

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**Західноукраїнський національний університет**  
**Факультет економіки та управління**

Кафедра фінансів, банківської справи та страхування ВННІЕ

**МИСЮГА Михайло Іванович**

**Організація управлінської діяльності органів місцевого самоврядування /**  
спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування  
освітньо-професійна програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАм-22  
М. І. Мисюга

ТЕРНОПІЛЬ - 2025

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	6
1.1 Сутність та особливості управлінської діяльності в системі місцевого самоврядування.....	6
1.2 Основні принципи, функції та методи організації управлінського процесу.....	13
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	19
2.1 Механізми організації управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.....	19
2.2 Сучасний стан і напрями реалізації повноважень органів місцевого самоврядування .....	24
2.3 Порівняльний аналіз організаційних моделей муніципальної влади в зарубіжних країнах.....	29
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	36
3.1 Проблеми та перспективи розвитку органів місцевого самоврядування.....	36
3.2 Інтеграція інноваційних управлінських технологій у практику органів місцевого самоврядування в умовах цифрової трансформації .....	42
ВИСНОВКИ.....	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	50

## ВСТУП

**Актуальність теми роботи.** В умовах децентралізації, воєнного стану та викликів післявоєнного відновлення, питання ефективної організації управлінської діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС) набуває особливої ваги. Органи місцевого самоврядування є важливими суб'єктами публічного управління, які безпосередньо взаємодіють із населенням, вирішують питання місцевого значення, забезпечують сталий розвиток громад, реалізують державну політику на місцях та відповідають за надання адміністративних, соціальних і житлово-комунальних послуг.

Зростаючий рівень автономії територіальних громад, зміни у законодавстві, цифровізація управлінських процесів та потреба у швидкому реагуванні на кризові ситуації (зокрема, в умовах війни) вимагають нових підходів до організації управлінської діяльності. Від ефективності управлінської функції безпосередньо залежить якість життя населення, рівень довіри до влади та стійкість місцевої демократії. Таким чином, дослідження управлінської діяльності ОМС є не лише теоретично важливим, а й має високу практичну значущість.

**Аналіз досліджень та публікацій за темою роботи.** Питання особливостей управлінської діяльності органів місцевого самоврядування привертає значну увагу як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Серед тих, хто здійснив вагомий внесок у розвиток цієї проблематики, варто відзначити праці В.Б. Авер'янова, М.М. Шкільняка, Г.В. Атаманчука, І.П. Бутка, В.Г. Афанасьєва, І.Л. Бачила, Ф.Л. Монастирського, І.А.С. Васильєва, Ю.М. Козлова, Ю.А. Тихомирова, В.Я. Малиновського, В.П. Петкова, А.Ф. Мельника, В.Ф. Погорілка, В.В. Цветкова та інших.

**Метою кваліфікаційної роботи** є дослідження теоретико-методичних засад, сучасного стану та шляхів удосконалення організації управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, а також викликів, пов'язаних із воєнним

станом і цифровою трансформацією.

Відповідно до поставленої мети, для досягнення результатів у магістерській роботі передбачається вирішення таких основних завдань:

- розкрити поняття, сутність та характерні особливості управлінської діяльності в системі місцевого самоврядування;
- охарактеризувати принципи, функції та методи організації управлінського процесу в органах місцевого самоврядування;
- проаналізувати сучасні механізми організації управлінської діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема в умовах воєнного стану;
- оцінити стан реалізації повноважень органами місцевого самоврядування на сучасному етапі;
- провести порівняльний аналіз організаційних моделей муніципальної влади зарубіжних країн з метою виявлення ефективних практик, які можуть бути адаптовані в Україні;
- визначити основні проблеми, що стримують розвиток управлінської діяльності в органах місцевого самоврядування, та окреслити можливі шляхи їх подолання;
- запропонувати шляхи удосконалення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування з урахуванням викликів цифрової трансформації та впровадження інноваційних управлінських технологій.

**Об’єктом дослідження** є система управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

**Предметом дослідження** виступають організаційно-правові, функціональні та інноваційні механізми реалізації управлінської діяльності в органах місцевого самоврядування, а також особливості впровадження сучасних управлінських технологій у їхню практику.

**Методи дослідження.** У процесі написання кваліфікаційної роботи було використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, серед яких: аналіз і синтез – для узагальнення наукових підходів до

визначення управлінської діяльності в ОМС; системний метод – для виявлення структурних особливостей управлінської діяльності; порівняльний аналіз – для вивчення досвіду зарубіжних країн щодо організації муніципального управління; формально-юридичний метод – для аналізу нормативно-правової бази функціонування ОМС; соціологічний метод – для збору емпіричної інформації щодо практик управління на місцях.

Інформаційну основу дослідження склали нормативно-правові акти України (Конституція України, закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін.); наукові праці вітчизняних і зарубіжних авторів з проблем публічного управління та місцевого самоврядування; аналітичні звіти міжнародних організацій; офіційна статистика, звіти органів місцевого самоврядування; матеріали практичної діяльності виконавчих органів місцевих рад, включаючи дані, зібрані в період дії воєнного стану.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає у можливості використання її теоретичних узагальнень, аналітичних висновків та прикладних рекомендацій для вдосконалення організації управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема в контексті підвищення ефективності виконання ними повноважень, впровадження інноваційних управлінських технологій, адаптації до умов воєнного стану та цифрової трансформації. Отримані результати можуть бути застосовані у практиці виконавчих органів місцевих рад, у підготовці фахівців з публічного управління, а також слугувати базою для подальших наукових досліджень у сфері муніципального управління.

**Структура роботи.** Випускна кваліфікаційна робота, зміст якої викладено на 54 сторінках, складається із вступу, розділів, висновків, списку використаних джерел із 49 найменувань та містить 1 рисунок та 9 таблиць.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Сутність та особливості управлінської діяльності в системі місцевого самоврядування

Управлінська діяльність органів місцевого самоврядування (ОМС) становить одну з основних форм реалізації місцевої влади, яка безпосередньо впливає на якість життя населення, розвиток територіальних громад і забезпечення публічного добробуту. Її сутність полягає не лише у виконанні адміністративних процедур чи організаційних завдань, а в цілеспрямованій та скоординованій діяльності, спрямованій на задоволення колективних інтересів мешканців громади.

Доцільно зазначити, що управлінська діяльність є важливим елементом функціонування будь-якої соціальної системи, зокрема державної влади, бізнесу чи місцевого самоврядування. Її сутність полягає в організованому впливі суб'єкта управління на об'єкти з метою досягнення певних цілей, які визначаються потребами суспільства або конкретної організації. Іншими словами, управлінська діяльність – це свідома, цілеспрямована, системна діяльність щодо організації, регулювання та координації процесів в межах певної структури [31].

Важливо зазначити, що основне призначення управлінської діяльності ОМС полягає у реалізації публічних інтересів на місцевому рівні. Тобто, органи місцевого самоврядування мають забезпечити ефективне управління ресурсами територіальної громади, надання якісних послуг, розвиток інфраструктури, дотримання законності та врахування потреб мешканців. Саме через управлінську діяльність місцева влада стає інструментом здійснення влади народу в межах громади.

Далі варто звернути увагу на комплексний характер управлінської

діяльності. Вона охоплює низку взаємопов'язаних процесів, зокрема: планування, організацію, координацію, мотивування та контроль (рис. 1.1). Ці елементи забезпечують системність та узгодженість рішень, які приймаються у межах повноважень ОМС. Планування дає змогу визначити цілі розвитку громади, організація – забезпечує розподіл функцій і ресурсів, координація – узгоджує дії між структурними підрозділами, мотивація – стимулює працівників до якісного виконання завдань, а контроль – дозволяє оцінити досягнення цілей та вчасно скоригувати дії.

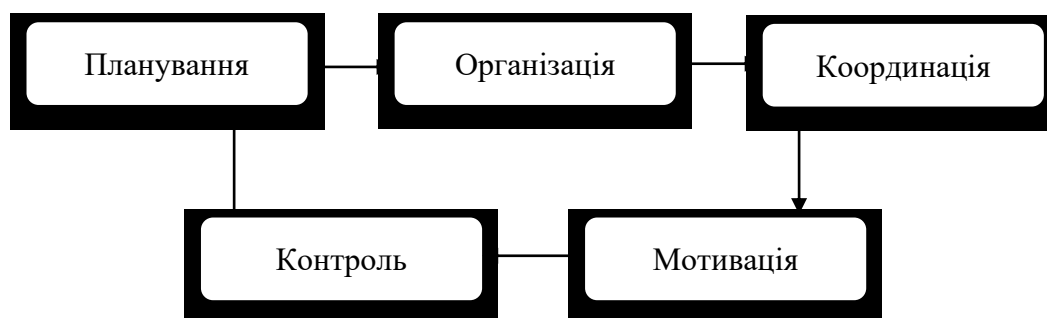


Рис. 1.1. Циклічний характер управлінської діяльності в органах місцевого самоврядування

Джерело: сформовано за даними [8; 16; 23]

Щоб глибше усвідомити сутність управлінської діяльності в органах місцевого самоврядування, доцільно розглянути її основні структурні компоненти. Управлінський процес у цій сфері є багатограним і охоплює правову, організаційну, соціальну та економічну складові. Кожна з них виконує важливу функцію у забезпеченні ефективного функціонування місцевої влади та досягненні цілей громади [7].

Перш за все, слід виділити правову складову, яка формує нормативну основу управлінської діяльності. Саме завдяки чіткому правовому регулюванню забезпечується легітимність управлінських дій, а діяльність органів місцевого самоврядування набуває системного та передбачуваного характеру. До цієї складової належать Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші закони, підзаконні акти, а також статuti територіальних громад, які деталізують організаційні аспекти

місцевого управління. Правова складова забезпечує межі компетенції ОМС, процедури прийняття рішень, механізми контролю та відповідальності [11].

Наступною є організаційна складова, яка визначає внутрішню структуру органів місцевого самоврядування, ієрархію посадових осіб, розподіл функцій та обов'язків між підрозділами, а також регламентує порядок ухвалення управлінських рішень. Ефективна організаційна побудова сприяє раціональному використанню кадрових ресурсів, налагодженню внутрішньої комунікації та досягненню стратегічних цілей громади. Вона охоплює такі елементи, як виконавчі органи рад, відділи та управління, комунальні підприємства, а також консультативно-дорадчі органи при ОМС.

Не менш важливою є соціальна складова, що відображає взаємодію органів місцевого самоврядування з населенням територіальної громади. У сучасних умовах ця складова набуває особливого значення, адже рівень довіри громадян до влади значною мірою залежить від прозорості, відкритості та участі мешканців у прийнятті рішень. Соціальна складова охоплює механізми громадської участі (громадські слухання, електронні петиції, місцеві ініціативи), формування місцевого громадянського суспільства, реалізацію соціальних програм та комунікацію з різними цільовими групами населення.

Останньою, але не менш важливою, є економічна складова, яка забезпечує матеріальне підґрунтя реалізації управлінських функцій. Вона включає планування, розподіл і використання фінансових ресурсів, формування місцевого бюджету, управління комунальною власністю, інвестиційну політику тощо [14]. Саме від належного рівня економічного забезпечення залежить здатність ОМС реалізовувати програми розвитку, підтримувати соціальну інфраструктуру та відповідати на виклики місцевого рівня.

