесах прийняття рішень.

Одним із ключових інструментів британської моделі є система відкритих даних (Open Data), яка передбачає публікацію інформації про бюджети місцевих органів влади, хід реалізації муніципальних проєктів, результати громадських консультацій та інші дані у відкритому цифровому форматі. Це дозволяє громадянам, дослідникам і бізнесу аналізувати ефективність використання ресурсів, порівнювати діяльність різних муніципалітетів і формувати обґрунтовану громадську позицію.

Великобританія також широко застосовує платформи електронної участі (e-participation), що включають онлайн-консультації, електронні петиції, форуми громадських обговорень та інструменти для участі у прийнятті рішень щодо місцевих політик. Завдяки цьому забезпечується зворотний зв'язок між владою та мешканцями, а також підвищується легітимність рішень органів місцевого самоврядування. Крім того, британські муніципалітети активно

впроваджують цифрові сервіси для громадян, зокрема онлайн-заявки на соціальні пільги, реєстрацію документів, комунальні платежі, бронювання послуг та інші сервіси, що скорочують час взаємодії та підвищують зручність для населення [21, с.145].

Велика Британія також акцентує увагу на цифровій інфраструктурі та кібербезпеці, забезпечуючи захист персональних даних та стабільність електронних платформ, що є критично важливим для підтримки довіри громадян до електронних сервісів і цифрових каналів участі.

Фінляндія посідає провідні позиції у сфері електронного урядування та розвитку цифрових сервісів на рівні місцевого самоврядування. Країна відома своєю системною інтеграцією інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери публічного управління, що дозволяє забезпечити прозорість, ефективність та підзвітність органів місцевої влади. Центральним елементом фінської моделі є цільова цифровізація муніципальних процесів, яка охоплює електронний документообіг, інтегровані сервіси для громадян, електронні консультації та системи участі у прийнятті рішень.

У Фінляндії широко застосовується концепція електронної участі громадян (e-participation), що передбачає використання онлайн-платформ для обговорення муніципальних програм, збору громадських пропозицій та електронного голосування на рівні місцевих рад. Це сприяє активізації громадянської участі, підвищенню легітимності рішень органів влади та формуванню довіри між населенням і місцевим самоврядуванням.

Іншою важливою складовою є єдина цифрова платформа муніципальних послуг, яка дозволяє громадянам отримувати адміністративні послуги онлайн, включаючи реєстрацію документів, соціальні послуги, комунальні платежі, заявки на інфраструктурні проєкти та інші сервіси. Завдяки інтеграції цих сервісів забезпечується оптимізація процесів надання послуг, скорочення часу обробки запитів та підвищення ефективності управлінських рішень.

Фінська практика також включає єдині муніципальні реєстри та бази даних, що дозволяють обмінюватися інформацією між органами місцевого

самоврядування та державними установами, підвищуючи координацію та якість управління. Особлива увага приділяється безпеці даних та захисту персональної інформації, що є критично важливим для підтримки довіри громадян до цифрових сервісів [36, с.61].

Південна Корея належить до світових лідерів у сфері цифрового урядування та електронної демократії, демонструючи високу інтеграцію інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність місцевих органів влади. Країна активно впроваджує розвинені електронні сервіси на муніципальному рівні, що дозволяє забезпечити прозорість управлінських процесів, ефективно надання адміністративних послуг і залучення громадян до формування локальної політики. Основними цілями цифровізації є підвищення ефективності управління, активізація громадянської участі та зміцнення довіри населення до органів місцевого самоврядування.

Однією з ключових складових корейської моделі є електронна участь громадян (e-participation), яка реалізується через онлайн-платформи для обговорення муніципальних проєктів, електронні петиції, форуми обговорень та інтерактивні інструменти збирання громадських ініціатив. Це дозволяє громадянам брати активну участь у процесах прийняття рішень на рівні місцевих рад, а органам влади – більш оперативно реагувати на потреби населення та підвищувати легітимність ухвалених рішень.

