Чорноморський національний університет імені Петра Могили
(повне найменування вищого навчального закладу)

Навчально-науковий інститут публічного управління та адміністрування
(повне найменування інституту, назва факультету (відділення))

кафедра публічного управління та адміністрування
(повна назва кафедри (предметної, циклової комісії))

«Допущено до захисту»
Завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
_____ О. Н. Євтушенко
“____” _____20___року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на здобуття ступеня вищої освіти

магістр
(ступінь вищої освіти)

на тему: **ШЛЯХИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ**

Керівник: доктор філософії, Phd.,
Слободянюк Дмитро Сергійович
(вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Рецензент: старший викладач
Верба Світлана Миколаївна
(посада, вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Виконав: студентка VI курсу групи 636 мз
Мартинко Антоніна Валеріївна
(П.І.Б.)

Спеціальності: 281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва спеціальності)

ОПП: «Державна служба»

Миколаїв – 2024 рік

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ……..…6

1.1 Понятійно-термінологічний апарат дослідження…….6

1.2. Генезис взаємозв'язку місцевих органів публічної влади…...17

1.3 Взаємодія органів публічної влади та органів місцевого самоврядування…… 25

РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ……36

2.1. Процедура делегування повноважень: основні визначення та особливості реалізації……..…36

2.2. Загальна характеристика повноважень органів публічної влади……...45

2.3. Реалізація функції контролю як важливого інструменту взаємодії в системі публічних органів влади……..52

РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА РОЗВИТКУ КРАЇНИ…….61

3.1. Модель публічного управління сталим місцевим розвитком як дієва взаємодія органів публічної влади…….61

3.2. Пропозиції по удосконаленню процесу взаємодії між органами публічної влади та громадянами……66

ВИСНОВКИ……..…78

СПИСОК ВИКОРИТАННИХ ДЖЕРЕЛ……82

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку державотворення актуальною проблемою залишається відсутність чіткого врегулювання в законодавстві питання щодо взаємодії органів публічної влади що може призвести до низки комплексних викликів, включаючи конфлікти щодо компетенцій та ефективності управління. Питання взаємовідносин органів публічної влади є важливим, адже правильне розподілення та визначення повноважень між центральними та місцевими органами влади впливає на всі аспекти державного управління і життя країни.

Можемо констатувати що відносини між органами публічної влади та органами місцевого самоврядування, а особливо щодо питання наділення перших окремими повноваженнями останніх, зворотня передача власних повноважень органам публічної влади, взаємний контроль за здійсненням «чужих» повноважень, недостатньо врегульовані.

Питання взаємодії органів публічної влади наділення певними повноваженнями, їх делегування, контролю, незважаючи на велике практичне їх значення, мало дослідженіі та узагальнені в наукових джерелах та практичній площині Як результат.спостерігається велика кількість конфліктів між органами публічної влади щодо порушення чинного законодавства як з одного, так і з іншого боку, та врешті решт призводить до розгортання напруженості в країні як у соціальній так і політичній сферах. Вищезазначене актуалізує вибір обраної теми кваліфікаційної роботи.

Теоретичне підгрунття дослідження склали роботи науковців у сфері державного управління, адміністративного права, теорії держави і права, а саме: О. Батанова, В. Борденюка, Ю. Битяка, Ю.Бисаги, М. Воронова, В.Опришка, М.Орзіха, В.Погорілка, М.Пухтинського, Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала, Ю.Шемшученка та інших.

Дослідження процесу делегування повноважень на місцевому рівні, яке активно запроваджується в функціонуванні місцевих органів публічної

влади, має переважно фрагментарний характер. Деякі аспекти цього питання висвітлюються наступними дослідниками: Г.Бублик, Ю.Делією, І.Дробуш, В.Корнієнко, М.Комашко, В.Кравченко, С.Серьогіним. Видання монографічного характеру за цією тематикою побільшості своєї відсутні.

Метою дослідження є комплексний аналіз засадничих норм взаємодії органів публічної влади та їх правового регулювання, що формуються під час взаємодії органів публічної влади та органів місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети в кваліфікаційній роботі окреслено для розв'язання наступні **завдання**:

- проаналізувати понятійно-термінологічний апарат дослідження;
- дослідити ґенезу взаємозв'язку місцевих органів публічної влади;
- здійснити комплексний аналіз питання взаємодії органів публічної влади та місцевого самоврядування;
- розкрити процедуру делегування повноважень його основні визначення та особливості реалізації;
- здійнстити загальну характеристику повноважень органів публічної влади;
- проаналізувати шляхи реалізації функції контролю як важливого інструменту взаємодії в системі публічних органів влади;
- розкрити перспективи взаємодії органів публічного управління та надати практичні пропозиції щодо її удосконалення;

Об'єктом кваліфікаційної роботи є суспільні відносини, що формуються в сфері взаємовідносин органів публічної влади та органів місцевого самоврядування, процесу делегування повноважень, та контроль за їх реалізацію, а також норми, що регулюють ці відносини.

Предметом кваліфікаційної роботи є теоретичні та практичні засади процессу взаємодії органів публічної влади.

Методологічне підгрунття нашого дослідження складає метод системного підходу щодо вивчення та тлумачення правових явищ та їх системного аналізу. В роботі також застосовано систему

взаємодоповнюючих загальнонаукових та спеціальних методів, як направлені для отримання об’єктивних та достовірних результатів дослідження.

Практичне значення одержаних результатів. В кваліфікаційній роботі сформульовані теоретичні положення та обґрунтовані практичні рекомендації, які спрямовані на подальше удосконалення взаємовідносин органів публічної влади та органів місцевого самоврядування та процесу делегування повноважень в умовах реформ.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 89 сторінок, з яких основний текст займає 81 сторінку, список використаних джерел налічує 75 джерел.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1 Понятійно-термінологічний апарат дослідження

У суспільстві існує безліч форм і видів влади, які можна умовно поділити на особисту та соціальну. Кожна з цих форм може функціонувати в межах індивідуальної або корпоративної (групової) влади. Особливу роль у реалізації влади відіграє її апарат, що складається з людей, які професійно займаються управлінням. Цей аппарат підпорядковує собі різні соціальні верстви та групи, нав'язуючи свою волю, керує за допомогою організованого примусу, використовуючи правові, адміністративні та навіть фізичні механізми впливу. Публічна влада орієнтована на вирішення суспільних проблем, зокрема організацію, регулювання та координацію громадських відносин, її дії поширюються на певну територію, і всі, хто знаходиться на цій території, підпорядковуються встановленим законам і правилам.

Для повноти аналізу у кваліфікаційній дипломній роботі важливо на нашу думку розглянути природу публічної влади та визначити належність певних органів до цієї категорії. Апарат публічної влади працює під контролем громадянського суспільства, яке через вибори, інститути прямої демократії (референдуми), громадські ініціативи та протестні рухи впливає на визначення реальних потреб більшості соціальних груп. У демократичному суспільстві, під тиском громадянського суспільства, апарат публічної влади прагне відображати реальні інтереси більшості. Водночас, в авторитарних системах його діяльність значною мірою залежить від волі правителів, що часто ускладнює врахування потреб громадян.

Останніми роками поняття «публічна влада» в Україні стає важливим інструментом для аналізу державного управління та його взаємодії з громадянським суспільством. Розгляд цього терміна може

допомогти уточнити механізми державної регуляції та взаємодії між державою і суспільством, а також сприяти формуванню ефективної системи управління відповідно до демократичних принципів і норм. Відсутність офіційного та універсально прийнятого визначення «публічної влади» може ускладнювати правове регулювання, а також аналіз і дослідження владних відносин в Україні. Юридична, політична, соціологічна та інші соціальні науки можуть інтерпретувати поняття «публічна влада» по-різному, залежно від специфіки своєї галузі, що також впливає на загальне розуміння та використання цього терміну.

Влада є постійною та невід'ємною рисою будь-якого суспільства та необхідною умовою його існування.

Поняття «влада» має багатогранну природу, що відображає складність її реалізації в суспільстві. Основні підходи до визначення влади охоплюють різні аспекти людської діяльності та відносин, включаючи біологічний, психологічний, соціокультурний, раціоналістичний, ірраціональний, класовий та біхевіористський підходи. Відносини влади завжди характеризуються асиметрією, оскільки передбачають підпорядкування одних суб'єктів іншим. Ця асиметрія проявляється домінуванням однієї сторони. Відповідно до влади один суб'єкт отримує можливість впливати на рішення, дії або думки іншого. Ієрархічністю, коли влада організована за рівнями, де кожен суб'єкт має визначені права та обов'язки. Залежністю коли відносини влади передбачають залежність одних суб'єктів від інших, зокрема економічну, політичну чи соціальну.

«Визначаючи поняття влада варто звернутись до великого тлумачного словника сучасної української мови де воно трактується як «право керувати державою, політичне панування» [7].

П. Блау, М. Вебер, Б. Рейвен, Дж. Френч, Д. Ронг та ін. визначали поняття «влада» як панівне становище певних соціальних груп у суспільстві («володіння владою»). Г. Саймон, Е. Кеплен, Н. Полсбі., Р. Даль, та ін. «визначали поняття «влада» як засіб чи інструмент, що використовується певними соціальними одиницями суспільства для

досягнення власних цілей («використання влади»)» [7].

Як зазначають науковці Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, в разі якщо сутність влади є незмінною і полягає в «забезпеченні існування та розвитку суспільної цілісності, то функції влади як за змістом, так і за формою змінюються залежно від історичної стадії суспільства, об'єктивних і суб'єктивних факторів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів державно-політичної влади, динаміки суспільних потреб та інтересів. Тому сутність влади реалізується через її функції, відповідну діяльність суб'єктів та носіїв влади» [35].

Влада як соціальне явище завжди функціонує в рамках відносин розпорядництва та підпорядкування. Її роль полягає у впорядкуванні суспільних процесів, забезпеченні стабільності та збереженні існуючого конституційного порядку. Ці відносини стають основою для управління, підтримання громадського порядку та захисту інтересів як держави, так і громадян.

На цій стадії розглянемо термін «публічний». Як зазначено у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, «публічний – це такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний» [37,]. Науковці зазначають «публічний – це державна (або публічна) влада для розв′язання певної проблеми або сукупності взаємнопов′язаних проблем» [20].

Як зазначають дослідники, принцип публічності, включає «широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян» [42].

За часів Давнього Риму термін publica мав ширше значення, ніж сучасне розуміння слова «державний». Він також перекладався як «суспільний» або «громадський». Це відображало фундаментальний принцип римської республіки (res publica), що дослівно перекладається як

«суспільна справа». Ця концепція базувалася на тому, що держава належить народу (populus) і існує для забезпечення його благополуччя. «Держава є офіційним представником усього суспільства, однак суспільна влада не може ототожнюватися ані з публічною, ані з державною, а публічна не вичерпується її державним різновидом» [3].

Політична система України організована таким чином, що значна роль у формуванні та реалізації державної політики належить лідерам політичних партій. Це пов'язано з тим, що саме партійні лідери, очолюючи свої політичні сили, не лише представляють програмні засади своїх партій, але й беруть на себе відповідальність за проведення соціально-економічного курсу, який відповідає очікуванням і потребам суспільства.

«Функціональні особливості, форми і методи діяльності органів публічної влади, взаємовідносини між собою та іншими структурними ланками повинні повноцінно функціонувати в державі в різних сферах суспільного життя, забезпечувати інтереси держави заради блага суспільства» [2].

Підсумовуючи все вищезазначене, логічно буде припустити, що публічна влада детермінується у двох видах: 1) державна влада, 2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада).

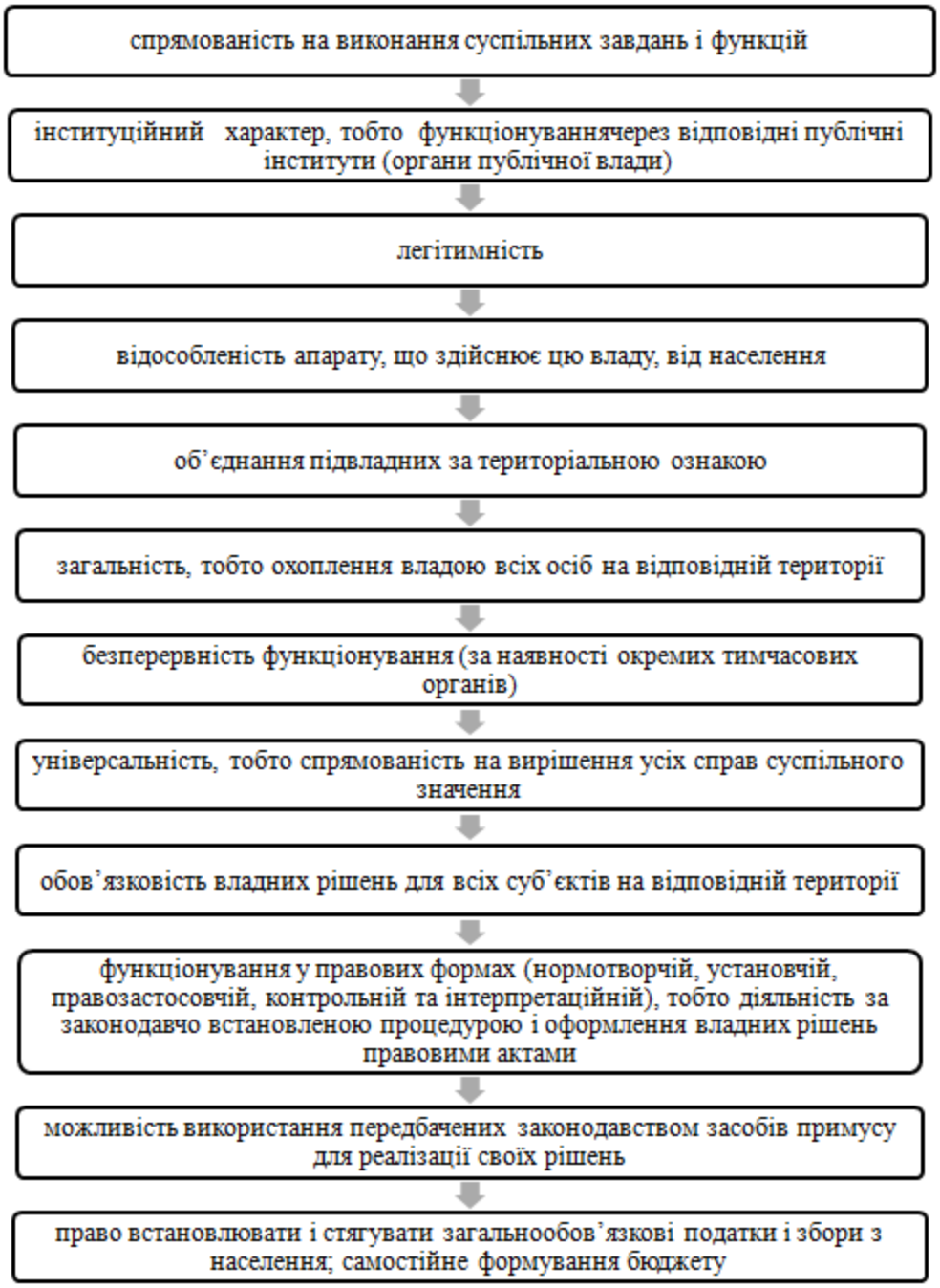

Рис. 1.1. Ознаки публічної влади

Муніципальна влада, на відміну від публічної хоча й має публічний характер, але діє на локальному рівні, орієнтуючись на задоволення потреб конкретної громади. Її рішення не поширюються за межі відповідної території. Водночас муніципальна влада не володіє суверенітетом і не має у своєму розпорядженні таких структур, як армія чи служба безпеки, її функції мають локальний характер і спрямовані на вирішення повсякденних питань місцевого значення.