Важливо також відзначити, що управлінська діяльність ОМС тісно пов'язана з поняттями «публічне управління» та «муніципальне управління» (табл. 1.1). Публічне управління охоплює ширший спектр суб'єктів, включаючи державні органи, комунальні,1 громадські організації, і передбачає відкритість, підзвітність, ефективність та участь громадян. Муніципальне управління є

складовою публічного управління і зосереджується саме на діяльності місцевих органів влади у сфері вирішення питань місцевого значення. Отже, управлінська діяльність ОМС є однією з форм реалізації муніципального управління в контексті загального підходу до публічного адміністрування.

Таблиця 1.1

Порівняльна характеристика публічного, муніципального управління та управлінської діяльності ОМС

Критерій	Публічне управління	Муніципальне управління	Управлінська діяльність ОМС
Сутність	Система організації діяльності публічної влади в інтересах суспільства	Управління справами громади через органи місцевого самоврядування	Практична реалізація управлінських функцій органами місцевого самоврядування
Рівень управління	Загальнодержавний і місцевий	Місцевий	Місцевий
Суб'єкти	Державні органи, органи місцевого самоврядування, публічні установи	Органи місцевого самоврядування	Місцеві ради, їх виконавчі органи, посадові особи
Об'єкти управління	Усі сфери суспільного життя	Питання місцевого значення, повноваження громади	Поточна діяльність, рішення та функціонування місцевої громади
Цільова орієнтація	Забезпечення публічного інтересу на національному і регіональному рівнях	Задоволення потреб територіальної громади	Ефективне виконання функцій ОМС та досягнення цілей громади
Нормативна основа	Конституція, закони, державна політика	Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші муніципальні акти	Місцеві регламенти, рішення рад, внутрішні положення виконавчих органів
Механізми реалізації	Інститути влади, держслужба, інструменти контролю, стратегічне планування	Місцеві програми, бюджети, муніципальні стратегії	Планування, організація, координація, мотивація, контроль
Характер впливу	Публічно-владний, із залученням громадськості	Локальний, із високим рівнем автономії	Внутрішньоорганізаційний, управлінсько-виконавчий
Взаємозв'язок	Ширше поняття, охоплює муніципальне управління	Складова частина публічного управління	Практична форма реалізації муніципального управління

Джерело: сформовано автором за даними [14; 24]

Сучасні умови функціонування органів місцевого самоврядування в Україні позначаються низкою особливостей, які істотно впливають на характер їх управлінської діяльності. Насамперед, варто відзначити децентралізований характер місцевої влади, що передбачає самостійність територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Така особливість дозволяє оперативніше реагувати на потреби населення, впроваджувати інновації, формувати індивідуальні моделі розвитку.

Окрему увагу слід приділити подвійному правовому статусу ОМС – з одного боку, вони реалізують власні (самоврядні) повноваження, а з іншого – виконують делеговані функції держави. Така ситуація вимагає високого рівня організації управлінських процесів і балансу інтересів громади та держави.

Ще однією важливою рисою є високий ступінь публічності діяльності органів місцевого самоврядування. Вони зобов'язані забезпечити відкритість рішень, звітність перед громадянами, використання інструментів електронної демократії. В умовах війни ця вимога набула нових форм: наприклад, дистанційне голосування, цифрові консультації з громадськістю, онлайн-прозорість бюджетів.

Варто також зазначити, що управлінська діяльність ОМС сьогодні здійснюється в умовах постійних викликів – воєнного стану, економічної нестабільності, внутрішньої міграції, цифрової трансформації, що зумовлює необхідність постійного вдосконалення форм і методів управління, залучення інноваційних підходів, розвитку адаптивних стратегій.

Щоб краще зрозуміти управлінську діяльність у контексті місцевого самоврядування, доцільно звернутися до її конкретних проявів у повсякденній практиці ОМС. На локальному рівні це – ухвалення рішень щодо затвердження бюджету громади, визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку, управління комунальним майном, призначення керівників комунальних підприємств, організація місцевих програм (освіта, медицина, культура, благоустрій тощо).

Крім того, управлінська діяльність включає проведення публічних

слухань, консультацій з громадськістю, обговорення містобудівної документації, розгляд петицій та запитів громадян. Усі ці дії вимагають чіткого дотримання процедур, відкритості та законності.

Наприклад, під час воєнного стану органи місцевого самоврядування забезпечують евакуацію населення, організують роботу гуманітарних штабів, займаються відновленням інфраструктури, підтримують вразливі верстви населення. Це також є управлінською діяльністю, яка демонструє її гнучкість, оперативність і соціальну значущість.

У сфері цифровізації управлінська діяльність ОМС виявляється у впровадженні електронного документообігу, використанні системи електронних закупівель (Prozorro), запуску місцевих порталів електронних послуг тощо. Усе це сприяє прозорості, ефективності й доступності управлінських рішень.

Таким чином, управлінська діяльність у системі місцевого самоврядування є складним, структурованим і багаторівневим процесом, що забезпечує ефективне функціонування територіальних громад. Вона має чітку нормативну основу, внутрішню логіку, розгалужену структуру і виражену соціальну спрямованість. У сучасних умовах управлінська діяльність органів місцевого самоврядування вимагає постійного оновлення інструментів, технологій та моделей прийняття рішень для задоволення зростаючих потреб населення та адаптації до динамічних змін середовища.

## **1.2. Основні принципи, функції та методи організації управлінського процесу**

Організація управлінського процесу в органах місцевого самоврядування базується на системі принципів, функцій та методів, які формують його змістове та процедурне наповнення. Якщо у попередньому підпункті було розкрито сутність управлінської діяльності як цілісного явища,

то тепер доцільно зосередитися на тих засадничих елементах, які визначають її ефективність, результативність та відповідність публічним інтересам. Саме принципи управління задають нормативно-ціннісні орієнтири, функції – окреслюють основні напрями діяльності, а методи – забезпечують практичні інструменти реалізації управлінських рішень. Їх комплексний аналіз дозволяє поглибити розуміння логіки та механізмів управлінського процесу в умовах сучасного розвитку місцевого самоврядування.

Організація управлінського процесу в системі місцевого самоврядування спирається на сукупність принципів, які визначають загальні правила, стандарти та підходи до здійснення управлінських дій (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

**Основні принципи організації управлінського процесу в органах  
місцевого самоврядування**

Принцип	Зміст і характеристика принципу
Законності	Передбачає здійснення всієї управлінської діяльності відповідно до Конституції України, законів, підзаконних актів та статутів територіальних громад. Забезпечує легітимність рішень і дотримання прав громадян.
Відкритості та прозорості	Гарантує доступ громадян до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, ухвалені рішення, бюджети, кадрову політику. Забезпечує громадський контроль і підзвітність влади.
Підзвітності	Визначає відповідальність ОМС перед територіальною громадою за результати своєї діяльності, зобов'язує регулярно звітувати перед населенням та надавати оцінку ефективності управління.
Самостійності та автономності	Передбачає право територіальної громади та її органів самостійно вирішувати питання місцевого значення, визначати пріоритети розвитку, структуру управління та порядок використання ресурсів.
Участі громадян	Підкреслює необхідність залучення мешканців громади до процесів управління через громадські слухання, петиції, місцеві ініціативи, консультації, вибори та інші форми прямої демократії.
Ефективності та результативності	Орієнтує управлінський процес на досягнення конкретних, вимірюваних результатів із найменшими витратами ресурсів. Сприяє оптимізації діяльності та підвищенню якості послуг.
Субсидіарності	Визначає, що рішення мають ухвалюватися на найнижчому рівні влади, найближчому до громадян, де їх можна реалізувати найбільш ефективно. Підсилює місцеву демократію.
Рівності та недискримінації	Забезпечує рівні умови доступу всіх мешканців громади до публічних послуг, участі в управлінні, незалежно від соціального статусу, національності, віку чи статі.

Джерело: систематизовано автором на основі [4; 12; 17; 22].

Як бачимо, серед основних принципів, які формують сучасну модель організації управлінської діяльності в ОМС, слід виокремити такі:

– принцип законності – управлінська діяльність повинна ґрунтуватися на чинному законодавстві України. Усі рішення, дії чи бездіяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб мають відповідати Конституції, законам, підзаконним актам і локальним нормативним документам. Законність є базовою умовою легітимності управління та гарантією дотримання прав і свобод громадян;

– принцип відкритості та прозорості – органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити громадянам доступ до інформації про свою діяльність, рішення, бюджети, кадрові призначення тощо. Прозорість створює умови для громадського контролю, знижує корупційні ризики та сприяє підвищенню довіри до влади;

– принцип підзвітності – ОМС несуть відповідальність перед громадою, яка їх обрала, за ефективність та якість своєї діяльності. Цей принцип передбачає регулярне інформування населення про досягнуті результати, звітування про використання ресурсів, а також врахування громадської думки при прийнятті рішень;

– принцип самостійності та автономності – кожна територіальна громада має право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах, визначених законом. ОМС мають свободу у формуванні власної структури, визначенні пріоритетів розвитку, використанні фінансів та управлінні комунальним майном;

– принцип участі громадян – діяльність органів місцевого самоврядування повинна базуватися на активному залученні мешканців громади до управління. Це реалізується через механізми громадських слухань, місцевих ініціатив, електронних петицій, участі в консультаціях і прийнятті рішень;

– принцип ефективності та результативності – управлінські дії мають не лише відповідати формальним вимогам, а й бути спрямованими на досягнення

конкретних, вимірюваних результатів. Ефективне управління передбачає раціональне використання ресурсів, оптимальну організацію процесів та досягнення запланованих цілей з найменшими витратами;

– принцип субсидіарності – відповідно до цього принципу, рішення мають прийматися на тому рівні, який є найближчим до громадян і де їх можна реалізувати найефективніше. Він сприяє зміцненню місцевої демократії та розширенню повноважень громад;

– принцип рівності та недискримінації – органи місцевого самоврядування повинні діяти в інтересах усіх жителів громади, не допускаючи дискримінації за будь-якими ознаками. Рівний доступ до послуг і участі в управлінні – важлива складова справедливого управління.

Зазначені вище принципи є нормативною та етичною основою управлінського процесу. Вони дозволяють забезпечити баланс між владними повноваженнями органів місцевого самоврядування та правами і свободами членів громади, формуючи підґрунтя для побудови ефективного, прозорого та орієнтованого на результат місцевого управління.

Питання визначення функцій місцевого самоврядування є одним із важливих у дослідженні управлінської діяльності органів місцевого рівня, оскільки саме через функції розкривається їх правове, соціальне та політичне призначення. Наукова думка щодо сутності, змісту та класифікації функцій ОМС є різноманітною та відображає широкий спектр підходів (табл. 1.3).

Як зазначає О. Гливіка, органи місцевого самоврядування, будучи елементом політичної системи, виконують функції, зумовлені їх компетенцією, і при цьому тісно взаємодіють із державними інституціями. Він підкреслює, що функції місцевого самоврядування не можуть існувати ізольовано від функцій держави, адже обидві системи спрямовані на забезпечення народовладдя та публічних інтересів громадян [7].

Узагальнено, функції місцевого самоврядування визначаються як основні напрями, види та форми діяльності органів місцевої влади щодо реалізації завдань, закріплених у Конституції України та чинному

законодавстві [1; 10; 18; 19]. Вони виражають зміст діяльності територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення, виконання делегованих повноважень і задоволення соціальних потреб населення.