Південна Корея також активно застосовує інтегровані цифрові сервіси для муніципального адміністрування, що включають онлайн-реєстрацію документів, оформлення соціальних послуг, оплату комунальних платежів, отримання довідок і запис на муніципальні програми. Такі сервіси скорочують адміністративні бар'єри, підвищують доступність послуг для населення та оптимізують роботу органів місцевого самоврядування [1, с.704].

Особлива увага приділяється аналітиці відкритих даних (open data) та інтеграції муніципальних баз інформації, що забезпечує прозорість фінансових потоків, моніторинг реалізації проєктів місцевого розвитку та оцінку ефективності управлінських рішень. Крім того, Корея впроваджує розвинуті

системи кібербезпеки та захисту персональних даних, що забезпечує надійність цифрових платформ і підвищує довіру громадян до електронних сервісів.

Сучасні тенденції цифровізації публічного управління свідчать про те, що електронна демократія та цифрові сервіси стають ключовими інструментами підвищення ефективності, прозорості та підзвітності місцевого самоврядування (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Іноземний досвід розвитку електронної демократії й цифрових сервісів місцевих громад і можливості його адаптації до української практики

Країна	Основні особливості	Можливості імплементації в Україні
Естонія	Провідна система електронного урядування з широким застосуванням e-ID для ідентифікації громадян; інтегровані онлайн-платформи для адміністративних послуг; електронні голосування та петиції; високий рівень кібербезпеки.	Впровадження електронної ідентифікації громадян; створення інтегрованих цифрових платформ для надання муніципальних послуг; розвиток електронних петицій і консультацій; посилення кібербезпеки та захисту персональних даних.
Велика Британія	Акцент на відкритих даних (Open Data) для прозорості бюджету та реалізації проєктів; платформи електронної участі (консультації, петиції, форуми); цифрові сервіси для муніципальних послуг; розвиток цифрової грамотності.	Розвиток відкритих даних на муніципальному рівні; впровадження онлайн-платформ для консультацій та електронних петицій; цифровізація муніципальних сервісів; навчання працівників та населення цифровим навичкам.
Фінляндія	Інтегровані цифрові сервіси для муніципального адміністрування; активне використання e-participation для залучення громадян; єдині муніципальні реєстри; високий рівень кібербезпеки та захисту даних.	Створення єдиних цифрових платформ муніципальних послуг; онлайн-консультації та форуми для участі громадян; інтеграція муніципальних баз даних; забезпечення безпеки персональних даних.
Південна Корея	Розвинуті інтегровані цифрові платформи для муніципальних послуг; системи електронної участі громадян; активне використання відкритих даних для прозорості фінансів та проєктів; високий рівень цифрової грамотності населення та працівників місцевого самоврядування.	Впровадження інтегрованих цифрових платформ для адміністративних та соціальних послуг; розвиток онлайн-консультацій та петицій; використання відкритих даних для контролю ефективності управління; підвищення цифрової грамотності працівників та громадян.

Джерело: складено автором на основі [23, с.72]

Міжнародний досвід свідчить, що успішний розвиток електронної демократії та цифрових сервісів місцевих громад ґрунтується на інтеграції інформаційно-комунікаційних технологій, забезпеченні прозорості та підзвітності органів влади, активному залученні громадян через онлайн-

платформи та системи електронної участі, а також на високому рівні кібербезпеки та захисту персональних даних. Важливим є також підвищення цифрової грамотності персоналу органів місцевого самоврядування, що сприятиме підвищенню ефективності муніципального управління, зміцненню довіри громадян до влади та створенню умов для сталого розвитку територіальних громад.

Для України імплементація міжнародних практик дозволить:

- підвищити ефективність і прозорість діяльності місцевого самоврядування;
- оптимізувати надання муніципальних послуг через інтегровані цифрові платформи;
- розширити можливості участі громадян у процесах ухвалення рішень;
- формувати цифрово спроможні та сталостійкі територіальні громади;
- підвищити рівень довіри населення до місцевих органів влади та електронних сервісів.