Матеріально-фінансова основа публічної влади є одним із ключових чинників її функціонування та реалізації повноважень. До основних її складових належать загальнонародна та державна власність, та кошти державного бюджету.

Публічна влада може здійснюватися двома основними шляхами як безпосередньо населенням тобто громадяни беруть участь у прийнятті рішень через механізми прямої демократії, або через органи публічної влади.

Залежно від форм публічної влади виділяють органи публічної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади представляють собою достатньо жорстку, внутрішньо узгоджену та по елементно взаємопов’язану систему.

Згідно норм та положень Конституції України - система органів публічної влади в Україні представлена наступними ланками, а саме:

І. Система органів публічної влади в Україні включає ключові органи, що реалізують державну владу в різних сферах, забезпечують законодавчий, виконавчий та контрольний функціонал. Вона складається із єдиного органу законодавчої влади Верховної Ради України (парламенту), Кабінет Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, державні комітети, агентства та інші центральні органи виконавчої влади.

ІІ. Система органів місцевого самоврядування в Україні:
Представницькі органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради: Очолюються головами сільськими, селищними, міськими), які обираються територіальними громадами. Включають також старост, які діють в інтересах частини громади. Районні і обласні ради очолюються головами цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів. Районні в містах ради: представницькі органи на більш локальному рівні великих міст, що створюються за рішенням територіальної громади міста або міської ради. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі

комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

Органи самоорганізації населення — це форми локальної демократії, які забезпечують участь громадян у вирішенні питань місцевого значення на рівні невеликих територіальних одиниць (будинок, вулиця, мікрорайон тощо). Вони можуть створюватися за ініціативою самих жителів, але для початку діяльності потребують дозволу сільських, селищних чи міських рад.

Одже бачимо що Конституція України чітко розподіляє дві системи органів публічної влади – органи публічної влади та органи місцевого самоврядування.

Орган публічної влади – це структурний елемент державного апарату, який створений для реалізації функцій та завдань держави, має встановлені законом повноваження і компетенцію, діє в межах визначених правових норм, здійснюючи владно-управлінську діяльність у суспільних інтересах.

Державна влада реалізується всією системою державного апарату, яка включає органи, установи та організації, створені для виконання функцій держави. Однак, у процесі розвитку державності та правової думки була сформульована концепція поділу влади, яка полягає в розподілі функцій єдиної державної влади між трьома гілками – законодавчою, виконавчою та судовою.

Сучасний розвиток публічного управління та правової системи підкреслює необхідність ширшого розуміння принципу поділу влади, який традиційно включає три гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Однак, зі зростанням комплексності завдань, які стоять перед державою, виникає потреба в додаткових спеціалізованих органах, що не вписуються чітко в традиційну модель, але відіграють ключову роль у забезпеченні стабільності і контролю в рамках конституційного ладу. До таких органів варто віднести президента у напівпрезидентській республіці, конституційний суд, прокуратуру, рахункову палату, виборчі комісії та ін.

Їх функції безпосередньо скеровані всередину державного механізму, функціонування яких направлене на забезпечення та оптимальне функціонування в рамках Конституції та законів. Наразі все більше вітчизняних науковців та фахівців у сфері державного будівництва схильні розглядати принцип поділу влади як доктринальний, не обмежуючи систему органів публічної влади трьома гілками, про яку йде мова у 6 статті Конституції України.

Орган місцевого самоврядування – це структурна одиниця, яка представляє територіальну громаду, формується безпосередньо цією громадою та несе перед нею відповідальність за виконання своїх функцій і повноважень. Основною метою діяльності органів місцевого самоврядування є забезпечення ефективного управління територією, задоволення інтересів мешканців та вирішення питань місцевого значення.

На систему органів місцевого самоврядування принцип поділу влади не поширюється. Однак це не виключає відмінностей у їх функціях і можливостях. Класифікація цих органів зводиться до поділу на представницькі та виконавчі.

Представницькі (рада) є виборними, їх основною функцією є виявлення та відображення думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади та оформлення їх у обов’язкові для виконання рішення з питань місцевого значення.

Слід зазначити, що в організації публічної влади на місцях мають місце два початки: суспільний і державний (рис.1.2.)

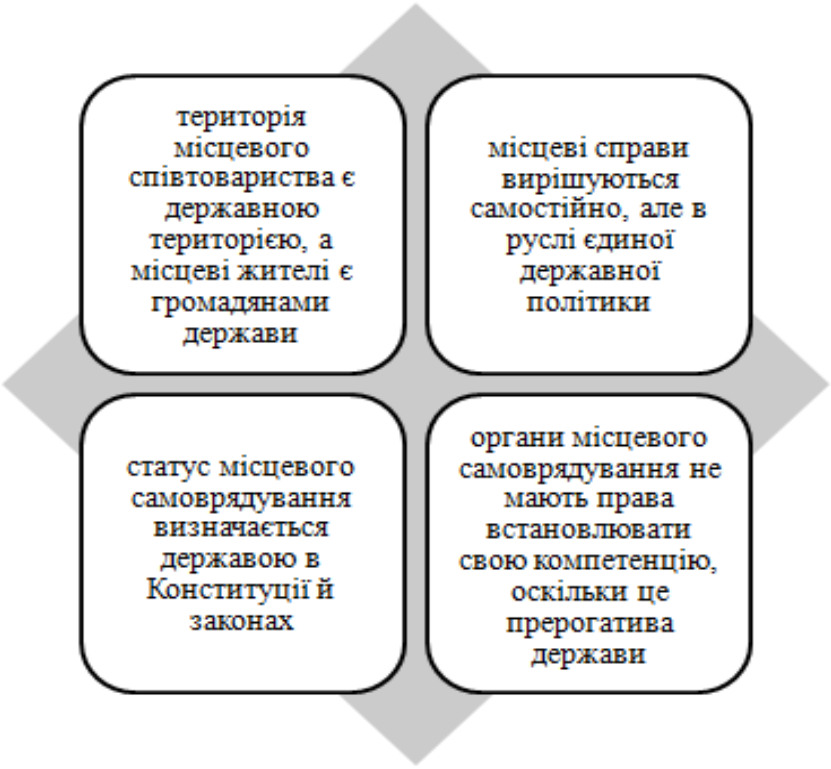

Рис. 1.2. Суспільні та державні засади організації публічної влади

У свою чергу суспільні початки проявляються в наступних аспектах: а) органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють покладені на них повноваження, а органи державної влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

б) їх матеріальна та фінансова база включає комунальну власність та місцеві бюджети;

в) місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори;

г) територіальні громади можуть мати власні символи та нормативні акти, що відображають історію, національну культуру та соціально-економічні особливості відповідних територій;

д) нормативно-правові акти, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування в межах їх повноважень, є обов’язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами на території місцевого самоврядування.

Як зазначалося вище, система публічної влади країни включає державну владу та місцеву публічну владу. Місцеве самоврядування — це

«вид публічної влади, що здійснюється від імені суб’єктів, що діють у межах певних адміністративно-територіальних одиниць, а також можливість її суб’єктів регулювати поведінку мешканців цих одиниць і впливати на розвиток місцевого життя». «Місцеве самоврядування є основою місцевої публічної влади. Більшість сучасних науковців пояснюють місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму державного управління на місцевому рівні, організовану, що здійснюється органами місцевого самоврядування, створеними місцевим населенням, найбільш зацікавленим у результатах діяльності. їх діяльності.

«Одним із ключових понять, які розкривають сутність інституту місцевого самоврядування, є автономність. Органи місцевого самоврядування мисляться як самостійний елемент державної (публічно-владної) системи, який має чітко визначену в законі сферу компетенції, а також чітко зафіксовані права, обов'язки і відповідальність» [14].

Важливими характеристиками самостійності є:

- формування влади «знизу», через проведення прямих виборів членами самоврядних спільнот;

- реальне існування автономних, у межах їх компетенції, різних рівнів місцевого самоврядування, а також органів самоорганізації населення та громадського самоврядування з переданим їм обсягом повноважень та засобами їх здійснення;

- наявність права комунальної власності на землю, тобто права власності мешканців (громадян) цієї територіальної громади на територію громади.

Методологічні підходи які держава закладає до управління соціально-економічним розвитком територій мають здійснюватись на основі ключових принципів:

субсидіарності - органи влади нижчого рівня делегують лише ті функції, які не можуть бути реалізовані самостійно органами нижчого рівня, забезпечуючи баланс між централізацією та децентралізацією;

партнерства - розвиток співпраці між різними рівнями влади, громадськими інститутами, населенням та бізнесом;

фінансової автономії - надання місцевим органам влади права розпоряджатися власними фінансовими ресурсами для реалізації власних та делегованих повноважень.

«Місцеве самоврядування має відповідати двом основним соціальним запитам: по-перше - реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами, по-друге - створенню ефективної влади на місцях, спроможної задовольняти як життєво важливі потреби населення, так і інтереси загальнодержавного розвитку» [15].

Місцеві державні адміністрації на противагу органам місцевого самоврядування — це установи загальної компетенції**,** через які центральна виконавча влада реалізує свої функції на місцевому рівні. Їх головне завдання — забезпечення державних інтересів у регіонах.

Розвиток ефективної взаємодії між місцевим самоврядуванням та державним управлінням можливий за умов гармонійного поєднання деконцентрації та децентралізації**.** Місцеві державні адміністрації виступають гарантом дотримання державних інтересів у регіонах, тоді як органи місцевого самоврядування зосереджуються на вирішенні питань громади. Обидві структури є важливими елементами системи публічної влади України.

Розвиток системи взаємодії між місцевим самоврядуванням та державною владою зазвичай розглядається через два ключових аспекти: деконцентрація та децентралізація**.**

Одже деконцентрація – це організаційний процес у системі державного управління, за якого певні повноваження та права прийняття рішень передаються представникам центральної влади, які працюють на місцях. «Розрізняють вертикальну і горизонтальну деконцентрацію. У рамках першої всі повноваження з представництва інтересів центральної влади на місцях належить тільки одному державно-владному суб’єкту (в результаті деконцентрація в центрі подекуди супроводжується

концентрацією влади на місцях), у рамках другої – на місцевому рівні утворюється декілька «центрів влади» з розподілом обов'язків за галузевим принципом» [14].

Децентралізація – це процес передачі частини владних повноважень від центральних органів публічної влади до органів місцевого самоврядування, які є незалежними у прийнятті рішень у межах визначених повноважень. На відміну від деконцентрації, децентралізовані органи не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральній владі. «У цьому разі незалежні місцеві органи управління самостійно приймають рішення щодо надання певних суспільних послуг населенню та фінансування своєї діяльності» [48].

1.2 Генезис взаємозв'язку місцевих органів публічної влади

Довіра та підтримка населення є базовими елементами, необхідними для ефективного функціонування громадянського суспільства і державного механізму. Відсутність цієї довіри призводить до конфліктів, відчуження громадян від процесу управління та послаблення державних інституцій.

«Місцеве самоврядування є особливим видом управління, що забезпечує реалізацію права територіальних спільнот самостійно вирішувати питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян та грунтуючись на положеннях закону» [16].

Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства:

1.«має децентралізований, оскільки не передбачає наявності ієрархічної структури» [5];

2.«здійснює публічну владу на певній територіальній одиниці з метою прийняття та реалізації рішень місцевого характеру» [5];

3.«є інститутом народовладдя, що забезпечує реалізацію питань місцевого значення самим суб'єктом самоврядування» [5];

4.«здійснюється представниками населення, що мешкає на певній території, які обираються» [5];

5.«є самостійним інститутом, що організаційно відокремлений від державних структур і має недержавний характер» [5];

6.«несе відповідальність за свою діяльність перед населенням і державою у разі невиконання чи порушення повноважень [5].

Самоврядування – це форма соціального управління, за якої об’єкт і суб’єкт управління збігаються. Основна ідея полягає в тому, що громада, організація чи інша соціальна група самостійно визначає свої потреби, приймає рішення та реалізує їх за допомогою своїх ресурсів і механізмів. Це забезпечує участь кожного члена спільноти у процесі управління.

«Самоврядування характеризується, по-перше, наявністю особливих суб'єктів, які є передусім суб'єктами не публічної влади, а громадянського суспільства. По-друге, воно має особливості щодо обсягу, діапазону та правової природи об'єктів впливу, значна частина яких не характерна для державних правовідносин. Серед різних рівнів самоврядування найпоширенішим є місцеве. Воно становить політико-правовий інститут, у межах якого здійснюється управління місцевими справами через самоорганізацію місцевого населення та за згодою і за підтримки держави. В Україні згідно з Конституцією місцеве самоврядування визнається і гарантується державою» [47].

У сучасному суспільстві органи публічної влади та органи місцевого самоврядування є ключовими інструментами управління, що забезпечують реалізацію прав громадян, функціонування держави та сталий розвиток суспільства. Їхня взаємодія базується на принципах співпраці, взаємної підтримки та розподілу повноважень.

Варто зазначити, що поняття місцевого самоврядування активно розробляється юридичною наукою понад як двісті років. Так, «теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені ще наприкінці XVIII - першій половині XIX ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл» [21].