Таблиця 1.3

Наукові підходи до визначення та класифікації функцій місцевого самоврядування

Автор / Джерело	Підхід / Формулювання поняття	Класифікація / Виокремлені функції
О. Глипка [7]	Функції – напрями діяльності ОМС щодо вирішення питань місцевого значення; обумовлені компетенцією та є частиною політичної системи	Наголошує на взаємозв'язку функцій місцевого самоврядування і держави
О. Рось [44]	Функції – соціальне призначення місцевого самоврядування, основа для формування повноважень	Нормотворча, правозахисна, установча, контрольна; функції як способи реалізації волі громади
І. Дробуш [12; 13]	Функції зумовлені природою ОМС, їх завданнями, місцем у системі народовладдя	Бюджетно-фінансова, нормотворча, інформаційна; політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна
О. Батанов [3]	Функції – основні напрями і види муніципальної діяльності, що реалізують право громадян на участь	Пов'язані з реалізацією інтересів громади у взаємодії з державою
Скрипченко [46]	Виходить із законодавчо визначених повноважень	Нормотворча, правозахисна, установча, контрольна
В. Борденюк [6]	Соціально-демократичний підхід	Підтримка демократії; забезпечення участі громадян; надання послуг населенню
В. Погорілко, О. Фрицький, М. Баймуратов [35]	Правовий та адміністративний підхід	Політична, представницька, нормотворча, фінансово-бюджетна, контрольна, матеріально-технічна
О. Котельникова [32]	Функції – прояв публічного управління в муніципальному середовищі	Участь населення, управління майном, соціально-культурне забезпечення, охорона порядку
В. Чушенко, В. Куйбіда [28]	Підкреслюють інтегративну природу функцій	Соціально-економічна, контрольна, участь громадян у вирішенні суспільних справ
О. Алтуніна [2]	Систематизує функції за типами	I) загальні; II) спеціальні; III) забезпечувальні
Інші підходи (узагальнення) [2; 17; 28]	Комплексне визначення	Функції як поєднання прав і обов'язків, що реалізують місцеві та державні інтереси

Джерело: узагальнено автором за даними [2; 4; 6; 10; 17; 28; 30; 34; 35; 44]

Варто зазначити, що О. Рось справедливо вказує, що саме у функціях представницьких органів найповніше розкривається соціальне призначення місцевого самоврядування, а також закладаються основи повноважень, форм і методів діяльності місцевих рад [44]. На думку І. Дробуш, природа функцій ОМС визначається місцем самоврядування в системі народовладдя та безпосередньо пов'язана із завданнями, що покладаються на ці органи. Вона виокремлює окремі технологічні функції: бюджетно-фінансову, нормотворчу, інформаційну [12-13].

Науковець О. Батанов розглядає функції ОМС як напрями муніципальної діяльності, що відображають інтереси громадян і забезпечують реалізацію їх права на участь у місцевому самоврядуванні [3]. У подібному ракурсі висловлюється і О. Алтуніна, яка пропонує поділяти функції на власні та делеговані, а також на загальні, спеціальні й забезпечувальні. Вона вказує, що функції є похідними від мети й завдань органів місцевого самоврядування, мають постійний характер і охоплюють усі сфери життєдіяльності громад [2].

Згідно з позицією В. Погорілка, М. Баймуратова та О. Фрицького, загальні функції ОМС охоплюють політичну, представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну та матеріально-технічну [35].

Цікавий підхід демонструє також В. Борденюк, який виділяє три ключові функції:

- 1) підтримка демократії,
- 2) забезпечення права на участь у місцевому управлінні,
- 3) надання послуг населенню [6].

Отже, аналіз наукових підходів свідчить, що функції місцевого самоврядування є одним із основних елементів його змісту та організації, оскільки через них реалізується соціальна, правова й політична природа місцевої влади. Вони визначають напрями практичної діяльності органів місцевого самоврядування, формують основу для розробки повноважень, вибору методів управління та взаємодії з громадянами.

Науковці сходяться на думці, що функції ОМС мають нормативне

закріплення, постійний характер та здатність адаптуватися до потреб громади. Водночас простежується значна варіативність у їх трактуванні та класифікації – за правовим статусом, сферами реалізації, суб'єктами та змістом.

На нашу думку, основними функціями органів місцевого самоврядування є:

- нормотворча – ухвалення рішень і регламентів з питань місцевого значення;
- виконавча (адміністративна) – реалізація ухвалених рішень, управління ресурсами та організація місцевої діяльності;
- контрольна – забезпечення нагляду за дотриманням місцевих актів, рішень та ефективністю управлінських дій;
- соціальна – гарантування надання базових послуг, підтримка вразливих груп населення;
- фінансова (бюджетна) – планування, розподіл і контроль за використанням коштів громади;
- інформаційна – забезпечення відкритості, звітності та комунікації з громадянами;
- правозахисна – забезпечення дотримання прав і свобод членів громади;
- представницька – вираження інтересів територіальної громади у взаємодії з державою та іншими суб'єктами.

Ці функції забезпечують цілісність та ефективність управлінської діяльності на місцевому рівні, сприяючи реалізації принципів демократії, правової держави та публічного адміністрування.

Методи організації управлінського процесу в органах місцевого самоврядування становлять сукупність способів, прийомів та засобів, за допомогою яких реалізуються управлінські функції та досягаються поставлені цілі. Якщо принципи визначають загальні правила організації управління, а функції – його змістові напрями, то саме методи забезпечують практичне втілення управлінських рішень у конкретних управлінських діях.

У теорії та практиці публічного управління методи поділяються за різними критеріями (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Основні методи організації управлінського процесу в органах місцевого самоврядування

Група методів	Характеристика	Приклади застосування
Адміністративні (розпорядчі)	Методи владного впливу, що базуються на правових повноваженнях органів управління	Видання рішень, розпоряджень; створення робочих груп; організація нарад
Економічні	Методи стимулювання через фінанси, ресурси, інвестиції	Прийняття місцевих програм розвитку; встановлення податків і зборів; субсидії, дотації
Соціально-психологічні	Методи мотивації, комунікації, згуртування управлінського персоналу та взаємодії з громадськістю	Моральне заохочення, публічне визнання, командна робота, тренінги
Правові	Методи, що реалізують нормативне регулювання діяльності ОМС через правові акти і контроль за законністю	Ухвалення нормативно-правових актів; юридична експертиза рішень; правова оцінка діяльності
Інформаційно-аналітичні	Методи, пов'язані зі збиранням, аналізом і використанням даних у процесі управління	SWOT-аналіз, статистичні звіти, стратегічне планування, використання цифрових платформ

Джерело: систематизовано автором на основі [8; 14; 22; 44].

Узагальнюючи наведені у таблиці дані, можна зробити висновок, що організація управлінського процесу в органах місцевого самоврядування базується на поєднанні адміністративних, економічних, правових, соціально-психологічних та інформаційно-аналітичних методів, кожен із яких виконує специфічну функцію і застосовується відповідно до конкретних управлінських завдань; саме комплексне використання цих методів дозволяє підвищити ефективність прийняття рішень, забезпечити стабільне функціонування місцевої влади та задовольнити потреби громади.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **2.1. Механізми організації управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану**

Повномасштабна збройна агресія проти України актуалізувала потребу у забезпеченні стійкої, безперервної та адаптивної діяльності органів публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Запровадження воєнного стану, оновлення законодавчої бази та поява нових інституційних форм управління, таких як тимчасові адміністративні органи, зумовили необхідність детального осмислення специфіки організації їхньої роботи в умовах надзвичайної ситуації.

В умовах воєнного стану особливої ваги набуває завдання організувати діяльність місцевої влади таким чином, щоб забезпечити ефективне публічне управління, реалізацію законів та гарантування прав і свобод громадян навіть в умовах обмежень, пов'язаних із безпековими ризиками. Як наголошується в науковій літературі, здатність органів влади функціонувати в кризових умовах є ключовим показником стійкості державного устрою та публічного адміністрування [1].

Слід зауважити, що питання організації виконавчої влади в умовах воєнного конфлікту постало ще у 2014 році на територіях, охоплених антитерористичною операцією, зокрема у Донецькій, Луганській та частково Харківській областях [42]. З метою стабілізації ситуації та забезпечення виконання функцій держави в умовах відсутності спроможних органів місцевого самоврядування, було ухвалено Закон України від 03.02.2015 № 141-VII «Про військово-цивільні адміністрації», яким передбачено створення тимчасових спеціальних органів державної влади – військово-цивільних

адміністрацій [42].

З метою забезпечення безпеки, правопорядку та життєдіяльності населення в умовах збройної агресії, на законодавчому рівні було передбачено створення військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) як тимчасових органів виконавчої влади. Їх діяльність спрямовувалась на підтримання конституційного ладу, протидію диверсійній і терористичній загрозі, а також запобігання гуманітарній кризі в регіонах, які зазнали впливу бойових дій [49].

Упродовж 2015 року, відповідно до чинного законодавства, на територіях проведення антитерористичної операції були утворені обласні ВЦА у Донецькій і Луганській областях, а також військово-цивільні адміністрації на районному, міському, селищному та сільському рівнях у межах Донецької, Луганської та частково Харківської областей [42]. Згодом, із переходом від АТО до операції Об'єднаних сил, повноваження ВЦА були збережені на підставі Закону України від 18.01.2018 № 2268-VIII, яким визначено правовий режим державної політики щодо тимчасово окупованих територій [49].

Подальше правове підкріплення діяльності ВЦА було зафіксовано Указом Президента України від 23.02.2022 № 63/2022, згідно з яким обласні державні адміністрації разом із ВЦА отримали повноваження координувати дії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у межах реалізації заходів надзвичайного стану [43].

Після запровадження воєнного стану по всій території України актуалізувалося питання функціонального забезпечення ефективної діяльності місцевих органів влади. В умовах агресії саме ці інституції отримали спеціальні повноваження, спрямовані на відвернення загроз державній безпеці, забезпечення територіальної цілісності України, а також тимчасове обмеження певних конституційних прав і свобод, що прямо передбачено Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [13].

Із початком повномасштабної агресії 24 лютого 2022 року Президентом України було ініційовано утворення військових адміністрацій як тимчасових органів публічної влади, відповідальних за підтримання правопорядку,

реалізацію державної політики та забезпечення життєдіяльності населення в умовах воєнного стану. Було створено 24 обласні військові адміністрації, Київську міську військову адміністрацію, а також низку районних і місцевих ВА у різних регіонах країни [12].

Паралельно з інституційними змінами, суттєво оновилася і нормативно-правова база. Упродовж періоду з лютого по грудень 2022 року Верховною Радою України було ухвалено понад 700 законодавчих актів [14], спрямованих на регулювання функціонування органів влади в умовах війни, збереження повноважень ОМС та державних інституцій, забезпечення соціальних послуг, охорони здоров'я, освіти, фінансів, екології, а також впровадження антикризових рішень у трудовій та інформаційній сферах [14; 15].

Водночас, Кабінет Міністрів України прийняв понад 2000 актів, що стосувалися координації дій місцевих органів влади, у тому числі:

- активізація механізмів цивільного захисту населення (розпорядження КМУ від 24.02.2022 № 1790-р);
- регулювання бюджетної політики в умовах воєнного стану (постанова КМУ від 11.03.2022 № 252);
- обмеження державного нагляду та ринкового контролю (постанова КМУ від 13.03.2022 № 303), крім критичних сфер, таких як енергетика та комунальні послуги.