Таким чином, адаптація та комбінування міжнародного досвіду може стати ефективним інструментом модернізації органів місцевого самоврядування в Україні та розвитку електронної демократії на всіх рівнях громад. Водночас успішна імплементація зарубіжних практик вимагатиме законодавчої підтримки, інституційного зміцнення органів місцевого самоврядування та розвитку надійної цифрової інфраструктури.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження адаптації зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні зроблено такі висновки:

1. Обґрунтовано, що органи місцевого самоврядування постають складним багатофункціональним інститутом, що поєднує у собі елементи самоврядності, публічно-владних повноважень та адміністративно-управлінської діяльності, забезпечуючи реалізацію інтересів територіальних громад у межах конституційно визначеної автономії. Нормативно-правова база, сформована на основі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, Конституції України та спеціального законодавства, створює чіткі рамки організації та функціонування цього інституту, водночас підкреслюючи його демократичний характер, виборність та відповідальність перед громадою. Різноманіття наукових підходів до визначення сутності органів місцевого самоврядування свідчить про багатовимірність даного явища та його ключову роль у забезпеченні сталого розвитку, формуванні ефективної публічної політики на місцях, наданні якісних послуг та управлінні ресурсами територій. Узагальнюючи наявні концептуальні підходи, можна стверджувати, що органи місцевого самоврядування є інституційною основою місцевої демократії та фундаментальним елементом публічної влади, який забезпечує збалансоване поєднання державних і локальних інтересів. Їх діяльність у сучасних умовах реформування системи управління дедалі більше набуває стратегічного характеру, спрямованого на підвищення спроможності громад, зміцнення їх фінансової та організаційної автономії, а також забезпечення ефективної участі населення у процесах прийняття рішень.

2. З'ясовано, що існують різні зарубіжні моделі організації діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема англосаксонська, континентальна та скандинавська, які демонструють розбіжні підходи до поєднання автономії громад, ролі держави та участі громадян у прийнятті рішень, що зумовлено

історичними, політичними та соціально-економічними особливостями відповідних країн. Англосаксонська модель підкреслює значення максимальної децентралізації та самостійності громад, забезпечуючи гнучкість управління та високу участь населення, однак водночас створюючи ризики нерівномірного розвитку територій. Континентальна модель, навпаки, характеризується чіткою регламентацією діяльності місцевих органів і суттєвою координаційною роллю держави, що сприяє стабільності управлінських процесів і вирівнюванню соціально-економічних диспропорцій, але обмежує гнучкість та інноваційність місцевих рішень. Скандинавська модель поєднує високий рівень фінансової автономії з активною участю громадян і якісним наданням соціальних послуг, що формує високий рівень довіри до влади, хоча потребує значних ресурсів і високого професіоналізму управлінців.

3. Встановлено, що реформа децентралізації стала ключовим фактором трансформації системи публічного управління в Україні, забезпечивши фундаментальні зміни в адміністративно-територіальному устрої, перерозподілі повноважень та фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування. Створення спроможних територіальних громад та укрупнення районів дозволило оптимізувати управлінські процеси, підвищити інституційну й фінансову спроможність базового рівня місцевого самоврядування, а також забезпечити більш ефективне стратегічне планування розвитку територій. Аналіз динаміки доходів і видатків місцевих бюджетів підтверджує, що у 2015-2020 рр. реформа мала стійкі позитивні результати, сприяючи зростанню фінансової автономії громад. Водночас очікуваний поступ децентралізації був суттєво скоригований пандемічною та воєнною кризами, що призвело до зниження місцевої податкової бази, нерівномірності ресурсного забезпечення та посилення залежності громад від державної підтримки. Попри виявлені виклики – зокрема кадрові дисбаланси, різний рівень управлінської компетентності, необхідність інтеграції територій та адаптації до нової моделі повноважень – реформа заклала фундамент для модернізації системи місцевого самоврядування, наблизивши її до європейських стандартів.