Історія розвитку місцевого самоврядування сприяла формуванню двох класичних теорій, які базуються на різних концептуальних підходах до природи та функцій цієї системи управління:

- цей підхід розглядає місцеве самоврядування як незалежну форму публічної влади**,** яка діє автономно від державної влади;
- ця концепція розглядає місцеве самоврядування як частину державного апарату**,** що виконує функції державної влади на локальному рівні.

Згідно теорії вільної громади основні засади організації місцевого самоврядування виражаються в тому, що:

а) «суб'єктом права на місцеве самоврядування визнаються лише громади «природних» територіальних одиниць - село, селище, місто (поселення). Інші територіальні одиниці мають штучне походження, вони виникли в процесі районування території держави на підставі відповідних рішень органів публічної влади, в силу чого відповідні територіальні спільноти мають державне походження і не можуть посилатися на природний характер свого права на самоврядування» [45];

б) «органи місцевого самоврядування обираються членами громад» [45];

в) «питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, поділяються на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою» [45];

г) «місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу, ніж державні справи, природу» [45];

д) «органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів публічної влади» [45];

е) «органи публічної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» [45].

Головні положення теорії вільної громади були зафіксовані в Законі

від 14 грудня 1789 р., «згідно з яким муніципальна організація передбачала утворення представницького органу - муніципальних зборів (deliberation) і виконавчо-розпорядчого органу муніципальної адміністрації (action), які очолював мер - вища посадова особа громади» [21].

Тобто з огляду на сучасний стан правової регламентації місцевого самоврядування в Україні цікаво що «Закон від 14 грудня 1789 року уніфікував муніципальний устрій - усі без винятку громади (як невеликі сільські, так і великі міські) отримали однакову муніципальну організацію під назвою «municipalite» і, як наслідок, однакові повноваження. Це дуже нагадує ситуацію в сучасній Україні, де згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» муніципальна організація також повністю уніфікована» [21].

Господарська теорія місцевого самоврядування, що виникла на зміну класичній теорії вільної громади, спробувала адаптувати положення про автономність місцевої влади до умов, в яких держава дедалі більше виступає як регулятор суспільних відносин. Ця теорія мала на меті підкреслити унікальність місцевої громади як суб'єкта права, який не є залежним від держави, але водночас діє в умовах взаємозв'язку з нею.

«В основі громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування знаходиться запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив - це елемент, насамперед, громадянського суспільства. Місцеве самоврядування - недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме - у місцевих громадських та господарських справах. У ці справи держава не втручається і вони вирішуються самими територіальними громадами. Питання ж політичні належать до компетенції публічної влади» [14].

Громадська теорія місцевого самоврядування об'єднала ідеї класичної та господарської теорій, водночас пропонуючи новий підхід до розуміння сутності та ролі місцевого самоврядування. Ця теорія акцентувала увагу на протиставленні інтересів територіальної громади

державним інтересам, відображаючи прагнення до розмежування сфер впливу місцевих і центральних органів влади.

Варто зазначити що громадська теорія місцевого самоврядування в науковому та практичному аспекті була надто вразливою:

«по-перше, самоврядування не завжди є тотожним громадському управлінню» [21];

«по-друге, положення цієї теорії досить абстрактні і не відповідають реальності (у більшості держав місцеве самоврядування не лише визнане, а й контрольоване державою, але повного невтручання суверенної публічної влади у справи комун ніде немає)» [21];

«по-третє, прихильники громадської теорії в певний спосіб виправдовують ті прояви мікротериторіального егоїзму, які мають місце в житті кожної країни, особливо в періоди політичної та економічної нестабільності» [21].

Державницька теорія місцевого самоврядування стала однією з ключових концепцій у розумінні природи та сутності місцевого самоврядування. Вона виникла як відповідь на необхідність інтеграції місцевого управління в загальнодержавну систему, акцентуючи увагу на залежності місцевої влади від державної. Водночас процес децентралізації, що триває, поступово послаблює домінування цієї теорії, надаючи більше повноважень органам місцевого самоврядування. Проте, елементи державницької теорії залишаються важливими для підтримання стабільності державної політики та запобігання регіональним диспропорціям. Повноваження територіальних громад і їхніх органів є делегованими державою, а не виникають як природне право громади. В той же час місцеві органи діють у межах повноважень, визначених законодавством, і підпорядковуються центральній владі.

Слушна думка Р. Гнейста що «самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов’язків посадовими особами органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. При цьому місцеве

самоврядування повинно здійснюватися почесними, шанованими особами родом із місцевого населення, які мають походити із заможних класів, сплачувати високі податки та здійснювати свою діяльність безоплатно» [44].

Громадівсько-державницька теорія, також відома як теорія муніципального дуалізму, стала спробою примирення двох ключових підходів до розуміння місцевого самоврядування: «природницького» і «державницького». Вона визнає подвійний характер діяльності органів місцевого самоврядування, які самостійно вирішують місцеві справи**,** та здійснюють певні державні функції на місцевому рівні.

«Згідно з цією теорією органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері» [41]. Зазначена теорія передбачає одночасне співіснування на місцевому рівні як органів самоврядування, так і органів державного управління**.** Ця теорія враховує подвійний характер функцій муніципальної влади, спрямованих як на вирішення місцевих, так і державних завдань.

В цьому плані зауваження про ризики політичної централізації у демократичних державах є дуже важливим. Політична централізація може суттєво обмежити місцеве самоврядування, знижуючи його ефективність і зменшуючи залученість громадян у вирішення місцевих питань. Централізація може призвести до зниження ефективності управління, оскільки місцеві особливості та потреби можуть бути ігноровані. Для демократичних суспільств важливо знаходити баланс між необхідністю центрального керування та самостійністю місцевих органів, щоб забезпечити правильне відображення інтересів громадян на всіх рівнях влади.

Місцеве самоврядування дійсно можливо розглядати як форму самоорганізації населення, яка виконує низку ключових функцій у сучасному суспільстві. Його функціональна та організаційна структура дозволяє забезпечувати баланс між централізованим державним управлінням та локальними інтересами громад. Це сприяє розвитку

громадянського суспільства та підвищенню рівня відповідальності громади за стан справ на місцях.

Органи місцевого самоврядування визнано головною засадою демократичного режиму. «Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві і реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно, під свою відповідальність вирішувати значну частину суспільних справ, діючи в межах конституції та законодавства своєї конкретної держави» [51].

Таким чином місцеве самоврядування є фундаментальною складовою сучасної демократичної системи управління, що забезпечує ефективну взаємодію між владою та населенням. Воно має низку сутнісних характеристик, які визначають його унікальне місце в системі публічної влади. В той же час місцеве самоврядування є формою реалізації народовладдя, що дозволяє громадянам брати безпосередню участь у вирішенні питань, які стосуються їхніх територіальних громад. Об'єктом місцевого самоврядування є питання місцевого значення, які стосуються соціально-економічного, культурного розвитку території, забезпечення комфортного проживання громадян.

«Незважаючи на специфічну природу місцевого управління та місцевого самоврядування, за демократичного режиму їх не слід розривати і, тим паче, протиставляти. Місцеве управління та самоврядування – не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної адміністрації, що не виключають, а навпаки, доповнюють одна одну» [67]. В той же час самостійність органів місцевого самоврядування не має на меті їх ізоляції від державного управління, та відмову від взаємодії. «Органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов’язаних органів публічної адміністрації, що мають подібні цілі, завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення. Тим чинником, що об’єднує ці елементи у єдину систему

публічної адміністрації, є, передусім, надання населенню публічних послуг належної якості та на найближчому до них рівні, а також ефективне й оперативне управління місцевими справами» [67].

В той же час місцеве самоврядування являє собою багатогранне явище, що одночасно містить у собі елементи як державного, так і громадського утворення. Ця подвійна природа місцевого самоврядування є результатом складного історичного розвитку, правових традицій та соціально-економічних умов. Місцеве самоврядування є гібридним явищем, що одночасно виконує роль механізму демократичного управління та ефективного інструмента децентралізації державної влади. Його подвійна природа дозволяє забезпечувати баланс між локальними інтересами громад і загальнонаціональними завданнями, що робить цей інститут ключовим елементом сучасної системи публічної влади.

Конституційний принцип самостійності місцевого самоврядування відіграє ключову роль у формуванні демократичної системи управління. Цей принцип є основою для забезпечення автономності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, а також для встановлення балансу між функціями держави та місцевих громад.

«Самоврядування – це утворення, де суспільство зустрічається з державою і де ступінь занурення держави в суспільство, так само як і ступінь входження суспільства в державу, визначається історичними умовами та особливостями кожної конкретної країни. Територіальні одиниці знаходяться не поза межами державних кордонів, а всередині них – у держави немає іншої території, крім тієї, яка поділена на муніципальні утворення» [69].

Державна влада і місцеве самоврядування є двома основними формами реалізації публічної влади народу, кожна з яких має свої унікальні особливості та функції. Вони функціонують у взаємодії, створюючи комплексну систему управління суспільними процесами, яка сприяє забезпеченню балансу між загальнонаціональними інтересами і місцевими потребами. Самостійність місцевого самоврядування не є

абсолютною, оскільки воно функціонує в рамках Конституції та законів держави. Держава зберігає контроль за дотриманням законності, але не втручається у питання, що належать до виключної компетенції місцевих органів. Місцеве самоврядування не повинно бути включено до системи державного управління, оскільки це суперечить його природі як автономної форми публічної влади. «Одну з основних причин невдач у справі будівництва місцевого самоврядування слід шукати у відсутності ефективного механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з державою, в силу чого оптимальним, на наш погляд, є не внесення змін до Конституції, а вироблення організаційно-правових засобів, що підсилюють форми взаємодії держави і місцевого самоврядування» [5].

Слушна думка науковців про те що «конституційно-правовий зв'язок публічної влади і місцевого самоврядування виявляється і в тому, що значна кількість питань, пов'язаних з реалізацією публічних функцій держави, особливо в соціальній сфері, має як місцеве, так і загальнодержавне значення, а тому повинні вирішуватися спільно державними органами і органами місцевого самоврядування» [68].

Так, можна зробити висновок, що публічна влада має повноваження, основною метою і спрямованістю яких є вирішення соціальних, економічних, культурних та інших питань, що є важливими для громадян, територіальних громад і суспільства загалом.

1.3 Взаємодія органів публічної влади та органів місцевого самоврядування

У сучасній юридичній науці та законодавстві важливо розуміти взаємопов'язані поняття, що стосуються діяльності органів публічної влади, їх повноважень і компетенцій. Визначення цих категорій і системних зв’язків між ними є необхідним для чіткого розуміння функцій влади і їх розподілу. Чітке розуміння понять «повноваження», «компетенція», «предмети відання», «питання місцевого значення» дозволяє не тільки належним чином розмежувати функції та сфери

відповідальності різних органів публічної влади, але й ефективно організувати їхню взаємодію.

«Перш за все необхідно звернути увагу на те, що кожний суб’єкт будь- якої системи управління має певні повноваження (володіє правами і виконує покладені на нього обов’язки)» [23]. У науковому оббігу аналіз понять «права», «обов’язки», «повноваження», «функції» та «компетенція» є важливим для чіткого розуміння правовідносин і визначення ролі суб’єктів у правовій системі. Через права суб’єкт реалізує свої інтереси і досягає поставлених цілей. Наприклад, право на участь у виборах чи право на доступ до інформації. Щодо обов'язків то це встановлена правом необхідність суб’єкта здійснювати певні дії чи утримуватися від них для забезпечення прав і законних інтересів інших суб’єктів або суспільства в цілому. Відсутність єдиного підходу до тлумачення цих понять спричиняє плутанину у розподілі ролей суб’єктів правовідносин. Чітке визначення і розмежування «компетенції», «функцій» і «повноважень» дозволяє уникнути дублювання повноважень, забезпечити належний розподіл обов’язків і підвищити ефективність управління.

Варто зауважити що більшість науковців стверджує що термін «компетенція» має різні підходи до визначення, і його трактування залежить від контексту, у якому він застосовується. Одне із трактувань пропонує розглядати компетенцію як сукупності владних повноважень із вказівкою підвідомчості:

Узагальнюючим є визначення що запропонували науковці: «компетенція окреслює коло та зміст правового впливу, який може здійснюватись складними адміністративними системами на ті чи інші об’єкти управління» [44]. Частина дослідників стверджують, що поняття «компетенція» та «повноваження» є тотожними або що «компетенція визначається через їх функціональні особливості».

Дійсно, у науковому оббігу термін «компетенція» розглядається як важлива складова правового статусу будь-якого органу державної влади

або місцевого самоврядування. Незважаючи на розмаїття підходів до визначення, усі вони підкреслює його місце у системі публічної влади.

«Компетенція – це елемент правового статусу, який встановлює сукупність юридично встановлених прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій» [30].

Розуміння повноважень як комплексу прав та обов'язків певної функціональної спрямованості дозволяє точніше визначити їх сутність і роль у правовому регулюванні діяльності суб'єктів публічної влади.

Розглянемо дану категорію з позиції міжнародних документів та національного законодавства.

«В Європейській хартії місцевого самоврядування, у Конституції та інших законодавчих актах України, в юридичній літературі широко застосовуються терміни «компетенція місцевого самоврядування», «сфера компетенції місцевого самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування», «компетенція органів місцевого самоврядування», «повноваження органів місцевого самоврядування», «предмети відання місцевого самоврядування та його органів» тощо» [51]. Відсутність нормативного визначення вищезазначених ключових термінів, створює низку теоретичних і практичних проблем у правозастосуванні. Це спричиняє різні підходи до їх тлумачення в науковій літературі та законодавчій практиці.

Так термін «компетенція місцевого самоврядування» зокрема вживається в Європейській хартії місцевого самоврядування [50]. Оскільки цей термін новий для українського законодавства та юридичної науки і не має ще нормативного чи доктринального визначення, це ставить перед науковцями та законодавцями завдання його аналізу та визначення в контексті поточних потреб і законодавчих рамок України.

Стосовно змістовної складової поняття компетенції місцевого самоврядування, то Хартія говорить нам, що він має визначатися на засадах дотримання наступних принципів:

1. Принципу правової автономності місцевого самоврядування: «основні повноваження і функції місцевих властей мають визначатися конституцією або законом держави» [69]. Так, законодавче визначення компетенції місцевого самоврядування є ключовою гарантією права територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення. Це відображає принципи демократичної державності, правової держави та забезпечення автономії місцевого самоврядування. У правовій державі закріплення компетенції органів місцевого самоврядування створює правову основу для оскарження дій органів державної влади, якщо вони втручаються в автономну сферу місцевого самоврядування.