В умовах воєнного стану військові адміністрації стали важливою складовою публічної адміністрації, оскільки реалізують не лише функції виконавчої влади, а й надають адміністративні послуги населенню. Таким чином, вони виконують подвійне завдання: забезпечення публічного інтересу та підтримання державного управління на місцях [1; 18].

Особливістю їхньої діяльності є те, що, окрім підпорядкування Кабінету Міністрів України, військові адміністрації також координуються Генеральним штабом Збройних Сил України у питаннях, що стосуються оборони, охорони громадського порядку, забезпечення правового режиму воєнного стану та захисту критичної інфраструктури. Такий поділ повноважень демонструє їхню

унікальну роль у системі виконавчої влади під час війни.

Фактично, ці адміністрації перейняли на себе функції як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування, а також додаткові повноваження, передбачені правовим режимом воєнного стану. Вони наділені широким спектром повноважень, що охоплює ключові напрями безпеки, оборони та функціонування держави в надзвичайних умовах. Так, згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та Планом запровадження заходів (розпорядження КМУ № 181-р від 24.02.2022), військові адміністрації уповноважені здійснювати такі дії [26]:

- організовувати посилену охорону стратегічних об'єктів та об'єктів критичної інфраструктури;
- здійснювати примусове відчуження майна, вилучення майна державних підприємств;
- вводити комендантську годину, світломаскування;
- використовувати ресурси підприємств усіх форм власності для потреб оборони;
- регулювати виробництво та обіг ліків, особливо тих, що містять наркотичні та психотропні речовини;
- проводити евакуаційні заходи, у тому числі населення, майна й культурних цінностей;
- забезпечувати безперебійну роботу транспортної інфраструктури, зокрема АТ «Укрзалізниця».

Крім того, військові адміністрації отримали право тимчасово обмежувати конституційні права і свободи громадян у межах, визначених законом, що може стосуватися обмеження пересування, заборони діяльності окремих партій або об'єднань, заборони на проведення мирних зібрань, мітингів чи демонстрацій тощо [26].

Попри суттєве розширення повноважень військових адміністрацій, їх діяльність має чітко відповідати нормам Конституції та законів України. Зокрема, посадові особи зобов'язані діяти виключно в межах визначених

повноважень, а кожна особа має гарантоване право на судове оскарження рішень чи бездіяльності органів влади [4]. Водночас, з урахуванням надзвичайних обставин, законодавством передбачено, що особи, які здійснюють функції держави чи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, не несуть відповідальності за наслідки, яких об'єктивно неможливо було передбачити або які виправдані необхідністю протидії збройній агресії.

Особливої уваги заслуговує співіснування військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Згідно з чинним законодавством, військові адміністрації населених пунктів створюються лише в тих громадах, де сільські, селищні або міські ради, їхні виконавчі органи або голови фактично не здійснюють свої повноваження – у тому числі через саморозпуск, самоусунення, зраду чи інші дестабілізуючі чинники [41]. У багатьох випадках органи місцевого самоврядування були змушені припинити свою роботу через воєнні дії, викрадення представників влади або їх добровільний виїзд за межі громади.

У відповідь на виклики війни до законодавства були внесені зміни, що дозволили органам місцевого самоврядування діяти оперативніше. Зокрема, голови громад отримали повноваження приймати рішення про демонтаж аварійних споруд, передачу коштів на потреби Збройних Сил України, надання правової допомоги, реагування на стихійні лиха тощо (ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [42]. Якщо ж такі рішення не ухвалюються, начальник обласної військової адміністрації може ініціювати перед Президентом України створення відповідної військової адміністрації в населеному пункті.

Аналіз президентських указів свідчить, що найбільше військових адміністрацій створено в регіонах, які зазнали бойових дій або були деокуповані, зокрема у Донецькій, Луганській, Харківській, Херсонській, Миколаївській, Запорізькій, Київській та Житомирській областях. В інших регіонах місцеве самоврядування продовжує виконувати свої повноваження згідно з Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17] та

«Про правовий режим воєнного стану» [18].

Особливої уваги потребує питання кадрового забезпечення військових адміністрацій. Законодавством передбачено, що посади в обласних, районних ВА, а також в органах місцевого самоврядування можуть тимчасово обіймати військовослужбовці, працівники правоохоронних органів або служби цивільного захисту. Їхнє призначення відбувається без конкурсного відбору – лише на підставі поданої заяви, особової картки та підтвердження громадянства, освіти й досвіду роботи, без обов'язкового подання декларації або підтвердження рівня володіння державною мовою. При цьому остаточний перелік посад, які можуть заміщуватися такими особами, затверджується Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України.

Таким чином, військові адміністрації не лише компенсують неспроможність місцевого самоврядування у критичних умовах, а й забезпечують оборону, правопорядок і управлінську стабільність на відповідних територіях. Водночас державна влада зберігає правові механізми контролю за їх діяльністю та дотриманням основоположних прав і свобод громадян.

## **2.2. Сучасний стан і напрями реалізації повноважень органів місцевого самоврядування**

Повноваження органів місцевого самоврядування (ОМС) закріплені у Конституції України, зокрема у розділі XI, де зазначено, що місцеве самоврядування – це право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему та гарантії діяльності ОМС, їхній правовий статус, порядок формування органів та межі компетенції [17]. Також закон передбачає, що до місцевого самоврядування можуть

передаватися повноваження органів виконавчої влади (делеговані повноваження).

Офіційно, згідно з Конституцією (ст. 143), територіальні громади мають право управляти комунальним майном, затверджувати бюджет, встановлювати місцеві податки і збори, утворювати комунальні підприємства та вирішувати інші питання місцевого значення.

Історичний досвід свідчить про ефективність централізованого управління у кризових ситуаціях, зокрема в умовах воєнного стану. Україна не стала винятком: в умовах збройної агресії з боку РФ спостерігається посилення вертикалі виконавчої влади, що супроводжується концентрацією повноважень на національному рівні. Водночас органи місцевого самоврядування (ОМС) продовжують виконувати важливу роль у забезпеченні життєдіяльності територіальних громад, пристосовуючи свою діяльність до нових викликів.

Серед основних напрямів практичної адаптації ОМС у воєнний період можна виокремити такі:

1. Трансформація управлінських підходів: місцева влада переходить до використання дистанційних форм комунікації, створює антикризові штаби, які оперативно реагують на загрози та забезпечують координацію між структурними підрозділами громади.

2. Соціальна підтримка населення: органи самоврядування здійснюють організацію прийому внутрішньо переміщених осіб, надають гуманітарну допомогу, вирішують актуальні питання життєзабезпечення найбільш вразливих категорій населення.

3. Забезпечення правопорядку та безпеки: активізується взаємодія з військовими формуваннями, територіальною обороною та правоохоронними органами для підтримання стабільності та запобігання паніці серед населення.

4. Відновлення критичної інфраструктури: розпочинаються роботи з ремонту пошкоджених об'єктів житлового фонду, об'єктів комунального господарства, об'єктів освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури тощо.

Важливим напрямом діяльності місцевої влади стала підтримка військовослужбовців і постраждалого цивільного населення. ОМС активно долучалися до забезпечення потреб Збройних Сил України, сприяли евакуації мирного населення, створювали умови для релокації бізнесу, організовували центри гуманітарної допомоги, а також брали участь у формуванні волонтерських ініціатив.

При цьому важливо зазначити, що стан готовності місцевих органів до повномасштабної агресії був незадовільним. Значна частина інституцій не мала чітких мобілізаційних планів, як того вимагав Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». В окремих випадках подібні документи були відсутні або залишалися недоступними для реалізації через надмірну засекреченість.

Також варто зауважити, що а практиці ОМС здебільшого реалізують ті повноваження, що стосуються комунального господарства, соціальних послуг, планування розвитку територій, бюджетної політики:

1. Раді місцевого самоврядування та їх виконавчим органам часто належать рішення про місцеві програми розвитку, зміни бюджету, управління комунальним майном, встановлення ставок місцевих податків/зборів.

2. У сфері ЖКГ: ОМС формулюють та контролюють тарифи, нормативи споживання, моніторинг виконання місцевих програм у цій галузі.

3. Виконавчі органи рад, зокрема їх відділи й управління, реалізують рішення рад, надають адміністративні послуги, здійснюють контроль над комунальними підприємствами.

Проте існують і суттєві проблеми:

1) нестача ресурсів (фінансових, кадрових, технічних) – багато громад не мають достатніх доходів чи кваліфікованих кадрів, щоб повноцінно реалізовувати повноваження.

2) нерівномірність делегування повноважень – деякі функції передані ОМС, але без відповідного фінансового забезпечення чи підтримки з боку держави.

3) нормативні колізії та неузгодженості законів – суперечності між законами, відсутність чітких механізмів імплементації.

4) в умовах воєнного стану – обмеження через безпеку, послаблення контролю, створення військових адміністрацій, які частково беруть на себе частину повноважень ОМС.

5) низький рівень участі громадян і прозорості – недостатній доступ населення до інформації, слабка комунікація між владою та громадою.

Таким чином, на місцях реалізація повноважень часто є фрагментарною, із підкріпленням наявними ресурсами та наражається на виклики зовнішніх умов.

Щоби підсилити здатність ОМС ефективно реалізовувати свої повноваження, можна запропонувати такі пріоритетні напрями:

1. Фінансова децентралізація та забезпечення – передбачити механізми, за допомогою яких делеговані функції супроводжуються адекватним фінансуванням з державного бюджету.

2. Кадровий розвиток та навчання – підвищення компетенції працівників, впровадження системи управління персоналом, розвиток електронних навичок.

3. Нормативне врегулювання – усунення законодавчих колізій, уточнення повноважень, гармонізація галузевих законів з законом про місцеве самоврядування.

4. Цифровізація та електронне урядування – впровадження електронних адміністративних послуг, відкритих даних, систем моніторингу й аналітики.

5. Підсилення громадської участі та прозорості – залучення мешканців до планування, консультацій, петицій, контроль за ефективністю рішень.

6. Співпраця між громадами та міжмуніципальне співробітництво – спільне виконання повноважень, координація проектів, міжмуніципальні об'єднання ресурсів.

7. Механізми контролю й підзвітності – як внутрішні (аудит, контрольні служби), так і зовнішні (судовий, громадський контроль).

Запровадження цих заходів дозволить покращити ефективність,

збільшити спроможність громад і забезпечити сталість розвитку на місцях навіть в умовах несприятливих зовнішніх обставин.

Для систематизації актуального стану впровадження повноважень ОМС та можливих шляхів удосконалення подано таблицю 2.1.