4. Виявлено, що зарубіжні партнери відіграють системоутворюючу та стратегічно важливу роль у модернізації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, забезпечуючи багаторівневу підтримку, яка охоплює фінансові, інституційні, експертні, освітні та інноваційні компоненти розвитку. Донорські програми, реалізовані за участю Європейського Союзу, урядів Швеції, Швейцарії, США, Ради Європи та низки міжнародних організацій, формують цілісну архітектуру зовнішньої підтримки, що сприяє адаптації світових моделей децентралізованого врядування, цифрової трансформації, прозорості, підзвітності та стратегічного планування в українських громадах. Масштаб і всеохопність технічної допомоги, відображені у значних фінансових обсягах, тривалості програм, а також широкій географії залучених громад, підтверджують сталість та довгостроковий характер міжнародної участі у трансформації місцевого управління. Водночас проникнення українських громад у мережі транскордонного та міжрегіонального співробітництва, зокрема в межах програм INTERREG та тематичних програм ЄС, розширює можливості для обміну управлінськими інноваціями, підвищення конкурентоспроможності територій та інтеграції у європейський простір політик. Партнерства з європейськими, північноамериканськими та азійськими громадами формують інституційну основу для розвитку локальної демократії, модернізації муніципального сектору та зміцнення кадрового потенціалу.

5. Доведено, що найбільш ефективні моделі місцевих фінансів формуються на основі поєднання розвиненої власної доходної бази, високого рівня податкової автономії, прозорих механізмів міжбюджетного вирівнювання та можливостей для залучення додаткових джерел фінансування, включаючи муніципальні запозичення й державно-приватне партнерство. Досвід США, Швеції, Німеччини та Франції демонструє, що фінансова спроможність громад залежить від чіткого розмежування повноважень, стабільності податкових надходжень, належної підзвітності місцевої влади та інституційної підтримки з боку держави. Водночас успішні моделі характеризуються наявністю стимулів для економічного розвитку та збереженням зв'язку між активністю громади та

зростанням її фінансового потенціалу. Для України найбільш перспективними напрямами адаптації зарубіжного досвіду є розширення власних джерел доходів, зокрема шляхом модернізації місцевого оподаткування та розвитку інструментів місцевих запозичень; удосконалення формульної системи міжбюджетного вирівнювання; посилення фінансової прозорості й відповідальності органів місцевого самоврядування; а також стимулювання міжмуніципальної кооперації для реалізації масштабних проєктів. Запозичення цих елементів з урахуванням національних соціально-економічних та інституційних особливостей створить необхідні умови для підвищення ефективності місцевого фінансового управління та забезпечення стійкого розвитку територіальних громад в Україні.

6. Аргументовано, що провідні країни демонструють високу ефективність цифрової трансформації завдяки системній інтеграції інформаційно-комунікаційних технологій, комплексному розвитку електронних сервісів та налагодженим механізмам електронної участі громадян. Практика Естонії, Великої Британії, Фінляндії та Південної Кореї доводять, що використання електронної ідентифікації, відкритих даних, інтегрованих цифрових платформ та інструментів e-participation сприяє зростанню прозорості діяльності органів влади, підвищує якість муніципальних послуг, скорочує адміністративні бар'єри й забезпечує реальну можливість громадянам впливати на процеси прийняття рішень. Крім того, важливими чинниками успіху є високий рівень цифрової грамотності населення та державних службовців, а також ефективні системи кібербезпеки, які гарантують захист персональних даних і стабільність функціонування електронних сервісів. З огляду на це, для України імплементація передових міжнародних практик відкриває значні перспективи модернізації місцевого самоврядування, забезпечення прозорості та підзвітності управлінських процесів, поглиблення взаємодії між громадянами та владою, а також формування цифрово спроможних, інноваційних і сталих територіальних громад, здатних ефективно відповідати на сучасні виклики цифрової епохи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Blahodarnyi A. M., Varabash O. O., Honcharov A. V., Honcharov M. V., Shatilo V. A. Local Self-government in European Countries: General Characteristics, Comparison and Ukrainian Realities. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*. 2023. Vol. 21(3). P. 683-706.
2. Баско А. В. Особливості діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. №2. С. 383-390.
3. Бобловський Ю. С. Розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка*. 2016. Вип. 174. С. 101-108.
4. Бучинська А. Й. Форми публічної діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2013. №1 (2). С. 69-76.
5. Гаврік Р. О. Європейський досвід впровадження децентралізації та зміни підходів до формування місцевих органів публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №6. С. 312-315.
6. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
7. Говоруха Л. С. Відображення державницької теорії місцевого самоврядування міжнародно-правових актах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №5. С. 37-41.
8. Гончар С. В. Понятійно-категоріальний апарат дослідження механізмів державного регулювання кадрового потенціалу виконавчих органів територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. №9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1127> (дата звернення: 31.10.2025).
9. Гулак Л. С. Сутність методів діяльності органів місцевого самоврядування. *Журнал східноєвропейського права*. 2016. №32. С. 22-27.