2. Принципу повноти повноважень місцевого самоврядування та неприпустимості обмеження самоврядних прав: «повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом» [50].

3. Принципу субсидіарності: «муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» [51].

Принцип субсидіарності є одним із ключових принципів сучасної організації публічної влади, що знаходить своє відображення у демократичних державах та міжнародних організаціях. Органи вищого рівня втручаються лише тоді, коли суб'єкти нижчого рівня не в змозі самостійно вирішити відповідні завдання.

Можемо погодитись із думкою французького вченого Жака Делора, «субсидіарність є не лише межею втручання вищих влад у справи особи чи громади, але також і обов'язок цих влад діяти стосовно цих осіб або громад таким чином, щоб надати їм можливість вирішувати самим» [21].

Слід розуміти що принцип субсидіарності передбачає, що передача

повноважень від нижчого до вищого рівня влади допускається лише тоді, коли виконання цих повноважень на вищому рівні є більш ефективним та доцільним. Однак при цьому основною ідеєю залишається ідея, що ці повноваження мають здійснюватися на рівні, наскільки це можливе близькому до громадянина.

«Зі змісту ч. 3 ст. 4 Хартії видно, що обидва ці аспекти принципу субсидіарності знайшли в документі досить чітке відображення» [51].

Аналізуючи відповідні положення Хартії маємо змогу проаналізувати принцип субсидіарності у юридичному та політичному розрізі.

З юридичної точки зору принцип субсидіарності, закладений у законодавчий процес, стає основою раціонального розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади. Він забезпечує максимальну наближеність управлінських рішень до громадян, що дозволяє враховувати місцеві особливості, потреби та інтереси. Ефективність виконання повноважень, адже кожен рівень влади зосереджується на тих завданнях, які він здатен виконати краще та якісніше. Забезпечення ресурсами, що гарантує відповідність обсягу та якості соціальних послуг загальнодержавним стандартам і водночас дозволяє уникнути дублювання функцій між рівнями влади. Такий підхід формує збалансовану систему управління, яка відповідає як вимогам демократичного устрою, так і принципам правової держави.

«При цьому пріоритет низового рівня в розподілі повноважень має завадити будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади» [69].

Політичне значення принципу субсидіарності підкреслює його демократичну сутність і акцентує увагу на тому що він стає не лише засобом оптимізації владних функцій, але й ключовим механізмом підтримки демократичного устрою, залучаючи громадян до активного співуправління й забезпечуючи ефективність реалізації їхніх прав і інтересів.

«Хартія також визначає критерії, які повинні бути застосовані в розмежуванні повноважень між владами різних рівнів, зокрема» [51]:

1) «об'єктивні критерії - обсяг і характер завдання» [51];

2) «суб'єктивні критерії- ефективність і економія» [51].

Варто зазначити що «принцип субсидіарності неможливо розглядати ізольовано від інших принципів, що їх покладено в основу територіальної організації влади, зокрема принципи єдності дій влади різних рівнів, солідарності, єдності застосування тощо» [19].

4. Принципу підзаконності місцевого самоврядування: «Місцеві власті, в межах закону, повинні мати повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу» [50]. Власне, саме цей принцип є ключовим у визначенні правового статусу органів місцевого самоврядування і втілюється через законодавче регулювання їх компетенції. Залежно від правової традиції (правової сім'ї), підходи до реалізації цього принципу можуть варіюватися.

До прикладу «у Великій Британії від XIX ст. в основу правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування покладено правило, згідно з яким вони можуть робити лише те, що їм прямо дозволено законом, тоді як у Франції діє зовсім інше правило - органи місцевого самоврядування можуть робити все, що не заборонено законом і не віднесене до компетенції інших органів» [68].

5. Принципу адаптації делегованих повноважень до місцевих умов:

«Якщо повноваження делегуються місцевим властям центральним чи регіональним органом, місцеві власті, у міру можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» [51]. Окрім власних (самоврядних) повноважень, самоврядні органи реалізують також певні повноваження органів виконавчої влади, які ним делеговані згідно закону. Така практика широко застосовується в країнах ЄС та Україні.

6. Принципу врахування інтересів територіальних громад: «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які

безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації та, у міру можливості, своєчасно і належним чином» [50].

Конституція України (ст. 143) окреслює перелік найважливіших питань пов'язаних із місцевим самоврядуванням та зокрема передбачає: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [60].

Компетенція місцевого самоврядування в Україні деталізується і конкретизується через низку нормативно-правових актів, головним серед яких є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей закон визначає правові основи діяльності територіальних громад і органів місцевого самоврядування, закріплює їхні права, обов'язки та повноваження.

У національному законодавстві України та у вітчизняній юридичній літературі термін «компетенція» має усталене розуміння, яке застосовується для визначення обсягу та змісту прав, обов'язків і предметів відання органів публічної влади. Це визначення відображає юридичну природу компетенції як важливого елемента правового статусу органу.

Компетенція органу публічної влади дійсно є складною юридичною категорією, яка визначає межі, зміст і характер діяльності органу в межах правового порядку. Її структура, що складається з предметів відання, прав і

обов’язків, є основою для розуміння функціональної спрямованості органу та забезпечення його ефективної діяльності рис . 1.3.

Рис. 1.3. Складові компетенції органу публічної влади

І. Бачило пропонує інше розв'язання проблеми та «розглядає головні функції управлінських органів, як види дій на об'єкти управління. Вони розмежовуються (розподіляються) на підфункції, дії і операції з різною мірою владності» [25].

Повноваження органу публічної влади є ключовим елементом його правового статусу, що визначає межі та характер його діяльності. Повноваження є складовою правового механізму, який дозволяє органам влади реалізовувати свої функції в рамках завдань, передбачених законодавством. Вартим уваги є закріплення наступного визначення повноважень органу влади: це права та обов'язки юридично закріплені можливості органу влади приймати рішення, видавати правові акти, здійснювати адміністративні дії тощо.

«Дослідники виділяють такі основні риси, які властиві повноваженням органів публічної влади, у тому числі і у разі їх передачі органам місцевого самоврядування» [34].

По-перше, повноваження органів публічної влади поєднані з закріпленими за ними правами та обов’язками. «Право органу, що реалізовує ці повноваження, як правило, одночасно є його обов'язком перед третіми особами: громадянами, іншими органами тощо. Права і

обов'язки у рамках повноважень органу публічної влади знаходяться в тісному взаємозв'язку і взаємозалежності» [34].

По-друге, повноваження органів публічної влади зафіксовані у нормативно-правовій базі.

По-третє, повноваження органів публічної влади здійснюються через реалізацію органами, яким вони надані, державно-владних дій різного характеру зокрема виконавчо-розпорядчого або нормотворчого.

По-четверте, «сукупність повноважень органу влади по предметах відання, встановлених Конституцією України і законами, становлять компетенцію органу публічної влади» [31]. Поняття «повноваження» органу публічної влади щільно пов’язані з іншою правовою категорією - «компетенцією».

В той же час вчені вказують «на органічність взаємозв’язку в змісті управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов’язків), виражених у компетенції суб’єктів управління. На його погляд, тут варто вести мову не про відсутність чітких розходжень між функціями і повноваженнями, а про неправильне розуміння цих термінів користувачами цих положень» [1].

«Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, що за певних умов може стати на заваді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління» [18]. Галузеву компетенцію можна розподілити на три види:

1) Виключна компетенція місцевих державних адміністрацій (державний контроль) Ця категорія охоплює повноваження, які закріплені лише за місцевими державними адміністраціями, і жодні інші органи не можуть їх реалізовувати.

2) Суміжна компетенція, повноваження, що поділяються між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Характеризується виконанням схожих функцій, але з різними предметами відання або різною правовою природою дій.

Висновки до розділу 1

На основі аналізу доктринальних джерел можна сформулювати такі висновки стосовно базових понять, що використовуються в дослідженні:

1. Категорії «повноваження», «компетенція» органів місцевого самоврядування, «предмет відання», «питання місцевого значення» є взаємопов’язаними, але відмінними за змістом.

2. Терміни «повноваження» і «компетенція» є найдоцільнішими для застосування стосовно органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Використання цих термінів відображає структурованість і формалізованість діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства. «Предмети відання» та «питання місцевого значення» стосуються діяльності ширших суб’єктів муніципального права, зокрема територіальних громад, і мають більше прикладне значення.

Наведений підхід до співвідношення понять «повноваження», «компетенція», «предмети відання» відображає оптимальну конструкцію взаємозв’язків між цими категоріями. Під компетенцією – розуміємо інтегроване поняття, яке складається з предмета відання – визначення сфер або напрямів діяльності, що перебувають у відповідальності органів або посадових осіб. Вони можуть бути ширшими за компетенцію одного органу чи посадовця, оскільки реалізуються різними органами влади в межах розподілу повноважень, а також повноважень тобто конкретних прав і обов'язків органу або посадовця, які дозволяють виконувати функції в межах предметів відання. Викоремлено також взаємозв’язки між поняттями через розуміння їх особливостей, наприкладі компетенції – яку виокремлюємо як рамкову категорію, що охоплює предмети відання та повноваження. Предмети відання визначають загальну сферу діяльності, а повноваження деталізують механізм реалізації функцій у цій сфері.

Зроблено висновок що взаємовідносини публічної влади та місцевого самоврядування в Україні базуються на конституційних положеннях зокрема ст. 5 яка проголошує народ як носія суверенітету і єдиного джерела влади, яка може здійснюватися як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування, ст. 7. яка гарантує визнання та функціонування місцевого самоврядування, а також ст. 38 яка зокрема забезпечує громадянам право брати участь в управлінні державними справами, вибирати органи місцевого самоврядування та бути обраними до них.

РОЗДІЛ 2
ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

2.1 Процедура делегування повноважень: основні визначення та особливості реалізації

В умовах сучасної України проблема пошуку оптимальних форм муніципального будівництва та ефективного поєднання інтересів держави й територіальних громад має велике значення. Це пов'язано з необхідністю забезпечення гармонійного розвитку державного управління та місцевого самоврядування, що сприятиме більш ефективному вирішенню соціально-економічних питань.

«Реформування відносин держави та місцевого самоврядування передбачає як уточнення, так і зміну прав, обов'язків та відповідальності за виконання сторонами публічно-правових відносин взятих на себе зобов'язань. Перед тим як вони отримають правове закріплення в оновленому законодавстві, необхідна повна правова оцінка того, що вже здійснено у цій правовій сфері. Слід зауважити, що існує достатній досвід організації та діяльності місцевого самоврядування. Він отримав детальне висвітлення в спеціальній літературі, теоретичних виданнях, але стверджувати, що всі моменти вже вивчені та проаналізовані, було би помилкою» [18].

Вважаємо за доречне в рамках нашого дослідження детально розглянути визначення «делегування повноважень».

Науковці в галузі вважають, «делегування розглядається як один із виявів ширшого процесу децентралізації. Учений наголошує на тому, що, визначаючи поняття «делегування», потрібно виходити з концепції децентралізації, а також детермінує низку умов, що мають бути враховані

під час формулювання цієї дефініції: виключення можливості переходу повноважень від однієї чи кількох осіб до багатьох, оскільки делегування означає передачу повноважень від однієї особи (департаменту, відомства тощо) до іншої; гарантування виконання передумови, згідно з якою особа, котрій було делеговано повноваження, має розпоряджатися ними від імені та в інтересах того, хто їх передав» [15].

Прийняття Закону України від 19 грудня 1992 року Про доповнення Конституції (Основного Закону) України стало важливою подією в розвитку правової системи держави, заклавши основу для врегулювання процесу делегування повноважень у національному законодавстві. Зокрема, цей закон врегулював процедуру делегування Верховною Радою України законодавчих повноважень уряду.

Ситуація в якій був прийнятий зазначений закон, відображає важливість гнучкості у законодавчому процесі під час переходу до ринкової економіки. Такі зміни дозволяли Україні ефективніше реагувати на соціально-економічні виклики, що вимагали швидких і адаптивних рішень. Це відображає важливість балансу між стабільністю законодавства та його здатністю адаптуватися до нових реалій, що є критично важливим у періоди значних економічних та соціальних змін.

Варто зазначити, що законодавство України представлено декількома визначеннями делегованих повноважень.

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [54] чітко визначає термін «делеговані повноваження», що відображає особливості взаємовідносин між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування через надання повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування, та Передача повноважень від органів місцевого самоврядування до місцевих державних адміністрацій.

Закон України «Про органи самоорганізації населення» [56] від 11 липня 2001 року визначає делеговані повноваження органу самоорганізації населення як додаткові повноваження, які надаються цим органам

відповідними місцевими радами (сільськими, селищними, міськими чи районними у місті радами, якщо така створена).

Згідно Концепції адміністративної реформи в Україні, яка була схвалена Указом Президента України від 22.07.1998 року делеговані повноваження визначаються наступним чином: «делеговані функції, повноваження - функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону» [26].

Також вищезгадана концепція визначає термін «делегування», який означає, «як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти» [27].

Проведений аналіз свідчить, що існуючі визначення делегованих повноважень, зокрема у законодавстві України, мають певні прогалини. Зокрема, вони не враховують два важливі аспекти: обов’язковість фінансування делегованих повноважень, та добровільний характер делегованих повноважень.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [54] делегує органам місцевого самоврядування повноваження органів виконавчої влади у різних сферах життєдіяльності суспільства, що охоплюють ключові напрямки соціально-економічного розвитку та управління.

«Водночас делегування повноважень сприймається схвально не всіма вченими, більше того – деякі з них чітко вказують на необхідність позбутися делегованих повноважень» [40].

І дійсно, існують підстави погодитися з критичними зауваженнями тих науковців, які наголошують на доцільності скасування інституту

делегованих повноважень. З урахуванням викладених теоретичних підходів до сутності делегування повноважень та умов його здійснення, можна зробити висновок, що сьогодні інститут делегованих повноважень виконує лише роль проміжного етапу на шляху до повної децентралізації влади.

«Ефективність діяльності органу визначається не лише особистими зусиллями керівника, а й зусиллями всього колективу. Якщо керівник відповідає лише за невеликий колектив, то за допомогою неймовірних зусиль, можливо, йому вдасться виконати роботу всієї групи, якщо він того хоче. Однак, коли керівник відповідає за досить велику організацію, то він не може ефективно керувати, намагаючись виконати всю роботу колективу» [35].