Таблиця 2.1

Стан реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та  
напрями вдосконалення

Сфера повноважень	Стан реалізації / проблеми	Напрями вдосконалення
Бюджетна політика і фінанси	Нерівномірність доходів громад, залежність від трансфертів, дефіцит фінансів на делеговані повноваження	Розширення фінансової бази, вдосконалення механізму субвенцій, фіскальна децентралізація
Комунальне майно і ЖКГ	Зношеність інфраструктури, низька якість послуг, обмежені інвестиції	Залучення інвесторів, державні програми модернізації, реформа комунальних підприємств
Планування розвитку територій	Відсутність фахівців, складнощі в реалізації стратегій розвитку	Підготовка місцевих стратегій, залучення грантових коштів, міжмуніципальна співпраця
Соціальні послуги (освіта, культура, спорт)	Оптимізація мережі закладів, нестача кадрів, скорочення фінансування	Державна підтримка базових послуг, навчання персоналу, розширення партнерства з НУО
Адміністративні послуги	Недостатній рівень цифровізації, нестабільна робота ЦНАПів у воєнний час	Розширення електронних сервісів, мобільні ЦНАПи, діджиталізація документообігу
Участь громади та прозорість управління	Слабка залученість громадян, низький рівень довіри, обмежений доступ до інформації	Запровадження електронної демократії, бюджету участі, відкритих даних
Правоохоронна та безпекова діяльність	Часткове делегування функцій військовим адміністраціям, обмеження повноважень у зоні бойових дій	Співпраця з ВА, створення місцевих програм безпеки, підтримка територіальної оборони
Кадрове забезпечення	Відтік кадрів, нестача професіоналів, особливо у малих громадах	Стимулювання молодих спеціалістів, електронні конкурси, співпраця з освітніми закладами
Реалізація делегованих повноважень	Недостатнє фінансування з боку держави, перевантаження обов'язками	Перегляд моделі розподілу повноважень, договори між рівнями влади, забезпечення державної підтримки
Діяльність у період воєнного стану	Обмеження автономії, дублювання функцій із військовими адміністраціями, порушення системи управління на тимчасово окупованих або прифронтових територіях	Узгодження повноважень з ВА, збереження базових сервісів, нормативне врегулювання компетенцій у перехідний період

Джерело: систематизовано автором на основі [1; 4; 13; 14; 21; 22; 26; 37].

Таким чином, у контексті воєнного стану та подальших реформ децентралізації питання реалізації повноважень ОМС набуває особливої ваги. Сучасна ситуація вимагає не лише збереження функціональності місцевого самоврядування, а й посилення його адаптивності, здатності ефективно реагувати на виклики і забезпечувати потреби населення. Розвиток нормативної бази, вдосконалення міжрівневої взаємодії, забезпечення ресурсної спроможності громад – це основні умови реалізації повноцінного місцевого самоврядування в Україні.

### **2.3. Порівняльний аналіз організаційних моделей муніципальної влади в зарубіжних країнах**

У сучасному світі організація місцевого самоврядування значною мірою визначається політичним устроєм країни, адміністративною традицією та ступенем децентралізації. Попри розмаїття форм муніципального управління, дослідники зазвичай виокремлюють кілька основних моделей, що склалися у практиці зарубіжних країн. Аналіз цих моделей дозволяє глибше зрозуміти, як по-різному функціонує місцева влада, і які інституційні рішення сприяють ефективності управлінського процесу на локальному рівні.

Однією з найвідоміших, найпоширеніших і найвпливовіших у світі є англосаксонська модель муніципального управління, яка застосовується в таких країнах, як Сполучені Штати Америки, Велика Британія, Канада, Ірландія, а також у ряді інших країн, які наслідували англо-американську правову та адміністративну традицію (табл. 2.2). Її ключовою особливістю є високий ступінь децентралізації влади та широка автономія органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень і реалізації місцевої політики.

У межах цієї моделі центральна влада фактично не втручається у щоденну діяльність муніципалітетів, обмежуючись лише загальним наглядом за дотриманням законодавства та конституційних принципів. Завдяки цьому

муніципалітети мають реальну самостійність у питаннях фінансового управління, податкової політики, розвитку інфраструктури, соціальних програм, екологічного регулювання, планування забудови тощо. Наприклад, у США органи місцевого самоврядування мають право самостійно встановлювати місцеві податки, приймати власні нормативні акти, утворювати місцеві служби та визначати пріоритети розвитку громади.

Таблиця 2.2

Порівняльна характеристика організаційних моделей муніципального управління в зарубіжних країнах

Модель	Країни прикладу	Характерні риси	Рівень автономії	Ступінь участі громади
Англосаксонська (англо-американська)	США, Велика Британія, Канада	Розмежування політичного керівництва (рада) і виконавчої функції (менеджер), децентралізація	Високий	Високий (вибори, участь у розробці політик)
Континентальна (європейська)	Франція, Німеччина, Італія, Іспанія	Більш тісний контроль з боку держави, обмежена фінансова самостійність	Середній	Середній (інституційна участь, інформування)
Федеративна	Німеччина, Швейцарія	Самоврядування громад, делеговані повноваження від федерального центру	Високий	Високий (місцеві референдуми, громадські слухання)
Скандинавська	Швеція, Норвегія, Данія	Професійність, соціальна орієнтація, партнерство влади з громадою	Високий	Високий (інклюзія, публічні консультації)
Пострадянська (реформована)	Польща, Естонія, Латвія, Україна (частково)	Трансформаційний характер, еволюція від централізації до децентралізації	Варіативний (зростає)	Середній (залежно від країни та етапу реформи)

Джерело: узагальнено автором на основі нормативних актів, наукових публікацій та порівняльних досліджень у сфері муніципального управління.

Система організації управлінської діяльності побудована на принципі чіткого розмежування політичного керівництва і виконавчої адміністрації. Зокрема, представницький орган – рада громади – обирається громадянами й відповідає за формування стратегічного курсу, ухвалення бюджету,

нормативних рішень, встановлення місцевої політики. Виконавчу функцію, натомість, виконує муніципальний менеджер – професійний управлінець, який призначається радою на контрактній основі. Він не є політичною фігурою, а підзвітний виключно раді та зосереджений на реалізації прийнятих рішень, організації адміністративної роботи, управлінні персоналом, ефективному використанні ресурсів тощо [19].

Такий поділ ролей дає змогу підвищити професіоналізм управління, мінімізувати політичні впливи на адміністративну діяльність та забезпечити стабільність виконавчої влади, оскільки менеджер, на відміну від виборного голови, не змінюється з кожними виборами. Водночас він може бути звільнений радою за неефективність або порушення умов контракту.

Крім того, важливим елементом англосаксонської моделі є активна участь громадськості в управлінських процесах. У більшості країн цієї групи широко використовуються механізми громадських слухань, консультативних органів, місцевих референдумів, а також онлайн-платформи для взаємодії влади з мешканцями. Таким чином, громада має реальні інструменти впливу на рішення влади, що підвищує рівень прозорості, довіри й відповідальності в управлінні [23].

Варто підкреслити, що англосаксонська модель ефективно функціонує в умовах сталих демократичних інституцій, розвиненої правової системи, політичної культури участі та високої відповідальності як органів влади, так і громадян.

Ще однією з основних моделей організації муніципальної влади, яка широко представлена в європейських країнах, є континентальна (європейська) модель, також відома як французька або німецька. Вона є типовою для таких держав, як Франція, Німеччина, Італія, Іспанія, Австрія, Нідерланди, Бельгія, а також країн Скандинавії. Ця модель істотно відрізняється від англосаксонської за рівнем втручання та контролю з боку держави, а також за принципами побудови вертикалі публічної адміністрації.

Основною особливістю континентальної моделі є тісний зв'язок місцевих

органів з центральною владою, що проявляється як в організаційній структурі, так і в принципах взаємодії. Зокрема, місцеве самоврядування функціонує у межах жорстко регламентованих рамок, визначених законодавством, і підлягає адміністративному нагляду з боку уповноважених державних органів. Наприклад, мер або бургомістр у ряді країн (Франція, Італія) може мати подвійний статус – бути одночасно головою виконавчого органу місцевого самоврядування і представником центральної влади на місці. У ряді випадків вони призначаються за погодженням з вищими інстанціями, або ж, навіть якщо обираються населенням, підпорядковуються у стратегічних питаннях національним адміністраціям [6].

Варто також зауважити, що місцеві органи в цій моделі мають чітко визначені повноваження, які не можуть бути перевищені чи самовільно розширені, що забезпечує уніфікованість управлінських процесів і єдність реалізації державної політики на всій території країни. Водночас фінансова автономія місцевих органів є обмеженою: лівова частка бюджету муніципалітетів формується за рахунок централізованих трансфертів, субвенцій або цільових дотацій. Таким чином, попри наявність локальних представницьких структур, фінансово-економічна залежність від державного бюджету суттєво впливає на рівень автономності прийняття рішень [34].

Особливо цікаво ця модель проявляється у федеративних державах, зокрема в Німеччині. Тут система відома як «самоуправління громад» (нім. *Selbstverwaltung*), що дозволяє місцевим громадам мати помітну самостійність у вирішенні локальних питань, таких як благоустрій, освіта, охорона здоров'я, транспорт. Разом із тим, федеральні та земельні органи влади забезпечують сувору правову регламентацію та фінансову підтримку, зберігаючи певний рівень вертикальної інтеграції.

Інший приклад – Швейцарія, де континентальна модель набула своєрідної модифікації у вигляді високорозвиненої прямої демократії. Швейцарська муніципальна система вирізняється активною участю громадян у процесі ухвалення рішень – через регулярні місцеві референдуми, збори мешканців

громад, плебісцити, що проводяться навіть із питань бюджету або кадрових призначень. Такий підхід забезпечує не лише високий рівень прозорості, а й формує довіру до муніципальних органів.

Особливе місце серед моделей муніципальної влади посідає скандинавська модель, яка представлена у таких країнах, як Швеція, Норвегія, Данія, частково – Фінляндія та Ісландія. Ця модель вважається однією з найбільш соціально орієнтованих і демократичних у Європі, оскільки передбачає високий рівень соціального партнерства між громадянами та місцевими органами влади, а також ефективне використання ресурсів для забезпечення потреб населення [36].

Ключовою характеристикою скандинавської моделі є максимальна довіра до місцевого самоврядування з боку центральної влади та суспільства. У цих країнах муніципалітети відіграють надзвичайно важливу роль у публічному управлінні: їм делеговано широкий спектр повноважень у таких галузях, як дошкільна, шкільна та позашкільна освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, допомога особам з інвалідністю, житлова політика, екологія тощо. У багатьох випадках ці повноваження реалізуються на рівні муніципалітетів без залучення центральних структур, що свідчить про значний ступінь децентралізації.

Інституційна структура місцевого самоврядування у Скандинавії є складною та водночас добре налагодженою. Муніципальні ради обираються громадянами і відповідають за прийняття рішень у всіх сферах місцевої компетенції. Разом із тим, у більшості скандинавських країн використовується модель, за якої виконавчі функції реалізуються через спеціалізовані комітети або виконавчих директорів, що призначаються радою. Такий підхід забезпечує поєднання демократичного контролю з професіоналізмом управлінців.

Ще однією важливою рисою цієї моделі є високий рівень фінансової самостійності муніципалітетів. Місцеві бюджети формуються здебільшого за рахунок місцевих податків, зокрема податку на доходи фізичних осіб, який стягується саме на муніципальному рівні, що дозволяє органам місцевого

самоврядування самостійно планувати видатки, ефективно використовувати ресурси та бути відповідальними перед громадою, яка їх фінансує [38].

Що важливо, у скандинавських країнах громадяни активно залучаються до управління через участь у місцевих виборах, громадських обговореннях, петиціях і консультаціях. Принцип «близькості до громадянина» – один із наріжних у скандинавській політичній культурі, завдяки чому рішення органів самоврядування максимально враховують інтереси громади.

Не можна залишити поза увагою і досвід пострадянських країн, де процес становлення системи місцевого самоврядування перебуває на різних етапах розвитку та реформування. Для багатьох із них характерним залишається поєднання залишків централізованого управління радянського типу з новими інститутами демократичного врядування. Така ситуація пояснюється як історичною спадщиною, так і складністю впровадження ефективних моделей публічного управління в умовах перехідної економіки, політичної нестабільності та обмежених ресурсів.