10. Донченко О. І. Діяльність органів місцевого самоврядування як складова державного управління. *Правова держава*. 2014. №18. С. 27-32.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Дата оновлення: 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 31.10.2025).

12. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління : навч. посіб. у трьох частинах. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 2 : Система органів державної влади та місцевого самоврядування України. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. 248 с.

13. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2008. 21 с.

14. Кабінет Міністрів України : вебсайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 31.10.2025).

15. Кавилін О. А. Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації: вітчизняна практика та зарубіжний досвід. *Право та державне управління*. 2023. №2. С. 152-160.

16. Капустіна Л. Б. Децентралізація влади та її повноважень. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. Вип. 22. С. 752-754.

17. Кириченко Ю. М. Принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів фінансового права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 86 (3). С. 323-329.

18. Клименко Д. О., Бережна К. В. Впровадження досвіду країн Європейського Союзу в питаннях адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2023. Вип. 99. С. 66-71.

19. Конституція України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 31.10.2025).

20. Корнута Л. М. Органи місцевого самоврядування в системі забезпечення культурних прав в Україні. *Правова позиція*. 2024. №4 (45). С. 70-74.
21. Костіна Н. Адаптація зарубіжного досвіду проектної діяльності в органах місцевого самоврядування Полтавської області. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1. С. 142-149.
22. Лебедева В. В., Граціотова Г. О. Поняття, ознаки, види органів держави та форми державного правління. *Економіка: реалії часу*. 2021. №5 (57). С. 71-80.
23. Лялюк О. Ю., Полишин Г. В. Шлях до децентралізації: зарубіжний досвід для України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 8. С. 62-75.
24. Малюхов О. С. Аналіз міжнародних практик впровадження новітніх інформаційних технологій в діяльність органів місцевого самоврядування. *Економічний простір*. 2024. №191. С. 501-505.
25. Мельник Я. В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Т. 31 (70). №3. С. 155-163.
26. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія ; за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. Київ : Видавництво Ліра-К, 2018. 380 с.
27. Наливайко Л. Р., Беляєва М. В. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права (Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law). 2-е вид. допов. Запоріжжя : Дніпровський металург, 2010. 304 с.
28. Портал «Децентралізація» : вебсайт. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 31.10.2025).
29. Примуш М. В. Функції та форми діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Правничий часопис Донецького університету*. 2018. №1-2. С. 133-144.
30. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України

від 16.04.2020 р. №562-IX. Дата оновлення: 07.09.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 31.10.2025).

31. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. Дата оновлення: 31.10.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 31.10.2025).

32. Про утворення та ліквідацію районів : Закон України від 17.07.2020 р. №807-IX. Дата оновлення: 07.09.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 31.10.2025).

33. Тарасенко Т. М. Організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: можливості та обмеження. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 4. С. 51-58.

34. Ткачук А. Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

35. Фелонюк Т. А. Організаційна основа діяльності місцевого самоврядування Франції. *Право і суспільство*. 2017. №4. С. 40-44.

36. Француз А. Й. Західноєвропейський досвід становлення та розвитку місцевого самоврядування. *Legal Bulletin*. 2023. №9. С. 59-63.

37. Хрущ С. В. Зарубіжний досвід розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. №4 (10). С. 208-216.

38. Яценко М. А. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. Одеса : Фенікс, 2013. 104 с.