Цілком логічною є ситуація, за якої орган публічної влади, незважаючи на свої владні повноваження, не в змозі вирішити всі проблеми самостійно через обмеженість своїх можливостей і специфіку викликів. Такий підхід відповідає сучасним принципам організації управління, зокрема делегуванню повноважень, що дає змогу забезпечити передачу вирішення менш значних проблем іншим суб’єктам, які мають необхідні ресурси та зацікавленість.

В ситуації коли є, відсутність делегування повноважень це може негативно впливати на розвиток як окремих організацій, так і суспільства в цілому. Делегування — це важливий управлінський інструмент, що сприяє оптимізації функцій і стимулює розвиток.

Під делегуванням розуміють процес передачі частини прав і обов'язків органом, який має визначені повноваження, іншому органу або суб'єкту, з метою виконання певних завдань чи вирішення конкретних проблем.

«Якщо делегування немає, орган змушений виконувати всі без винятку процеси самостійно, щоб досягти цілей, що стоять перед ним. Але це неможливо за великого обсягу сфери діяльності. Тому необхідно передавати частину своїх прав і обов´язків іншим. З цього погляду навіть

розподіл завдань між структурними підрозділами повинен розглядатися як передача їм повноважень з виконання визначених операцій» [24].

Передача повноважень буде ефективної та дієвої лише за умов взаємної довіри між органами.

«Невміння і небажання делегувати повноваження породжують серед значної частини органів безініціативність, утриманство, прагнення максимально обмежити свої функції, бачити в кожному непередбаченому дріб´язку привід для звертання до керівництва» [23].

«Правильне делегування завжди має дві сторони. Перша полягає в тому, щоб знати, що і кому слід делегувати. Іншу сторону делегування складає форма або спосіб доручення обов´язків. Делегуванню повноважень передує значна підготовча робота, яку повинен здійснювати орган, що делегує. Вона полягає у визначенні того, для чого, кому, яким чином делегувати повноваження, які вигоди від цього» [22].

Загальний висновок справді підтверджує, що делегування повноважень є необхідним інструментом у системі управління, оскільки саме воно забезпечує ефективну реалізацію прийнятих рішень на місцях. Передача повноважень органам, які знаходяться на нижчих рівнях влади, дозволяє краще враховувати місцеві особливості та потреби, а також забезпечує більшу гнучкість і оперативність в управлінні.

Делегування, у своєму загальному значенні, означає передачу певних повноважень від одного органу публічної влади іншому. У цьому процесі визначаються чіткі межі переданих повноважень, забезпечуються відповідні ресурси та встановлюються зони відповідальності. Орган, що делегує повноваження, зберігає за собою відповідальність за керівництво та загальний контроль над виконанням делегованих завдань рис. 2.1

Рис. 2.1 Переваги делегування повноважень

Делегування, незважаючи на свої очевидні переваги, дійсно може викликати ряд сумнівів і проблем, пов’язаних із його реалізацією. Основні виклики та ризики, які супроводжують делегування, зазвичай пов’язані з особливостями органу, що його здійснює. Також можемо додати недооцінку значущості делегування та недостатнє володіння власне технікою делегування.

Делегування повноважень є невід’ємною складовою ефективного управління, оскільки забезпечує необхідну гнучкість у виконанні завдань і дозволяє виконавцю реалізувати свої обов’язки відповідно до власного розуміння ситуації та професійної компетенції. Делегування повноважень — це інструмент, який дозволяє забезпечити ефективність управління, але він потребує правильної організації та чіткого розподілу відповідальності. Відповідальність, в совю чергу також пов’язана з делегуванням, є гарантією того, що процес буде не лише результативним, але й прозорим, з урахуванням інтересів як органів, так і громадян.

Відповідальність дійсно є фундаментальним елементом процесу делегування, і на відміну від повноважень, її не можна передати іншій особі чи органу. Вона залишається невід’ємною характеристикою органу, який здійснив делегування, і зобов’язує його контролювати процес виконання завдань та прийняття рішень. Відповідальність є основою ефективного управління, і її неможливість делегування забезпечує єдність і стабільність у системі управління. Це означає, що кожен рівень управління має чітко усвідомлювати свої обов’язки, забезпечувати

належний контроль і нести відповідальність за всі наслідки делегування, що сприяє підвищенню якості прийняття рішень і їх виконання.

Таким чином, визначальним принципом делегування є: «Немає і не повинно бути обов´язків без відповідних прав, а прав - без відповідальності» [34]. Нехтування цим принципом неминуче призводить до зниження ефективності реалізації певної діяльності.

Бувають випадки, що повноваження, які можуть бути делегованими, чітко визначені, а орган з різних причин не бажає їх делегувати (передавати).

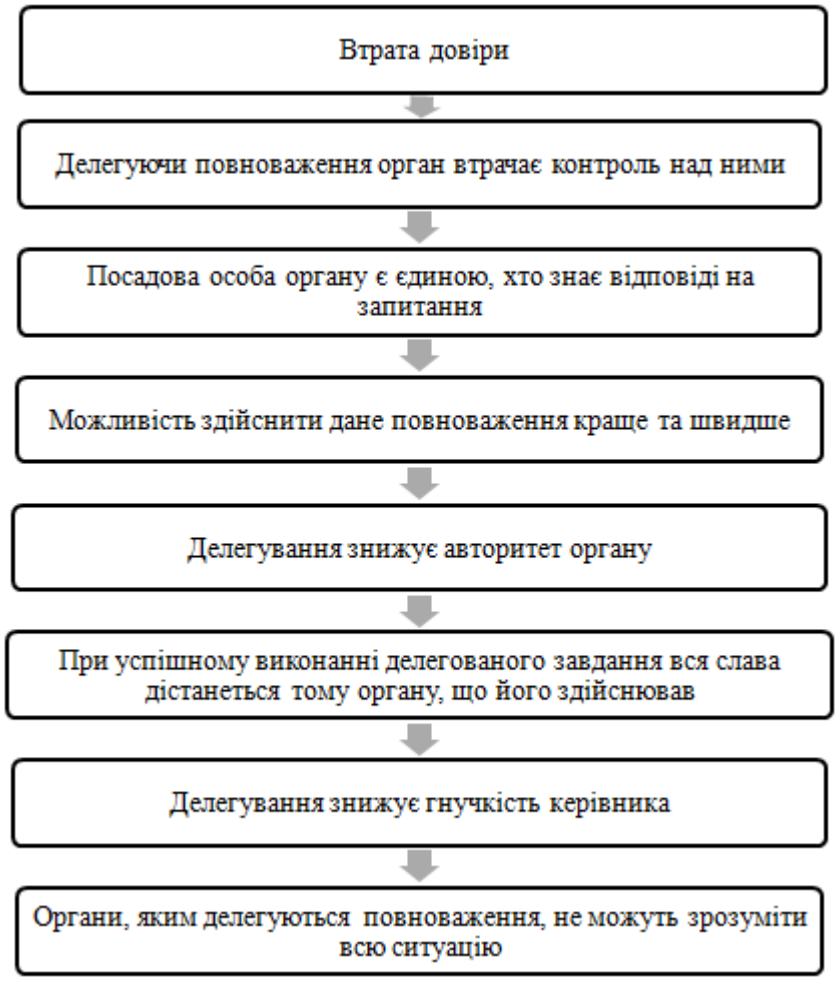

Рис. 2.2. Причини за яких не відбувається делегування повноважень

На думку науковців, юридична природа делегування повноважень виражається у такому:

1) «делегуватися можуть тільки окремі повноваження, що складають частину компетенції відповідного органу публічної влади» [23];

2) «після делегування повноважень компетенція органу, що їх делегує, не змінюється» [25];

3) «компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється» [26];

4) «акт делегування повинен обов’язково виходити від органу, що делегує повноваження» [26];

5) «при делегуванні здійснюється поширення компетенції делегуючого органу за рахунок наділення новими повноваженнями об’єкта делегування повноважень» [23];

6) «повноваження, що делегуються, можуть бути в будь-який час відізвані делегуючим органом» [23];

7) «якщо повноваження делегуються на певний час, то припинення делегування не передбачає видання юридичного акта, в якому ці повноваження відзиваються (компетенція органу, якому делегуються повноваження, звужується автоматично)» [25].

В разі коли повноваження делегуються на невизначений термін, вони мають бути відізвані за рішенням органу що здійснював делегування повноважень в будь-який час.

«Делегування (від лат. delegare - покладати, передавати), розумілося як доручення частини повноважень від носія первинних прав - делеганта (делегатора), особі, що приймає ці повноваження - делегатові. Делегування в публічному праві того часу не мало консенсусного характеру, передбачало обов'язкове прийняття спеціального закону (imperium lex curiata de iurisdictio), що підтверджує акт делегування. Делегант, мав право контролювати виконання переданих делегатові повноважень. Носій переданих повноважень не міг делегувати їх далі, відповідно до правила delegatus non potest delegare» [47].

У довідкових виданнях делегування визначається як «передача повноважень іншій особі». Це поняття часто використовується в контексті децентралізації управління, коли керівник передає частину своїх повноважень підлеглим.

Різноманітність термінів у законодавстві підкреслює складність і багатогранність процесу розподілу повноважень між різними рівнями та органами публічної влади. Делегування є одним із ключових механізмів децентралізації, що забезпечує гнучкість і ефективність системи управління. Однак, важливо, щоб застосування цих термінів було послідовним і відповідало їх сутнісному наповненню, аби уникнути правових колізій.

«Закон України «Про місцеві державні адміністрації» використовує термін «повноваження місцевих державних адміністрацій». Стосовно здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів використовуються два терміни. Частина 1 ст. 14 цього Закону передбачає здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм відповідними радами повноважень місцевого самоврядування, а частина 2 цієї ж статті передбачає здійснення місцевими державними адміністраціями переданих їм окремих повноважень органів виконавчої влади вищого рівня» [55].

Делегування повноважень місцевим органам публічної влади є одним із найважливіших інструментів модернізації державного управління в умовах децентралізації. Воно дозволяє перерозподілити владні функції таким чином, щоб забезпечити оптимальне виконання завдань та врахування місцевих особливостей. У межах дослідження доцільно звернути увагу на практику досвіду делегування державних повноважень місцевим органам публічної влади.

Науковці зазначають що передача державних повноважень органам місцевого самоврядування є ключовим інструментом що має на меті підвищення ефективності управління, наближення влади до населення та оптимізацію владних функцій та розв’язання низки питань:

1) уникнення надмірної концентрації влади на центральному рівні.

2) забезпечення участі населення у реалізації владних повноважень;

3) скорочення дистанції між державою та громадянським суспільством;

4) активізація процесів раціоналізації та оптимізації місцевого самоврядування в цілому.

І як виявилося розмежування повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування є важливим інструментом децентралізації, що сприяє ефективному управлінню та реалізації завдань, враховуючи специфіку місцевих потреб і ресурсів. Крім того, розмежування обов'язкових, делегованих та факультативних повноважень сприяє посиленню місцевої автономії тобто громади отримують можливість самостійно визначати пріоритети розвитку, а також пожвавленням процесів оптимізації управління коли кожен рівень влади займається своїми специфічними завданнями, також не менш важливим є процес залучення громадян через місцеве самоврядування адже завдячуючи останньому має більше можливостей впливати на прийняття рішень, що безпосередньо їх стосуються.

2.2. Загальна характеристика повноважень органів публічної влади

«Юридичне значення терміна «повноваження» полягає в сукупності прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій» [52]. Обсяг повноважень державних органів та їхніх посадових осіб знаходиться у прямій залежності від їх місця в ієрархії відповідних органів.

Конституція та Закон «Про місцеве самоврядування» [54] «відносять до предметів відання органів місцевого самоврядування значну кількість питань місцевого значення. До компетенції органів місцевого самоврядування можуть також належати окремі державні повноваження, якими наділені відповідні органи. При цьому часто важко віднести ті чи

інші повноваження до тих, що пов’язані з вирішенням питань тільки місцевого значення чи до тих, що є державними» [5]. Власне про питання розмежування останніх двох видів повноважень будемо вести мову в наступних розділах.

Відповідно до чинного законодавства, питання місцевого значення є основним полем діяльності органів місцевого самоврядування. Їхня компетенція у цій сфері визначається як базовими законами, так і іншими нормативно-правовими актами, що можуть розширювати перелік завдань і функцій місцевого самоврядування. Основні аспекти, пов'язані з розширенням повноважень органів місцевого самоврядування щодо питань місцевого значення як ініціатива органів публічної влади через розширення повноважень місцевого самоврядування може бути ініційоване державними органами, зокрема через делегування повноважень, що мають загальнодержавний характер, але можуть бути ефективніше реалізовані на місцевому рівні, а також через прийняття нових законів в ситуації коли законодавець може розширити перелік питань місцевого значення через прийняття нових законів або внесення змін до чинного законодавства. Це створює правову основу для включення нових функцій до компетенції місцевого самоврядування.

Науковець вважає, «включення регіональною владою нових питань в перелік тих, що належать до місцевого значення, необхідно проводити не відразу, а після того, як буде установлена ефективна реалізація органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, пов’язаних з вирішенням даних питань» [18]. Вважаємо однією з важливих проблему розмежування повноважень між органами публічної влади та місцевого самоврядування. Дійсно, впровадження нових питань місцевого значення потребує врахування інтересів органів місцевого самоврядування, які на практиці реалізують ці питання. Органи місцевого самоврядування мають право, а не зобов’язані приймати до свого розгляду додаткові питання, навіть якщо вони законодавчо визначені як такі, що мають місцеве значення. Це право підкреслює автономність місцевого самоврядування,

що є важливою складовою демократичної системи управління.

Органи публічної влади проводячи розширення переліку питань місцевого значення без збільшення нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості створює додаткове фінансове навантаження на органи місцевого самоврядування. Це порушує принцип пропорційності між обсягом повноважень та доступними ресурсами. Законом повинні бути визначені джерела доходів для покриття мінімально необхідних витрат, що виникають через додаткові повноваження. Це забезпечить фінансову автономію органів місцевого самоврядування та сприятиме ефективнішому вирішенню місцевих проблем. Законодавець має враховувати, що до питань місцевого значення можуть відноситися лише ті, що не належать до виключної компетенції органів публічної влади. Це дозволить уникнути дублювання функцій та забезпечить чітке розмежування повноважень. Висновок, який випливає з проведеного аналізу, дійсно підкреслює важливість узгодженого і збалансованого підходу до передачі повноважень на місцевий рівень. Питання, які входять до предмета відання органів публічної влади, можуть бути передані органам місцевого самоврядування, якщо вони стосуються забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Передача таких повноважень повинна базуватися на можливості ефективного вирішення цих питань місцевими органами. Будь-яке розширення переліку питань місцевого значення має супроводжуватися збільшенням нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості. Держава зобов’язана надавати фінансову підтримку у вигляді закріплення відповідних доходів за місцевими бюджетами або надання субвенцій.