У переважній більшості країн регіону місцеве самоврядування ще не досягло повноцінної автономії, яка властива західним моделям. Центральна влада досі зберігає суттєвий контроль над фінансами, кадровою політикою та регуляторною діяльністю місцевих органів, що гальмує розвиток ініціатив на рівні територіальних громад. Однак водночас варто зазначити, що тенденція до децентралізації з кожним роком посилюється, що зумовлено як тиском з боку громадянського суспільства, так і зовнішніми чинниками, зокрема євроінтеграційними прагненнями [39].

Яскравим прикладом успішного реформування муніципального управління в постсоціалістичному просторі є Польща. Починаючи з 1990-х років, у цій країні було реалізовано масштабну реформу децентралізації, яка не лише створила передумови для розвитку місцевого самоврядування, а й заклала основи фінансової автономії громад. Було запроваджено трирівневу систему адміністративно-територіального устрою, кожен рівень якої має чітко визначені повноваження, ресурси та механізми підзвітності перед населенням [5].

Польська модель передбачає прямі вибори органів місцевої влади, розширене використання місцевих податків, можливість запровадження власних стратегій розвитку, а також активне залучення громадськості до ухвалення рішень. Завдяки цьому Польща стала однією з найбільш децентралізованих держав Центрально-Східної Європи, а її досвід нині активно вивчається та адаптується в інших країнах регіону, включно з Україною [5].

Загалом, країни пострадянського простору демонструють нерівномірність у темпах реформ місцевого самоврядування. Наприклад, у Литві, Естонії та Латвії децентралізація пройшла швидше і глибше завдяки прагненню до інтеграції в ЄС. У Грузії та Молдові процеси реформ перебувають у динамічному русі, однак досі стикаються з проблемами політичного впливу на місцеві органи. У той час як в Білорусі чи Таджикистані система місцевого самоврядування залишається формальною, з мінімальними реальними повноваженнями на місцях.

Україна ж на цьому тлі демонструє поступовий, але стабільний прогрес, особливо з початку реалізації реформи децентралізації у 2014 році. Створення об'єднаних територіальних громад, передача їм бюджетних ресурсів і майнових прав, зростання спроможності громад у прийнятті управлінських рішень – усе це свідчить про рух у напрямку побудови європейської моделі МС.

Таким чином, зарубіжний досвід свідчить, що ефективна модель муніципального управління має спиратися на баланс між автономією місцевої влади та належним державним наглядом, поєднувати професіоналізм управлінців із демократичними механізмами участі громадян. Кожна з розглянутих моделей має свої переваги та недоліки, однак усі вони демонструють важливість інституційної сталості, фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та залученості населення до процесів прийняття рішень. Для України, яка перебуває у стані глибоких трансформацій і воєнних викликів, актуальним є критичне осмислення цих підходів із метою формування гнучкої та ефективної системи муніципальної влади, здатної відповідати на сучасні виклики та задовольняти потреби громад.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **3.1. Проблеми та перспективи розвитку органів місцевого самоврядування**

Органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку громад, наданні публічних послуг та управлінні місцевими ресурсами. Проте в умовах економічної нестабільності вони стикаються з низкою серйозних викликів.

Зокрема, основними проблемами є зниження надходжень до місцевих бюджетів, зростання соціальних потреб населення та нестача інвестицій. Такі обставини значно ускладнюють виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій та загрожують стабільному розвитку територіальних громад.

Водночас кризові явища стимулюють пошук нових моделей управління, впровадження інновацій та підвищення ефективності роботи муніципальних структур.

Однією з головних проблем у кризовий період є нестача фінансових ресурсів. Падіння економіки зменшує податкові надходження та обсяги державного фінансування, що обмежує можливості громад інвестувати у критично важливі сфери – інфраструктуру, медицину, освіту. У відповідь органи місцевого самоврядування шукають нові джерела підтримки, зокрема грантові програми, партнерство з бізнесом та впровадження цифрових рішень для оптимізації витрат і покращення управління.

Зростання безробіття та рівня бідності загострює потребу у соціальній підтримці, особливо в регіонах, постраждалих від війни. У таких умовах органи місцевого самоврядування активно співпрацюють із волонтерами, міжнародними фондами та громадськими організаціями для реалізації програм допомоги. Однак це підсилює залежність громад від зовнішніх джерел і

водночас вимагає збільшення фінансування соціального сектору.

Інфраструктура багатьох громад залишається застарілою й потребує модернізації. Через дефіцит інвестицій, органи влади не можуть реалізувати необхідні проекти, а економічна нестабільність відлякує потенційних інвесторів.

Криза також оголює внутрішні слабкості в системі управління. Надмірна бюрократія, відсутність цифрових інструментів та інноваційного підходу заважають оперативно реагувати на зміни, що підкреслює актуальність реформ, спрямованих на підвищення прозорості, впровадження сучасних технологій і підсилення управлінського потенціалу на місцях.

Підвищення стійкості органів місцевого самоврядування до економічних викликів значною мірою залежить від успішності управлінських реформ. Зокрема, впровадження цифрових сервісів сприяє підвищенню ефективності та доступності адміністративних послуг. Ініціативи на кшталт державної платформи «Дія» демонструють позитивний досвід електронного урядування, і його поширення на рівень місцевих громад, наприклад через платформи типу «єМісто», дозволить значно скоротити черги, зменшити обсяги паперового документообігу та підвищити зручність для громадян.

Попри активні процеси децентралізації, органи місцевого самоврядування залишаються фінансово й адміністративно залежними від центральних органів влади, що створює додаткові загрози в умовах криз, коли оперативне реагування на локальні проблеми ускладнюється через затримки з фінансуванням чи обмеженням повноважень. Відсутність достатньої автономії не дозволяє громадам повноцінно реалізовувати власні ініціативи й втілювати стратегічні проекти розвитку.

Таким чином, для подолання існуючих викликів органам місцевого самоврядування необхідно впроваджувати нові моделі управління, що передбачають активну участь громади, раціональне використання ресурсів і широку міжсекторальну співпрацю. Водночас важливим залишається підтримка з боку держави, міжнародних організацій та донорів, без якої

неможливо забезпечити стабільність у кризові періоди.

В умовах обмеженого фінансування одним із пріоритетних напрямів розвитку органів місцевого самоврядування стає активне розширення партнерств із приватним сектором, технологічними компаніями, а також міжнародними організаціями та фондами. Така взаємодія відкриває нові можливості для залучення додаткових ресурсів, зокрема грантових коштів, які можуть бути спрямовані на реалізацію інноваційних проєктів, модернізацію управлінських процесів та розвиток цифрової інфраструктури.

Завдяки цим ресурсам громади отримують змогу прискорити впровадження сучасних технологій, автоматизувати надання публічних послуг, зменшити адміністративні витрати та підвищити якість обслуговування населення. Окрім цього, партнерські ініціативи сприяють поширенню кращих практик управління, обміну досвідом та формуванню інституційної спроможності на місцевому рівні.

Варто наголосити, що така модель розвитку є не лише ефективною у періоди нестабільності, а й формує фундамент для довгострокової стійкості громад. Вона дозволяє органам місцевого самоврядування зменшити залежність від централізованого фінансування, зміцнити свою автономію та забезпечити більш гнучке і адаптивне реагування на сучасні виклики.

У таблиці 3.1 наведено основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування та пов'язані з ними ключові проблеми.

Як показує аналіз даних таблиці, органи місцевої влади функціонують в умовах значних викликів, що охоплюють різні сфери – від економіки до соціального захисту, що вимагає системного підходу до формування рішень і розробки комплексних стратегій реагування. Серед найгостріших проблем варто відзначити фінансову нестабільність, обмеженість ресурсної бази та кадрову недостатність. Ці чинники знижують ефективність функціонування в таких критичних галузях, як охорона здоров'я, освіта, соціальна підтримка та економічний розвиток.

Таблиця 3.1

Основні проблеми та виклики у різних сферах діяльності місцевих органів  
самоврядування

Сфера	Основні проблеми та виклики	Пріоритетні заходи для подолання
Економіка	1. Фінансова нестабільність малого та середнього бізнесу	Пільгове кредитування, державні програми підтримки малого та середнього бізнесу
	2. Обмежений доступ до зовнішніх ринків та відсутність експортної підтримки	Програми державної підтримки експорту
	3. Залежність від зовнішніх запозичень та економічна залежність	Пошук альтернативних внутрішніх джерел фінансування
Освіта	1. Недофінансування закладів освіти	Державні субвенції та гранти на підтримку освітніх закладів
	2. Дефіцит кваліфікованих педагогічних кадрів	Програми підвищення заробітної плати та соціальної підтримки педагогів
	3. Недостатній рівень цифровізації освіти та інтеграція цифрових технологій	Інвестиції у розвиток цифрової інфраструктури для освітніх закладів
Охорона здоров'я	1. Недостатність медичного обладнання та ресурсів	Цільові субвенції для оновлення медичної інфраструктури
	2. Високий рівень виїзду медичних фахівців, кадровий дефіцит	Запровадження надбавок та спеціальних програм для підтримки медичних кадрів
	3. Обмежений доступ до медичних послуг у сільській місцевості	Мобільні клініки, покращення логістики медичних поставок, фінансування будівництва та модернізації місцевих медичних закладів та інформаційно-освітні програми для населення
Інфраструктура	1. Зношеність транспортної та житлово-комунальної інфраструктури	Інвестиційні програми для ремонту та модернізації інфраструктурних об'єктів
	2. Недостатня інтеграція транспортних маршрутів та інфраструктурний розрив між регіонами	Створення мультимодальних хабів, інвестиції у розвиток транспортних вузлів
	3. Погіршення якості житлово-комунальних послуг	Програми державно-приватного партнерства у сфері ЖКГ
Соціальний захист	1. Недостатність фінансування програм соціальної підтримки для вразливих верств населення	Додаткове державне фінансування соціальних програм
	2. Зростання безробіття та економічної нерівності серед населення	Розробка програм працевлаштування та професійного навчання
	Вплив цифрових технологій на доступ до соціальних послуг	Розробка доступних онлайн-платформ для отримання соціальних послуг, що дозволяють подати заявку на допомогу, отримати консультації та інші послуги
Екологія	1. Низька ефективність управління відходами та їх переробки	Інвестиції у будівництво сучасних сміттєпереробних комплексів
	2. Забруднення водних ресурсів, відсутність контролю за скидами	Створення системи моніторингу та регулювання забруднень
	3. Погіршення якості повітря в урбанізованих регіонах	Запровадження екологічних податків та стимулів для зменшення викидів

Джерело: сформовано автором

У таблиці 3.2 відображено основні виклики, що виникають у процесі комунікації між ключовими суб'єктами взаємодії – органами місцевого самоврядування, державними інституціями та громадою.