На нашу думку ідея нормативного закріплення диференційованого підходу до делегування повноважень є логічною та обґрунтованою, оскільки враховує реальні потреби управління та специфіку виконання різних завдань. Такий підхід дозволить забезпечити більшу гнучкість і ефективність у функціонуванні органів місцевого самоврядування та публічної влади.

«У Німеччині існують два суб’єкти місцевого самоврядування: громади та райони. У той час як громади займаються вирішенням питань, що стосуються їх території і жителів, що на ній проживають, райони є органами суспільного управління більш високого ступеня. Вони об’єднують декілька громад і визначаються Основним Законом (Конституцією) Федеративної Республіки Німеччини як громадські об’єднання. Право громад та районів на самоврядування забезпечується не лише звичайним законом, але й Конституцією Федеративної Республіки Німеччини і конституціями її земель. Задачі самоврядування громад можуть мати добровільний або обов’язковий характер» [68]. Одже залучення громад до вирішення місцевих питань, коли вони можуть самостійно обирати свою ступінь участі, відповідає принципам децентралізації та субсидіарності. Це дозволяє з одного боку підвищити ефективність управління, а з іншого — зміцнити місцеве самоврядування як основу демократичної держави. Держава, в свою чергу, заощаджує ресурси, залучаючи адміністративний потенціал та місцеві можливості для вирішення питань на рівні громад.

«Поки поставлені завдання мають державне значення і не трансформуються у комунальні, держава зберігає в тому чи іншому ступені право на вказівки, обов’язкові до виконання. І головним при цьому є те, що при постановці завдань перед громадами держава несе обов’язки по фінансуванню їх виконання» [7].

Чітке визначення власних повноважень органів місцевого самоврядування є базовим елементом для забезпечення ефективного функціонування системи місцевого управління та можливості наділення цих органів додатковими державними повноваженнями. Відсутність такого визначення створює низку проблем, які обмежують як розвиток місцевого самоврядування, що і спричинило увагу автора під час розгляду цієї проблеми.

Чітке визначення поля діяльності кожного органу місцевого самоврядування є фундаментом для забезпечення ефективності та

прозорості їх роботи. Воно базується на тому, що кожен орган повинен мати строго визначену сферу відповідальності, яка відповідає його природі, функціям і ресурсам. Визначення цього поля діяльності дозволяє забезпечити структурованість і уникнути дублювання функцій.

Таким чином, «предмет відання як структурний елемент загального поняття «компетенція» є способом юридичного визначення тих сфер місцевого життя, які визначаються як предмет власних дій органу місцевого самоврядування» [9].

На думку науковців, розмежування повноважень має дуже велике практичне значення, тому що на його думку «насправді єдність влади не в ієрархії, а в чіткому та зрозумілому, логічному розмежуванні функцій за рівнями влади. Кожен рівень повинен чітко знати, чим він займається, тобто свої обов'язки і свої можливості та працювати дійсно в єдиному правовому полі – саме в цьому єдність влади» [39].

Дослідники зазначають: «чим правильніше визначена компетенція органів, тим злагодженіше працює апарат, ефективніше використовуються матеріально-фінансові, правові, організаційні та інші засоби для вирішення задач державного, господарського та соціально-культурного будівництва» [63].

«Чітке розмежування повноважень дасть можливість уникнути дублювання та паралелей в роботі органів публічної влади та органів місцевого самоврядування. Такий розподіл є основою для розподілу власності та фінансів між рівнями влади, оскільки відповідно до пункту 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування об'єм власності та фінансових ресурсів муніципалітетів повинен відповідати об'єму повноважень місцевого самоврядування» [50]. Це дає змогу розмежувати відповідальність держави та місцевого самоврядування для вирішення того чи іншого питання. Розмежування повноважень є фундаментом для створення сильної, ефективної та відповідальної системи публічного управління, що відповідає потребам громад та держави загалом.

«Порядок надання повноважень місцевим органам неоднаковий в

різних країнах. У США, Великобританії та ряді інших країн (переважно з англосаксонською моделлю управління) утвердився принцип «позитивного» регулювання діяльності місцевих органів. Об'єм їх повноважень тут визначається шляхом детального переліку їх прав та обов’язків. Місцеві органи вправі здійснювати тільки ті дії, котрі безпосередньо передбачені законом. У противному випадку такі дії можуть бути визнані здійсненими з перевищенням повноважень, тобто протизаконними» [73].

Принцип «негативного» регулювання, широко застосовуваний у країнах континентального права, таких як Німеччина та Франція, надає місцевим органам значну свободу в реалізації своїх повноважень. Це означає, що органи місцевого самоврядування можуть здійснювати будь-яку діяльність, яка не заборонена законом і не закріплена за іншими органами публічної влади.

Відповідно до положень Конституції України, існування двох відносно відокремлених систем органів публічної влади — органів державної влади та органів місцевого самоврядування — є ключовим елементом організації влади в Україні. Закріплення в Конституції України двох систем органів публічної влади є важливим інструментом забезпечення демократичної моделі управління, розмежування компетенції та відповідальності, а також задоволення інтересів держави та місцевих громад. Це сприяє оптимізації взаємовідносин між державою і громадянським суспільством та забезпечує ефективність функціонування як центральних, так і місцевих органів. Цей підхід відображає демократичну модель управління, засновану на принципах децентралізації, субсидіарності та поваги до автономії місцевих громад.

Важаємо що нижченаведені критерії є базовими принципами для розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, створюють основу для ефективного управління та забезпечення інтересів як держави, так і місцевих громад. Їх нормативне

закріплення сприятиме гармонізації взаємодії між цими рівнями влади, а отже такими принципами будуть наступні:

1) законодавче закріплення статусу, функцій, завдань і обсягу повноважень обох систем органів публічної влади (державної виконавчої влади та місцевого самоврядування) забезпечує правову визначеність і уникнення конфліктів компетенції.

2) розмежування цілей і завдань обох органів відповідно до їхньої правової природи: державні органи зосереджуються на загальнонаціональних завданнях, а місцеві органи – на інтересах і потребах місцевих громад.

3) формування органів місцевого самоврядування з урахуванням територіальних одиниць і громад, що дозволяє найбільш ефективно задовольняти потреби населення на місцевому рівні.

4) чітке законодавче визначення територій, на яких здійснюються функції органів, дозволяє уникнути конкуренції за ресурси чи повноваження між різними рівнями влади.

5) усунення дублювання функцій запобігає конфліктам, економить ресурси та сприяє ефективному управлінню, залишаючи кожному органу свою чітко визначену сферу відповідальності.

6) розмежування відповідальності гарантує, що державні органи зосереджуються на виконанні загальнонаціональних функцій, а місцеві – на задоволенні потреб своїх територіальних громад.

Основні принципи наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями є важливим елементом правового регулювання, який забезпечує ефективність і прозорість процесу делегування повноважень. Ці принципи в основному закріплені в законодавчих актах і формують правову базу для взаємодії між державними органами та органами місцевого самоврядування.

«Серед них найбільш важливим є принцип законності. Він означає, що органи публічної влади вправі наділяти органи місцевого самоврядування тільки державними повноваженнями, що належать цим

органам. Таке наділення повинно відбуватися відповідно до основних положень законодавства. Наділення окремими державними повноваженнями не повинно порушувати або обмежувати права та гарантії місцевого самоврядування, а також права та основні свободи громадян на здійснення такого права, що визначаються Конституцією та законами України» [41].

Соціально-економічна обґрунтованість один із важливих як принцип наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями є ключовим елементом, який забезпечує ефективність виконання цих повноважень і сприяє сталому розвитку та ефективній діяльності цих органів.

2.3.Реалізація функції контролю як важливого інструменту взаємодії в системі публічних органів влади

У наукових колах контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування визначених державних повноважень визначається як «можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації переданих повноважень, оцінювати рішення, що ними приймаються, з точки зору не тільки законності, але і доцільності, а також за необхідності відміняти їх» [47].

Проведення адміністративно-територіальної реформи є стратегічним завданням, яке визначає здатність України забезпечувати ефективне управління, економічний розвиток та покращення добробуту громадян. Ця реформа покликана оптимізувати адміністративно-територіальний устрій держави, створити умови для сталого розвитку територій і підвищити рівень місцевого самоврядування.

«Враховуючи кризовий стан економіки в світі, що спостерігається нині, який негативним чином позначився і на ситуації в Україні, забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування – владного інституту, найбільш наближеного до проблем

громадян, є обов’язковим атрибутом подолання негативних наслідків кризи в політичних та економічних процесах» [63].

Після здобуття незалежності України практика делегування повноважень стала важливим інструментом у системі місцевого управління. Однак її впровадження супроводжувалося численними викликами, обумовленими особливостями перехідного періоду та становленням нової моделі влади.Досить довгий час існували сумніви щодо спроможності новостворених органів місцевого самоврядування ефективно виконувати свої функції, зокрема забезпечувати належний рівень життя громадян. Виконавча влада була покликана стати «допоміжною силою» для сприяння становленню місцевого самоврядування. Практика делегування повноважень в Україні на початковому етапі незалежності не дала очікуваних результатів через недоліки в законодавчому регулюванні, недостатнє фінансове забезпечення та нерозвиненість системи взаємодії між рівнями влади. Для усунення цих проблем необхідно було вдосконалити нормативну базу, забезпечити належне фінансування делегованих повноважень, а також посилити механізми координації та співпраці між органами місцевого самоврядування і виконавчою владою.

Здійснений аналіз положень діючого законодавства засвідчив, що перелік повноважень, які делегуються на рівень місцевого самоврядування органами виконавчої влади надто великий.

Як засвідчують науковці у світовій практиці існують дві основні концепції взаємовідносин між центральною і місцевою владою це «модель партнерства» яка передбачає, що місцеве самоврядування співпрацює з центральною владою на засадах рівноправності та взаємної користі. У такій моделі місцева влада активно включається у процес розробки та впровадження політик, які безпосередньо впливають на місцевий розвиток. Це сприяє більшій автономії місцевого самоврядування і, як правило, забезпечує краще врахування місцевих особливостей та потреб, та «агентська модель» в цій моделі органи місцевого самоврядування діють

як агенти центральної влади, виконуючи завдання та функції, делеговані урядом.

Модель партнерства дійсно характеризується тим, що місцеве самоврядування та центральна влада працюють спільно, виходячи з принципів взаємної вигоди та співпраці. В таких країнах, як США, Швейцарія та Нідерланди, де ця модель є домінуючою, місцеве самоврядування має значну автономію і ресурси для вирішення локальних питань, що сприяє більшій ефективності у відповіді на потреби громадян.

У межах зазначеної концепції місцеве самоврядування розуміється в першу чергу як «органічний елемент самовираження відповідної місцевої громади, завдяки якому місцеві жителі мають можливість організувати в своїх інтересах необхідні їм служби. Подібна концепція припускає наявність невеликих і компактних муніципальних одиниць, наділених значною автономією в різних сферах, в тому числі і у галузі фінансів» [75].

Агентська модель взаємовідносин між центральною та місцевою владою характеризується тим, що місцеві органи розглядаються як агенти, які виконують завдання центральної влади (принципала). У цій моделі акцент робиться на підпорядкованості та контролі з боку центральної влади, а також на забезпеченні виконання загальнодержавних цілей на місцевому рівні. «Місцеві органи вважаються своєрідним інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях. При даній концепції місцеве управління є всього лише адміністративним засобом здійснення управлінських функцій на місцях, а держава, будучи гарантом ефективності соціально-економічного і суспільного життя і будучи покликаною забезпечувати розумні стандарти послуг, які надаються громадянам, має повне право керувати і направляти діяльність місцевого самоврядування» [17].

І дійсно, взаємовідносини між центральними та місцевими органами влади у сучасних державах характеризуються складністю і багатогранністю, тому їх не можна повністю вкласти в рамки однієї з існуючих концепцій — моделі партнерства чи агентської моделі. У

реальній практиці державного управління істина зазвичай лежить посередині, і успішність цих взаємин залежить від збалансованості повноважень, відповідальності та контролю.

Без сумніву контроль за виконанням делегованих повноважень є одним із найважливіших елементів взаємодії між центральною владою та місцевим самоврядуванням. Адекватна модель контролю має враховувати баланс між автономією місцевих органів та забезпеченням інтересів держави й громадян. Контроль центральної влади над місцевим самоврядуванням повинен бути збалансованим, цілеспрямованим і зосередженим виключно на делегованих повноваженнях. Такий підхід дозволяє забезпечити стандартизацію послуг, реалізацію національного курсу, захист прав громадян і водночас зберегти автономію місцевого самоврядування. Важливо, щоб цей контроль не перетворювався на інструмент тиску, а сприяв покращенню ефективності управління та підвищенню довіри громадян до влади.

В цьому контексті вартує уваги досвід деяких зарубіжних країн. Такий підхід знайшов своє відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р., зокрема в п. 2 ст. 8 де говориться, що «будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен, як правило, мати метою дотримання законності і конституційних принципів» [50]. Також на думку деяких науковців «адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється з дотриманням відповідності заходів контролюючого органу і важливості інтересів, які він має намір захищати» [65].

У країнах із континентальною моделлю місцевого управління нагляд за діяльністю місцевої влади здійснюється через представників державної адміністрації, які виконують важливу роль у забезпеченні законності та ефективності функціонування місцевого самоврядування.

«В Угорщині, наприклад, контроль за додержанням законів місцевими органами здійснюється призначеними згори спеціальними представниками республіки, які мають право опротестувати в судовому

порядку рішення місцевих органів публічної влади, що на їх думку є незаконними. У Литві основним інститутом нагляду за діяльністю місцевих органів є повноважні представники уряду. Вони вправі не тільки оскаржити рішення місцевої влади, але й припиняти їх здійснення в разі, якщо такі рішення порушують права громадян та організацій (з подальшою передачею в суд, який виносить остаточне рішення з даного питання)» [73].

Загальний адміністративний контроль здійснюється центральним урядом над місцевими органами або урядом самого суб'єкта федерації. «В Японії цими органами відає міністерство у справах місцевого самоврядування, у Норвегії - міністерство в муніципальних справах, у Франції, Італії та низці інших держав - міністерства внутрішніх справ. У Данії міністерство внутрішніх справ здійснює загальний контроль лише за діяльністю органів управління регіонального рівня (провінцій). Муніципальні ради тут контролюються так званою контрольною комісією, очолюваною префектом провінції. Ця комісія здійснює насамперед фінансовий і юридичний контроль на муніципалітетами. Крім того, окремі громадяни, а також члени муніципальної ради можуть звертатися до провінційної комісії з проханням розглянути законність того чи іншого рішення ради. У разі якщо таке рішення буде призвано комісією незаконним, воно має бути скасоване відповідною радою, у противному випадку на раду або на окремих її членів може бути накладено штраф» [73].

Так, у Великобританії та Скандинавських країнах контроль за діяльністю місцевих органів влади здійснюється за допомогою спеціальних посадових осіб, таких як омбудсмани або фінансові контролери. Омбудсмани або фінансові контролери мають право перевіряти, як місцеві органи використовують бюджетні кошти.

«У США контроль з боку влади штату над місцевим управлінням здійснюється переважно на функціональній основі, тобто різні адміністративні підрозділи муніципалітету контролюються відповідними

урядовими департаментами штату. У більшості штатів (Каліфорнія, Нью-Джерсі, Нью-Йорк, Коннектикут, Іллінойс та ін.) сьогодні функціонують також спеціалізовані департаменти, що займаються питаннями місцевого самоврядування. Головним завданням таких департаментів вважається контроль над місцевими фінансами, збір необхідної статистичної інформації, консультування муніципальних органів з тих чи інших питань» [74].

Мета контролю в сфері діяльності органів місцевого самоврядування та центральної влади спрямована на забезпечення ефективності, прозорості та відповідності діяльності правовим і соціальним нормам. Вона виходить за межі лише виявлення недоліків і спрямована на створення умов для сталого розвитку, уникнення зловживань та забезпечення відповідальності та норм чинного законодавства.

«Відповідно до загальної теорії управління, контроль - це процес забезпечення досягнення цілей організації за допомогою оцінки та аналізу результатів діяльності, оперативного втручання у процес і прийняття коригуючих дій» [65].

На підставі проаналізованого законодавства можемо стверджувати, що делегування повноважень є механізмом досягнення цілей, які стоять перед органом публічної влади, через залучення іншого органу до виконання визначених завдань. Це забезпечує більшу гнучкість у функціонуванні публічної влади та дозволяє ефективніше використовувати ресурси для вирішення завдань на місцевому рівні. Контроль забезпечує відповідність виконання завдань встановленим стандартам та вимогам. Важливо, щоб контроль не ставав перешкодою для самостійності виконавців, але дозволяв своєчасно вносити корективи для підвищення ефективності роботи органу.

Контроль в управлінні має критично важливе та функціональне значення, адже він спрямований на забезпечення якості та відповідності роботи органів влади встановленим стандартам та завданням. Підходи до

контролю, які ми наводимо, дозволяють виокремити два основних аспекти його реалізації:

1) Контроль як систематична діяльність що забезпечує відповідність виконання керівниками повноважень законодавчим вимогам.

2) Контроль як підсумкова стадія процессу осередком якого є механізм взаємного зв'язку органів публічної влади.

Контроль у системі публічної влади є багатогранним і має низку ознак та характеристик, які допомагають визначити його об'єкт і суб'єкт, суть та механізми реалізації.

Основною метою контролю як механізму управління є виконання ролі своєрідного «запобіжника» для уникнення помилок і забезпечення досягнення поставлених цілей.

«Завдання контролю є загальними та конкретними. Конкретні завдання поширюються тільки на якусь певну сторону діяльності об'єкта (фінанси, достовірність даних тощо), а загальні завдання - всебічна діяльність об'єктів, що контролюються. Об'єкт контролю - це те або ті, що контролюється. Суб'єктом контролю може бути група людей або організація, що наділена відповідальними повноваженнями. Предмет контролю - це стан і поведінка об'єкта управління» [65].

За характером стосунків суб'єкта та об'єкта контролю розрізняють внутрішній (внутрівідомчий) контроль та зовнішній (надвідомчий).

Внутрішній контроль здійснюється всередині організації чи відомства. Зовнішній контроль виконується незалежною стороною, що не є частиною організації, яка перевіряється.

Стандарти оцінки діяльності органів мають бути ефективним інструментом управління, що сприяє покращенню роботи органів, забезпеченню їх прозорості та відповідальності перед суспільством. Надмірний або формальний контроль без належної співпраці та врахування реальних можливостей органів лише поглиблює проблеми і створює хаос у системі управління.

«Поведінка людей - безумовно, не єдиний фактор, який визначає

ефективність контролю. Щоб контроль виконував свою справжню задачу, тобто забезпечував досягнення мети органу, він повинен мати кілька важливих якостей» [42].

В теорії та практиці публічного управління розподіляють 2 види контролю: управлінський та бюджетний.

«Управлінський контроль — це процес спостереження і регулювання діяльності органів публічної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних придатків з метою полегшення виконання організаційних завдань. Бюджетний контроль здійснюється у формі різного роду перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затвердженим кошторисам» [42].

Кінцева мета контролю за виконанням делегованих повноважень має бути ефективним інструментом досягнення поставлених перед органами місцевого самоврядування або державної виконавчої влади завдань, а не самоціллю. Контроль повинен забезпечувати продуктивне використання ресурсів і сприяти успішному виконанню завдань, покладених на органи публічної влади чи місцевого самоврядування. Головна мета – створити умови, за яких контроль стає засобом підтримки і розвитку, а не перешкодою для реалізації повноважень.

Отже можемо констатувати що контрольний механізм ефективний лише тоді, коли він є органічною частиною системи управління і тісно інтегрований з іншими функціями органу. Ефективний контроль повинен бути невід’ємною частиною всіх управлінських функцій, спрямованою на підвищення загальної продуктивності органу. Вдосконалення структури прав і обов’язків, а також інтеграція контролю з іншими функціями дозволяє створити гнучку і результативну систему управління, здатну швидко адаптуватися до змінних умов і викликів.

Висновки до розділу 2

Доведено, що органи місцевого самоврядування можуть бути наділені не лише «власними» повноваженнями, але й окремими державними повноваженнями, є обґрунтованим і відображає сучасний стан розвитку системи публічної влади. Це підтверджується як практикою державного управління, так і положеннями законодавства багатьох країн.

Зазначено, що межа між повноваженнями, які належать до питань місцевого значення, та окремими державними повноваженнями, делегованими органам місцевого самоврядування, є умовною. Вона визначається, в першу чергу, волею законодавця, що враховує поточні потреби суспільства, політичну ситуацію та рівень розвитку місцевого самоврядування. Також важливим чинником є ініціативність самих муніципальних утворень. Перехід повноважень від державних органів до місцевого самоврядування, і навпаки, потребує тісної координації, фінансового забезпечення та обґрунтованості.Умовність межі між місцевими і державними повноваженнями зумовлена комплексним характером завдань, що виконуються органами влади, та взаємозалежністю сфер державного і місцевого управління.

РОЗДІЛ 3
ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА РОЗВИТКУ КРАЇНИ

3.1. Модель публічного управління сталим місцевим розвитком як дієва взаємодія органів публічної влади

Стрімка урбанізація вимагає переосмислення підходів до планування та розвитку населених пунктів, зокрема створення середовища, яке сприяє якості життя, збереженню довкілля та укріпленню соціальної згуртованості громад. Для досягнення цього важливо, щоб місцеві органи влади реалізували стратегії, спрямовані на життєздатний розвиток добросусідств як однієї з форм сусідства, які в своїй сукупності формують громади. Розвиток життєздатних добросусідств — це ключ до створення сталих, гармонійних і здорових громад. Це вимагає інтегрованого підходу, що враховує екологічні, соціальні, економічні та управлінські аспекти, а також активну участь як органів влади, так і самих мешканців.

Перед тим як говорити про добросусідство, доречно розкрито значення цього терміну «добросусідство» можна розглядати як універсальне поняття, що охоплює групу людей, які проживають на одній території, мають спільні інтереси або проблеми та взаємодіють між собою в ім’я створення доброзичливх відносин та взаємодії. У контексті української традиції для міських територій це поняття близьке до «мікрорайону», тоді як для сільських територій поняття «мікрорайон» є неприйнятним через особливості територіальної організації сільської місцевості. Таким чином, «добросусідство» є найбільш вдалим узагальненням та різновидом категорії «сусідства», яке можна застосувати до будь-якої територіальної одиниці. Нижче детальніше розгляднемо поняття «сталі добродобросусідства». «Сталі добросусідства» — це концепція, що характеризує спільноти, які функціонують на основі

принципів сталого розвитку, спрямованого на збереження довкілля, соціальну згуртованість і економічну стабільність. Сталі добросусідства сприяють забезпеченню високої якості життя їхніх мешканців за рахунок інтеграції екологічних, соціальних та економічних аспектів.

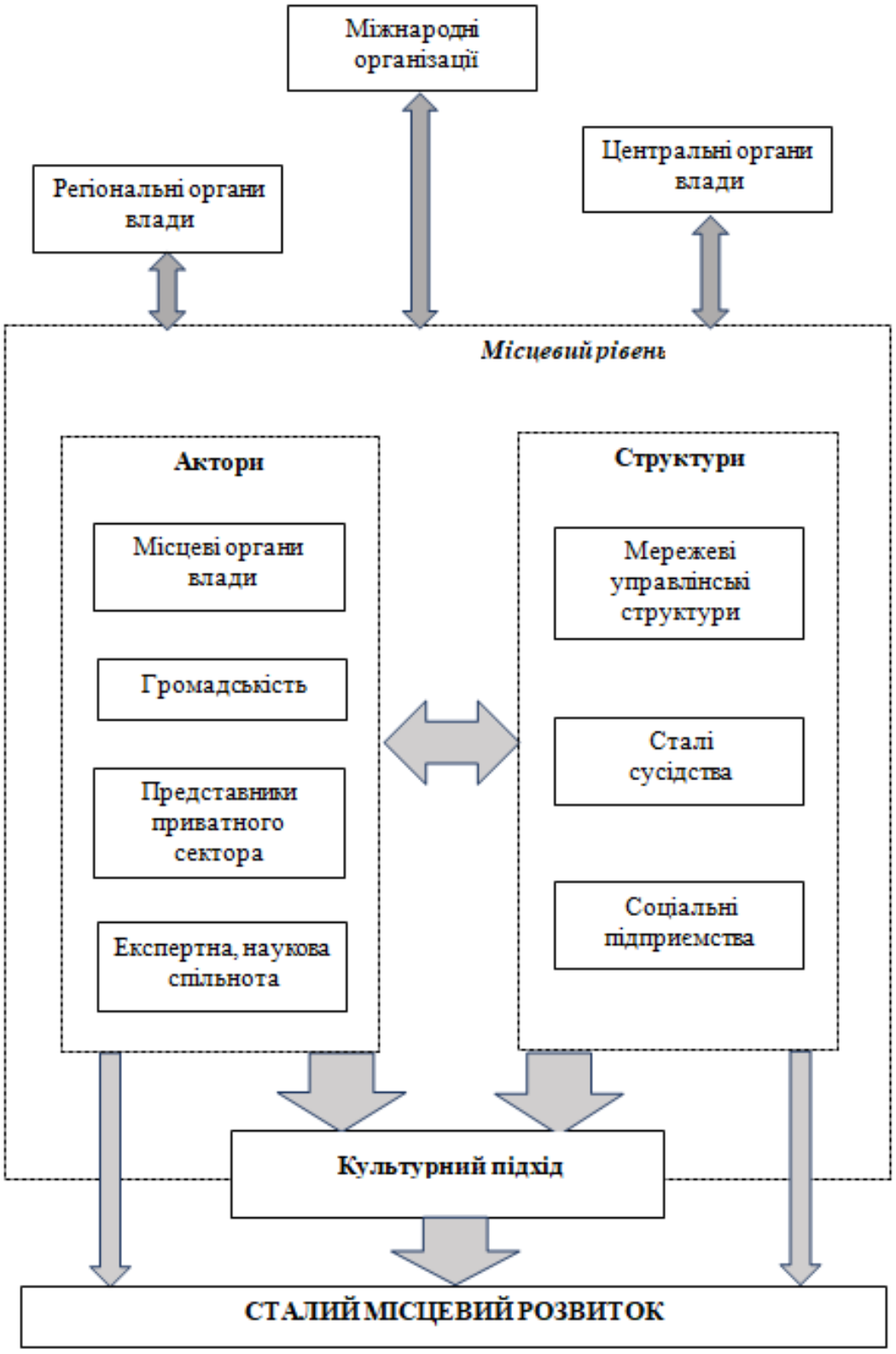

Рис. 3.1. Модель публічного управління сталим місцевим розвитком

Розвиток сталих сусідств вимагає від місцевих органів самоврядування глибокого переосмислення своїх підходів до планування, управління і регулювання. Впровадження таких стратегій може включати розробку і впровадження комплексних планів розвитку, що враховують екологічні, економічні та соціальні потреби добросусідств. У табл. 3.1 представлено зв’язок важливих заходів розвитку з характеристиками сталого добродобросусідства, які вони підтримують. Для більшості місцевих органів влади реалізація цих стратегій передбачає зміну існуючої практики.

Розвиток сталих добродобросусідств дійсно є стратегічно важливою інвестицією, яка дозволяє органам місцевого самоврядування адресувати актуальні виклики сучасності. Ось як сталий розвиток може допомогти вирішити низку ключових проблем серед яких старіння населення та інфраструктури, зміна кліматичних умов, зростання цін на енергоресурси, питання наявності доступного житла, а також екологічно відповідальний місцевий економічний розвиток. Розвиток сталих сусідств має не лише економічні вигоди, але й соціальний ефект, оскільки він сприяє підвищенню якості життя, зміцненню громадянської свідомості та посиленню зв’язків між мешканцями. Такий підхід створює платформу для комплексного, довгострокового зростання, яке відповідає викликам сучасності.