Таблиця 3.2

Основні проблеми та виклики органів місцевого самоврядування, державних інститутів та громади

Суб'єкт	Основні проблеми та виклики	Необхідні ресурси та підтримка
Органи місцевого самоврядування	- недостатня фінансова підтримка в умовах кризи; - обмежені можливості цифровізації	- додаткове фінансування з державного та обласного бюджетів; - інфраструктура для цифрових послуг; - тренінги для працівників
Державні інституції	- складність адаптації державних програм до потреб конкретних регіонів; - відсутність оперативної інформації з місць; - ускладнення управлінських процедур	- гнучкість нормативної бази для врахування регіональних особливостей; - системи для моніторингу потреб на місцях
Громада	- низький рівень залученості через недовіру до місцевих органів; - недостатня прозорість діяльності органів самоврядування; - обмежений доступ до інформації	- освітні кампанії з громадянського залучення; - підвищення прозорості через публікацію звітів та відкритих даних

Джерело: сформовано автором

З метою підвищення ефективності управління та вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах війни та економічної нестабільності актуальним є розроблення комплексу нормативно-правових актів, спрямованих на адаптацію системи місцевого врядування до сучасних викликів. Такі документи мають охоплювати основні напрями, зокрема цифровізацію управлінських процесів, підтримку територіальних громад, правове регулювання кризового менеджменту, механізми залучення громадян до прийняття рішень і забезпечення прозорості діяльності органів влади. Комплексний підхід до оновлення правової бази сприятиме підвищенню стійкості громад, формуванню інституційної спроможності та забезпеченню умов для сталого розвитку на місцевому рівні (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Запропоновані нормативно-правові акти для покращення діяльності органів  
місцевого самоврядування

Нормативно-правовий акт	Зміст нормативно-правового акту	Основні економічні ефекти
Закон України «Про цифрову трансформацію в органах місцевого самоврядування»	Закон буде спрямований на цифровізацію процесів місцевого управління з метою підвищення прозорості, доступності та швидкості прийняття рішень. Передбачатиме стандарти та інструменти для впровадження цифрових платформ, онлайн-послуг і електронного документообігу.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Зменшення адміністративних витрат.</li> <li>2. Підвищення прозорості та боротьба з корупцією.</li> <li>3. Підвищення ефективності надання послуг.</li> <li>4. Ефективний розподіл ресурсів.</li> </ol>
Закон України «Про фінансову підтримку територіальних громад в умовах економічної кризи»	Закон може стати потужним інструментом для забезпечення стійкості, фінансової стабільності та розвитку місцевих громад в умовах економічної нестабільності.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Завдяки фінансовій підтримці та можливості залучення інвестицій, громади матимуть необхідні ресурси для реалізації інфраструктурних проектів та підтримки бізнесу.</li> <li>2. Реалізація проектів, профінансованих за рахунок дотацій та соціальних облігацій, сприятиме створенню нових робочих місць.</li> <li>3. Розвиток підприємницької діяльності завдяки податковим пільгам для місцевих бізнесів збільшить доходи громад і держави від податків.</li> <li>4. Прозорість фінансування та податкові стимули сприятимуть залученню інвесторів.</li> <li>5. Фінансування освітніх, медичних та комунальних проектів дозволить громадам покращити якість соціальних послуг.</li> </ol>
Закон України «Про залучення громадян до процесу прийняття рішень у територіальних громадах»	Цей закон міг би деталізувати форми залучення громадян у процесах прийняття рішень та контролі діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема громадські слухання, консультації, участь у бюджетуванні.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Активна участь громадян у прийнятті рішень зміцнює довіру до влади та сприяє згуртованості.</li> <li>2. Залучення громадян забезпечує більш точне врахування реальних потреб громади та сприяє ефективнішому використанню бюджетних коштів.</li> <li>3. Механізми громадського контролю сприяють більшій прозорості та підзвітності дій місцевої влади.</li> </ol>

Джерело: сформовано автором

Таким чином, діяльність органів місцевого самоврядування в умовах війни, економічної нестабільності та соціальних трансформацій супроводжується численними викликами, що охоплюють фінансову, кадрову, інфраструктурну, управлінську та соціальну сфери. Обмеженість ресурсів, недостатній рівень цифровізації, низька залученість громадян і залежність від рішень центральної влади значно ускладнюють реалізацію стратегічних завдань розвитку територіальних громад. Водночас, у відповідь на ці виклики формується потреба в нових управлінських підходах, посиленні міжсекторальної співпраці та впровадженні цифрових інструментів, що дозволяють підвищити ефективність, прозорість і адаптивність місцевого врядування. Запропоновані нормативно-правові ініціативи, спрямовані на цифрову трансформацію, фінансову підтримку громад та розширення механізмів громадської участі, створюють підґрунтя для підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та забезпечення сталого розвитку у довгостроковій перспективі.

### **3.2. Інтеграція інноваційних управлінських технологій у практику органів місцевого самоврядування в умовах цифрової трансформації**

В умовах масштабних трансформаційних процесів, що охоплюють як політичну, так і соціально-економічну сфери, цифровізація поступово перетворюється на один із ключових напрямів розвитку органів місцевого самоврядування. Особливої актуальності це набуває в умовах війни та економічної нестабільності, коли необхідність оперативного реагування на виклики поєднується з обмеженістю ресурсів. Цифрова трансформація, у цьому контексті, виступає не просто як технічне оновлення, а як інструмент глибокого переосмислення управлінських практик і способів взаємодії з громадянами.

Інноваційні управлінські технології, які активно інтегруються у муніципальне управління, охоплюють широкий спектр цифрових рішень: від

платформ електронного урядування до систем автоматизації внутрішніх процесів. Йдеться, зокрема, про впровадження електронних сервісів для надання адміністративних послуг, розвиток інструментів електронної демократії (зокрема бюджет участі), використання відкритих даних для забезпечення прозорості діяльності місцевої влади, а також застосування геоінформаційних систем для ефективного управління територіями.

Ці технології дозволяють не лише скоротити витрати часу і коштів на реалізацію управлінських функцій, а й покращити якість прийняття рішень за рахунок доступу до аналітичної інформації в реальному часі. Крім того, цифрові інструменти значно посилюють комунікацію з громадянами, сприяючи формуванню довіри до влади та залученню мешканців до процесів управління. Зворотний зв'язок стає швидшим і ефективнішим, що особливо важливо в умовах кризових ситуацій, коли оперативність є критичною.

Водночас інтеграція інноваційних технологій потребує зміни управлінського мислення та розвитку цифрових компетентностей працівників органів місцевого самоврядування. Без належної підготовки персоналу, технічної інфраструктури та стабільного нормативного середовища процес цифрової трансформації може залишитися формальним або фрагментарним. Тому важливо поєднувати технічне оновлення із інституційною модернізацією, що передбачає спрощення адміністративних процедур, дерегуляцію, запровадження електронного документообігу та підвищення відкритості діяльності органів влади.

Національний проєкт «Дія» став яскравим прикладом успішної цифрової трансформації державного управління в Україні. Його впровадження продемонструвало, що електронні сервіси можуть не лише замінити традиційні бюрократичні процедури, а й значно підвищити швидкість, зручність і прозорість надання адміністративних послуг населенню. Завдяки «Дії» громадяни отримали змогу взаємодіяти з державними органами у цифровому форматі – без необхідності відвідувати установи, стояти в чергах або подавати документи у паперовому вигляді, що особливо важливо в умовах воєнного

стану, коли фізичний доступ до органів влади в окремих регіонах є обмеженим або небезпечним.

Платформа забезпечує доступ до широкого спектру послуг – від реєстрації бізнесу, отримання довідок та витягів до зміни місця проживання, оформлення виплат і подання податкової звітності. Крім того, «Дія» виконує не лише функцію сервісного порталу, а й стає інструментом для побудови довіри до держави, адже забезпечує прозорість процедур і можливість контролю за виконанням запитів у режимі реального часу.

Поширення подібних цифрових рішень на рівень органів місцевого самоврядування має надзвичайно важливе значення. Ініціативи на кшталт платформ «єМісто» або «Smart City» дозволяють громадам запроваджувати власні локальні цифрові сервіси, адаптовані до специфічних потреб території. Зокрема, йдеться про можливість подання онлайн-звернень до місцевих рад, реєстрацію на прийом до посадовців, участь у голосуваннях або опитуваннях, перегляд рішень місцевих рад, сплату комунальних послуг та податків у зручному форматі.

Впровадження таких платформ сприяє створенню повноцінного цифрового середовища в громаді, в якому громадяни можуть не лише отримувати інформацію, а й брати активну участь у місцевому врядуванні. Це відкриває нові можливості для розвитку електронної демократії – форми взаємодії, в якій жителі мають реальний інструмент впливу на прийняття управлінських рішень. Важливо й те, що цифрові інструменти сприяють підвищенню прозорості діяльності місцевої влади: через публікацію відкритих даних, звітів про витрати бюджету, планів розвитку та результатів голосувань.

Місто Львів також активно впроваджує інноваційні управлінські рішення. Зокрема, у 2021-2023 роках реалізовано проекти зі створення відкритого бюджету міста, де громадяни можуть у режимі реального часу слідкувати за витратами коштів, переглядати звіти про тендери, а також брати участь у формуванні бюджету участі. Окрім того, впроваджено єдину систему обліку звернень громадян, яка дозволяє прозоро відстежувати розгляд кожної заявки

та покращує зворотний зв'язок між громадянами та владою.

У місті Івано-Франківськ реалізується проєкт «Цифрова громада», що передбачає створення інфраструктури для електронного врядування в об'єднаних територіальних громадах. Зокрема, тут активно впроваджуються електронні послуги, система документообігу, а також цифрові реєстри для управління комунальною власністю. У результаті, значно скоротився час на обробку заявок та підвищилася прозорість діяльності виконавчих органів.

Показовим є також досвід Миколаєва, де впроваджено систему управління муніципальними даними, яка дозволяє об'єднувати інформацію з різних структурних підрозділів в аналітичні панелі. Це забезпечує керівництву міста змогу швидко реагувати на зміну ситуації, приймати стратегічні рішення та координувати роботу служб у режимі реального часу. Місто також використовує чат-боти для інформування громадян про важливі події, аварійні ситуації чи зміни у графіках послуг.

Ці приклади свідчать про те, що в Україні вже існує успішна практика застосування інноваційних управлінських технологій на рівні місцевого самоврядування. Вони не лише сприяють підвищенню ефективності роботи муніципальних органів, а й створюють умови для активної участі громади у прийнятті рішень, покращують якість публічних сервісів і сприяють розвитку демократичного управління на місцях.

Крім того, використання цифрових платформ значно знижує навантаження на адміністративний апарат, автоматизує рутинні процедури та дає змогу оптимізувати робочі процеси. У результаті – економляться бюджетні кошти, підвищується якість обслуговування населення, а також зростає довіра до органів місцевого самоврядування як до інституції, здатної ефективно та оперативно реагувати на потреби громади.

Окрім платформ електронного врядування, важливим напрямом цифрової трансформації місцевого управління є впровадження інтелектуальних аналітичних систем (BI – Business Intelligence). Ці інструменти дозволяють обробляти великі обсяги даних у реальному часі, візуалізувати інформацію,

формувати прогнози та ухвалювати обґрунтовані управлінські рішення. Наприклад, аналітичні панелі (дашборди) можуть інтегрувати дані щодо бюджету громади, соціально-демографічної ситуації, надання послуг, дозволяючи посадовцям оперативно виявляти проблемні ділянки та оптимізувати ресурсне планування.

Ще одним важливим інструментом є геоінформаційні системи (ГІС), які дозволяють поєднувати просторові дані з соціально-економічними показниками. Завдяки ГІС технологіям ОМС можуть ефективно управляти земельними ресурсами, інфраструктурою, транспортом, екологічною ситуацією. Такі системи також відіграють ключову роль у містобудівному плануванні, управлінні надзвичайними ситуаціями та моніторингу виконання місцевих програм розвитку.

Місто Дніпро впроваджує геоінформаційні системи (ГІС) для управління земельними ресурсами та комунальною інфраструктурою. Такі технології дозволяють місту оперативно реагувати на запити мешканців, планувати розвиток територій і забезпечувати доступ громадян до картографічних даних у відкритому форматі. Дніпро також є одним із перших міст в Україні, де запроваджено систему «розумного» освітлення – з дистанційним управлінням і контролем за енергоспоживанням.

Не менш перспективним напрямом є застосування систем електронного документообігу та хмарних технологій, які забезпечують зберігання, передачу та обробку інформації без потреби у фізичних носіях. Використання таких рішень дозволяє зменшити адміністративне навантаження, уникнути дублювання документів, пришвидшити внутрішні комунікації між структурними підрозділами та забезпечити безперервність управлінських процесів навіть в умовах надзвичайних ситуацій.

Інноваційним підходом до розвитку громад є впровадження технологій штучного інтелекту (AI) та машинного навчання. Наприклад, чат-боти можуть автоматично відповідати на запити мешканців, надавати довідкову інформацію, допомагати в заповненні заявок тощо. Це значно розвантажує працівників

адміністрацій та підвищує доступність сервісів. Крім того, алгоритми штучного інтелекту здатні аналізувати поведінкові моделі мешканців і формувати персоналізовані пропозиції для управлінських рішень, що підвищує точність і адресність політик.

Варто звернути увагу й на технології блокчейн, які починають застосовуватися для забезпечення прозорості та надійності обміну інформацією в межах публічного управління. Зокрема, вони можуть використовуватись для захисту електронного голосування, збереження записів про майнові права, моніторингу бюджетних витрат, що знижує корупційні ризики та посилює довіру громадян до влади.

Усі зазначені технології разом формують нову якість управління, де рішення приймаються швидше, точніше й у тісній взаємодії з громадянами. Їх впровадження не лише модернізує організаційну структуру органів місцевого самоврядування, а й підвищує рівень відкритості, прозорості та ефективності надання публічних послуг. Саме інновації стають ключем до побудови сильної, автономної громади, здатної гнучко адаптуватися до змін та формувати сталу траєкторію розвитку.

## ВИСНОВКИ

У процесі виконання кваліфікаційної роботи було здійснено комплексний аналіз теоретичних, нормативно-правових та практичних засад управлінської діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС) в Україні, з особливим акцентом на сучасні виклики, спричинені війною, економічною нестабільністю та активною фазою цифрової трансформації. Обґрунтовано, що сучасна система місцевого самоврядування потребує постійного оновлення управлінських підходів, зокрема через впровадження інноваційних технологій, посилення участі громадськості, оптимізацію внутрішніх процедур та забезпечення високого рівня прозорості й підзвітності.

У роботі також визначено, що ефективна управлінська діяльність в ОМС є не лише адміністративною функцією, а складною системою взаємодії між владою, громадою та іншими учасниками публічного управління. Вагомими факторами цієї ефективності є гнучкість у реагуванні на виклики, здатність до адаптації, стратегічне планування та цифрова модернізація. ОМС виступають як безпосередні реалізатори державної політики на місцях, водночас формуючи та реалізуючи локальні стратегії розвитку, що потребує високого рівня організаційної спроможності.

Проведений аналіз засвідчив, що цифрова трансформація є не лише технологічним трендом, а фундаментально змінює логіку управління на місцевому рівні. Серед найбільш дієвих інструментів цифровізації виокремлено: електронні платформи надання адміністративних послуг, геоінформаційні системи для управління просторовим розвитком, сервіси електронної демократії (петиції, бюджети участі, опитування), а також використання відкритих даних. Успішним прикладом національного рівня є платформа «Дія», яка демонструє, що цифрові послуги здатні кардинально змінити формат взаємодії між громадянами і владою, забезпечуючи швидкість, зручність та прозорість.

Запропоновано, що однією з основних умов якісної трансформації

управлінської діяльності є інтеграція інноваційних управлінських технологій. Йдеться не лише про цифрові сервіси, але й про організаційні інновації: децентралізоване прийняття рішень, міжмуніципальне співробітництво, стратегічне планування на основі даних, використання методів agile-управління в муніципальному секторі. Такий підхід забезпечує підвищення ефективності управління в умовах обмежених ресурсів і високої динаміки змін.

Разом з тим, з'ясовано, що впровадження цифрових технологій несе ризики, пов'язані з недостатньою цифровою компетентністю працівників ОМС, відсутністю належної ІТ-інфраструктури в окремих громадах, фрагментарністю нормативно-правової бази та низьким рівнем фінансування. Ці проблеми вимагають комплексного вирішення – як на державному, так і на місцевому рівнях – через цілеспрямовані програми підвищення кваліфікації, технічну підтримку, залучення міжнародних партнерів, а також активне використання грантових і донорських ресурсів.

Результати дослідження підтвердили, що органи місцевого самоврядування в Україні можуть і повинні бути лідерами змін у сфері публічного управління. Для цього їм необхідно поєднувати традиційні управлінські функції з інноваційним підходом до організації роботи, орієнтованим на потреби громадян, прозорість, швидке реагування на запити та стратегічну сталу перспективу.

Відповідно до отриманих результатів, сформульовано низку рекомендацій: нормативне забезпечення цифровізації управління на рівні громад, створення централізованих хмарних рішень для обміну даними між ОМС, підтримка ініціатив електронної демократії, формування цифрових навичок у працівників органів влади, розвиток локальних платформ типу «єМісто» або «Smart City» з урахуванням специфіки кожної громади.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Алтуніна О.М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. *Форум права*. 2009. №3. С.8-13.
3. Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права. *Право України*. 2008. № 8. С. 21-24.
4. Бессонова М., Бірюков О, Бондарук С. та ін. Основи демократії: навч. посіб. / за заг. ред. А. Колодій. М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України та ін. Київ, 2002. 684 с.
5. Бровко О.В. Сучасні тенденції та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Польщі: оцінка експертів (Частина 2) / О. Бровко. *Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна, серія «Питання політології»*. Вип. 31, 2017. URL: <https://periodicals.karazin.ua/>
6. Ворона П.В. Комуна як базова ланка місцевого самоврядування Франції. Демократичне врядування: *Електронне наукове фахове видання Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України*. 2009. № 5. С. 62-69.
7. Глипка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180-189. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8866/Hlyvka>
8. Грицяк І.А. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. Київ, 2013. № 2. С. 58-64.
9. Державне будівництво і місьцеве самоврядування в Україні: підручник / за заг. ред. С.Г. Серегіна. Харків, 2005. 256 с.
10. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

11. Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2019. 498 с.

12. Дробуш І. Реформування місцевого самоврядування в Україні: пошук оптимальної моделі в контексті євроінтеграційного процесу № 1 (2021): *Аналітично-порівняльне правознавство*. С. 16-21. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/>

13. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні та конституційно-правові проблеми її реалізації: монографія. Рівне: Овід, 2015. 540 с.

14. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

15. Євтушенко О.Н., Лушагіна Т.В. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення: навчальний посібник. Миколаїв: Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2013. 316 с.

16. Журавель Я. В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні: дис. . докт. юрид. наук: 12.00.07. Національний авіаційний університет, м. Київ, 2021. 517 с.

17. Закон України № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» в редакції від 27.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

18. Закон України «Про правовий режим воєнного стану»(Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст. 250 із змінами, внесеними згідно із Законами)»: <https://zakon.rada.gov.ua>

19. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М. Пухтинський, П. Ворона, О. Власенко та ін. / За заг. ред. П.В. Ворони. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.

20. Зелінська Н. Інноваційні засоби інформаційно-документального забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. 2019. URL:

<http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/>

21. Зуб С. К. Стратегічне управління діяльністю органів місцевого самоврядування. 2023. URL: <https://krs.chmnu.edu.ua/jspui/handle/>

22. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. Київ. ун-т туризму, економіки і права. Київ: КНТ, 2010. 229 с.

23. Кашишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: дис. докт. філософії. Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2020. 208 с.

24. Ковбас І.В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. №2. С.135-138.

25. Коліушко І. Місцеве самоврядування під час війни. Центр політико-правових реформ. Публічна адміністрація / Воєнний стан. 09.07.2022 /<https://pravo.org.ua/blogs/mistseve-samovryaduvannya-pid-chas-vijny-dosvid-i-povovvedennya/>

26. Кравченко В.В. Органи місцевого самоврядування: теоретичні підходи до визначення поняття. *Правничий вісник Університету "КРОК"*. Київ, 2011. Вип. 10. С. 4-10.

27. Кравченко В.В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: ЦУЛ, 2003. 672 с.

28. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.

29. Литкін В. В. Інноваційні технології стимулювання креативності посадових осіб місцевого самоврядування. 2020. URL: <https://dspace.znu.edu.ua/xmlui/handle/>

30. Лихачов С.В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні. *Форум права*. 2010. №2. С.272-276.

31. Луциків І. В., Котовська І. В. Сучасні проблеми організаційного й

кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні. *Актуальні проблеми публічного управління та адміністрування*: Колективна монографія. 2020. С. 87-108. URL: <https://elartu.tntu.edu.ua/handle/>

32. Мазур В. Г. Впровадження інноваційних технологій у діяльність органів влади на регіональному рівні: дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2021. URL: <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/disMazur.pdf>

33. Мельниченко Б., Мідик М. Місцеве самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2023. Т. 10. № 2(38). С. 137-145.

34. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правові аспекти: монографія / За заг. ред. О.В. Батанова, О.В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ: Вид-во «Основа», 2020. 672 с.

35. Муніципальне право України: підручник / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фризький, М. О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фризького. К. : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

36. Неділько А.І. Зарубіжний досвід публічного управління на місцевому рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ, 2016. № 1. С. 82-86.

37. Одарченко К. Місцеве самоврядування в умовах війни з Росією. Блоги. Головна. 30 листопада 2023  
[/https://lb.ua/blog/katerina\\_odarchenko/586766\\_mistseve\\_samovryaduvannya\\_umov\\_ah.html](https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mistseve_samovryaduvannya_umov_ah.html)

38. Петришина М.О., Колодяжний О.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*. 2016. № 1(2). С. 47-51.

39. Петришин О.О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз: монографія. НАПрНУ, НДІ держ. буд-ва та місц. самовряд. Харків: Право, 2014. 189 с.

40. Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України: указ

Президента України від 23.02.2022 № 63/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

41. Про внесення змін до деяких законів України у сфері освіти: Закон України від 24.03.2022 № 2157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

42. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області: указ Президента України від 4 липня 2022 року. URL: №469/2022 <https://www.president.gov.ua/documents/>

43. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області: указ Президента України від 19 вересня 2022 року № 658/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/>

44. Рось О.Г. Функції як складова інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. *Молодий вчений*. 2020. № 7. (83). URL: <http://molodyvcheny.in.ua/>

45. Семенченко Ф.Г. Щодо ефективності місцевого самоврядування. Політологічний вісник: збірник наукових праць / голов. ред. О.В. Батрименко; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ: ТОВ «Вадекс», 2023. Вип. 90. С. 312-325.

46. Скрипченко Н., Босов А. Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування на основі моніторингу стійкого розвитку адміністративних районів. Держ. упр. та місц. самоврядування: зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 3(3). С. 243-254.

47. Утвенко В.В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посіб. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. 234 с.

48. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій: дис. к. ю. н.: 12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с.

49. Шумська Г. М. Концептуальні засади здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади як основи соціально-економічного розвитку України. 2018. URL: <http://repository.hneu.edu.ua/handle/>