Таблиця 3.1

Заходи для розвитку сталих добросусідств

Характеристики	Заходи
Доступність, ефективне обслуговуваннянаселення	Підтримка високоякісної забудови Реконструкція забудованих територій Розвиток транзит-орієнтованих сусідств
Легкий доступ до зручностей, робочих місць і послуг	Змішане використання земель
Різні мешканці, які живуть у різних типах житла	Побудова змішаного житла
Прогулянкові, велосипедні, транзитні та дорожні мережі, зв'язані з населеним пунктом та регіоном	Інтеграція мереж циркуляції у єдину систему Впровадження транзитно-орієнтованого розвитку
Багатофункціональні вулиці, які підтримують соціальні та екологічні функції, а також мультимодальний транспорт	Проектування та побудова багатофункціональних вилиць Зменшення паркування на вулицях
Доступна мережа «зелених» просторів, щозабезпечує відпочинок і виробництво їжі	Створення інтегрованих «зелених» просторів, Кластерний розвиток, Стимулювання міського сільського господарства
Безпечне, соціально-спрямоване	Розвиток соціальних і культурних мереж Розвитокпублічних просторів
Унікальна місцева ідентичність у рамкахрегіональної ідентичності	Використання підходів до розвитку унікальності
Енергетично ефективні будівлі та використання відновлювальної енергії	Розвиток джерел і систем відновлювальної енергіїВикористання еко-індустріальних підходів

Наразі місцеві органи влади дійсно мають унікальну можливість стати агентами змін, оскільки їхня безпосередня близькість до населення дозволяє швидко реагувати на виклики та впроваджувати політики, які відповідають специфічним потребам громад. Прийняття концепції «сталого розвитку» відкриває перед місцевими органами влади перспективу довгострокових інвестицій у майбутнє, тому-що вони мають необхідні ресурси та інструменти для реалізації відповідних політик.

Сталий розвиток добросусідств справді має потужний потенціал для покращення соціальних, економічних та екологічних показників як для місцевих органів влади, так і для громад, що вони обслуговують. До значних переваг сталого розвитку добросусідств відносимо соціальну стійкість що полягає у зміцненні соціальних зв'язків між мешканцями, що знижує соціальну напруженість і створює атмосферу співпраці.

Варто наголосити про те що сталий розвиток добросусідств не лише сприяє вирішенню сучасних викликів, але й забезпечує фундамент для створення процвітаючих, гармонійних та згуртованих громад. Це допомагає органам місцевого самоврядування виконувати свої функції більш ефективно та з урахуванням довгострокових інтересів громадян.

Але в той же час варто підкреслити важливість ролі приватного сектору в сталому розвитку добросусідств, особливо у взаємодії з місцевими органами влади. Приватний сектор може стати ключовим двигуном інновацій і впровадження технологій, які підтримують екологічно сталий і соціально відповідальний розвиток. Разом з місцевими органами влади, приватний сектор може формувати міста, які є не тільки економічно життєздатними, але і сталими та комфортними для життя. Залучення приватного сектору в процеси сталого розвитку на місцевому рівні не тільки сприяє підвищенню ефективності та економічної вигоди від цих ініціатив, але й забезпечує залучення додаткових ресурсів та знань, які можуть значно прискорити досягнення поставлених цілей.

Таким чином створення сталих добросусідств вимагає тісної взаємодії між приватним і публічним секторами, де обидві сторони адаптують свої підходи до вирішення спільних завдань і досягнення загальних цілей. Відносини між публічним і приватним секторами еволюціонують від традиційного спостереження та регулювання до більш інтегрованого партнерства. Це дозволяє залучити знання, ресурси і навички обох сторін.

В цьому процесі найважливіший учасник та партнер це громада яка є ключовим партнером у розвитку сталих добросусідств, адже вона безпосередньо впливає на ефективність будь-яких рішень та проектів. Її участь забезпечує сталість, легітимність і максимальну відповідність ініціатив реальним потребам. Взаємодія громади, місцевої влади та приватного сектору формує потужний механізм, здатний забезпечити сталий розвиток добросусідств і покращення якості життя кожного члена спільноти.

Безумовно, створення сталих добросусідств є складним процесом, який вимагає перегляду традиційних підходів до розвитку. Однак, як свідчить досвід багатьох країн, інвестиції в сталий розвиток не тільки виправдані, але й необхідні для довгострокового успіху. Інвестування в стале добросусідство є довгостроковою стратегією, яка здатна вирішити низку сучасних викликів і закласти основу для процвітання майбутніх поколінь. Хоча початкові труднощі неминучі, але належна співпраця між владою, бізнесом і громадою здатна перетворити ці виклики на нові можливості.

Таким чином можемо констатувати що сталий розвиток може принести вигоду як місцевим органам влади, так і жителям в рамках добросусідств. Зниження витрат на інфраструктуру та ресурси не тільки покращує фінансову стійкість місцевої влади, але й створює привабливіші та комфортніші умови для життя. Це також сприяє підвищенню економічної активності та привабливості регіону, залучаючи інвестиції та нових мешканців, що в свою чергу покращують життя громади, а відтак і преспективи розвитку всього регіону.

3.2.Пропозиції по удосконаленню процесу взаємодії між органами публічної влади та громадянами

Проаналізуємо кроки, а також пов’язані з ними проблемні питання та запропоновані шляхи їх розв’язання з метою удосконалення співпраці та взаємодії органів публічного управління:

1. *Розвиток навичок і знань.*

Важливо розуміти що рівень спроможності створення сталих добросусідств та ставлення до них можуть суттєво відрізнятися між різними громадами, що є дуже важливим. Щоб успішно впроваджувати практики сталого розвитку, місцеві органи влади повинні враховувати ці відмінності та адаптувати свої підходи до специфіки кожної громади. В громадах із сильним прихованим попитом варто максимально сприяти розумінню можливостей сталого розвитку через освітні заходи та діалог.

В той же час в громадах, де громадськість скептично ставиться до сталих сусідств, доцільно зосередитися на невеликих, помітних проектах, які зможуть продемонструвати такі переваги на практиці.

Варто зважати на відсутність/наявність нормативно-правової бази, яка обмежує сталий розвиток або стоїть на заваді отримання необхідних навичок у цій сфері.

Проблемні ситуації

1) Члени громади не розуміють недоліків та переваг сталих добросусідств.

2) Посадовим особам місцевого самоврядування не вистачає рівня знань чи навичок щодо запровадження практик сталого розвитку.

3) Розробникам та виконавцям невистачає потрібних навичок.

Шляхи вирішення

1) Зростання обізнаності (ОВ, ПС). Програми, які сприяють зміні свідомісті громадськості стосовно особливостей та переваг сталого розвитку, повинні закласти фундамент для успішної реалізації відповідної політики, положень та планів, які знайшли підтримку у питаннях розвитку сталого добросусідства. Щоб бути дієвими, ці програми повинні виходити за рамки стандартних консультацій; вони мають охопити достатне коло людей та застовувати підходи культурних змін.

2) Навчання (ОВ, ПС). Місцеві органи влади як активні представники громади повинні забезпечити навчання. Лише спільне запровадження навчальних програм допомогло б учасникам краще зрозуміти потреби інших та з рештою дало б додаткову користь.

3) Стимулювання (ОВ). Запроваджувати нові підходи та використовувати стимули для заохочення розробників та виконавців – це гарний спосіб заохочення навчання на практиці.

2. Ліквідація фінансових бар'єрів.

Дуже часто можемо чути: «ваш підхід до вирішення проблеми фінансування сталого розвитку є надто дорогим». Сталий розвиток дійсно потребує інвестицій, але вигоди, які він приносить у довгостроковій

перспективі, значно перевищують витрати, якщо ці проекти виконуються правильно. Інвестиції у сталий розвиток мають більше шансів на успіх, якщо вони розглядаються не лише як витрати, а як довгострокова стратегія підвищення добробуту громади, покращення екології та економічної стійкості. Залучення різноманітних фінансових механізмів, грамотне планування та співпраця між усіма зацікавленими сторонами є ключем до успішної реалізації таких проектів.

Проблемні ситуації

1) Капітальні витрати на ефективні «зелені», технології є надто високими.

2) Розподіл у стимулюванні, коли капітальні витрати лягають на розробників, а операційні заощадження лягають на покупця.

3) Модель для поетапного вдосконалення що часто передбачає додаткові зміни та зростання вартості.

4) Планування та дизайн зазвичай зосереджуються на стандартних продуктах або підходах, які є витратними засобами задоволення потреб громади.

Шляхи вирішення

1) Встановлення партнерських відносини (ОВ, ПС). Партнерство може залучати кількох учасників, об’єднуючи розробників із місцевими органами влади, комунальними службами та іншими державними установами. Наприклад, партнерство між забудовниками та органами місцевого самоврядування може створити доступне житло, яке жодна сторона не могла б забезпечити самостійно.

2) Зв’язок між системами та масштабами (ОВ, ПС). Для сталого розвитку сусідств надзвичайно важливо розглядати окремі райони та сусідства як невід’ємну частину більшої системи громади чи міста. Це дозволяє враховувати взаємозалежність рішень, прийнятих на різних рівнях, таких як міський, районний і локальний (сусідський), з акцентом на їхню синергію. Розробка комплексних стратегій розвитку, які охоплюють інфраструктуру, енергетику, транспорт і житловий фонд.Планування, яке

знижує витрати завдяки оптимізації енергетичних, комунальних і соціальних ресурсів. Забезпечення взаємозв'язку між локальними ініціативами (наприклад, енергоефективність будівель) і ширшими проектами (районні чи міські енергетичні мережі).

3) Фінансові стимули, плата за розвиток та інвестиції (ОВ). Місцеві органи влади (ОВ) мають у своєму розпорядженні різноманітні фінансові механізми, спрямовані на стимулювання сталого розвитку. Їхній вибір залежить від законодавчих можливостей та фінансової спроможності муніципалітету. Ці стимули включають позики, гранти та винагороди, диференційована плата за розробки. Місцеві органи влади можуть інвестувати у проекти, які покращують загальну привабливість території для забудовників. Фінансові стимули, плата за розвиток та інвестиції від місцевих органів влади є важливими інструментами для створення сталих сусідств.

4) Комунальні партнерства (ОВ, ПС). Комунальні партнерства часто включають співпрацю між муніципалітетами (ОВ) та приватними енергетичними компаніями (ПС), які можуть запропонувати значні стимули та фінансові моделі для підтримки сталого розвитку. Використання інноваційних підходів до енергетичного забезпечення може зменшити витрати та підвищити енергоефективність будівель. Ось як це може працювати на прикладі Fortis BC у Канаді яка забезпечує первинне фінансування проекту, зменшуючи фінансовий тягар для муніципалітетів та забудовників. Після завершення будівництва, Fortis BC залишається власником енергетичних систем, забезпечуючи їх експлуатацію та технічне обслуговування. Системи окупаються за рахунок щомісячної плати, яку сплачують користувачі. Це забезпечує постійний потік доходів для Fortis BC, а також стабільну вартість послуг для користувачів.

5) Зосередження на кінцевому використанні з найменшими витратами (ОВ, ПС). Цей підхід до планування та розвитку міста заснований на створенні простору, де життєво важливі зони (робота, житло, відпочинок, послуги) знаходяться на досить близькій відстані одна

від одної. Він сприяє мінімізації залежності від автомобілів, зниженню викидів та покращенню якості життя мешканців.

3. Ліквідація регуляторних бар'єрів.

У науковців дуже часто виникає питання чому впровадження сталого розвитку добросусідства часто стикається з різними перепонами, які включають регуляторні бар'єри, інституційні обмеження, а також з недостатньою обізнаністю чи підтримкою від спільнот. А тому є низка причин як місцеві органи влади можуть розв'язувати за для реалізації сталого розвитку. Ревізія та адаптація нормативно-правової бази, зокрема перегляд існуючих законів та регуляцій з метою їхнього спрощення або адаптації для сприяння сталому розвитку. Стимулювання інновацій, місцеві органи можуть вводити податкові пільги, субсидії або гранти для проектів, які включають сталі практики**.** Гнучкість у плануванні та реалізації політик що дає дозвіл на більш гнучкі підходи до планування, які можуть адаптуватися до місцевих умов та потреб, сприяючи при цьому інноваціям у сталому розвитку.

За для ефективного переходу до сталого розвитку, що може допомогти місцевим органам влади можуть ефективно реалізувати перехід до сталих добросусідств, враховуючи конкретні виклики та потреби їхніх громад варто реалізувати наступну «стратегію трансформації»:

• Коли практика є новою, потрібно надавати підтримку дослідженням та розробкам.

• Після того, як практика довела свою ефективність, варто навчати головних акторів цій практиці, показувати успіх у каталізаторських проектах, мінімізувати бар'єри витрат через систему позик та грантів, а також прибирати регуляторні бар'єри.

Місцеві органи влади мають змогу застосовувати цю стратегію трансформації на місцевому рівні з урахуванням програм та нормативно-правових актів.

Проблемні ситуації.

1) Ухвалене зонування території може стати на заваді розвитку

сталих добросусідств.

2) Надто жорсткі стандарти можуть спричинять гальмування інноваційних процесів.

3) Не системна підтримка конкретних політик може стати підгрунтям невизначеності у розробників.

Шляхи вирішення.

1) Впровадження підтримуючих місцевих політик, планів та стандартів є ключовим для забезпечення сталого розвитку добросусідств. Ці дії дозволяють місцевим органам влади адресувати специфічні виклики, які можуть виникати під час імплементації сталого розвитку. Оновлення планів розвитку: Ревізія існуючих планів дозволить включити в них новітні стратегії сталого розвитку, зокрема підходи до зменшення залежності від автомобілів, забезпечення доступності та збереження природних ресурсів.Регуляція зонування та проектування: Зміни в правилах зонування можуть сприяти створенню більш компактних та змішаних використань просторів, які знижують потребу в переміщеннях і сприяють вищій якості життя. Оновлення стандартів паркування та проектування може стимулювати розвиток таких просторів, які підтримують пішохідні та велосипедні пересування. Оновлення інфраструктурних стандартів: Реформи можуть охоплювати введення нових вимог до стічних систем, керування дощовою водою, енергоефективності будівель та використання відновлюваних джерел енергії.

2) Створення контрольних списків затвердження є ефективним інструментом для місцевих органів влади, що дозволяє забезпечити відповідність нових проектів стандартам сталого розвитку і політиці. Використання контрольних списків може значно спростити процес затвердження та контролю за виконанням проектів. Ключові показники ефективності (KPI) можуть бути інтегровані у контрольні списки, щоб виміряти успішність реалізації сталих практик.

3) Прискорене ухвалення рішень (ОВ) є ключовим інструментом для стимулювання сталого розвитку в місцевих громадах. Зокрема, це

стосується встановлення чіткіх критеріїв для тих проектів, які можуть бути затверджені швидше, забезпечення прозорості процедур і очікувань для розробників, забезпечення дотримання високих стандартів якості та сталості у розвитку проектів. Регулярний перегляд і оновлення політики і процедури, щоб вони відповідали поточним потребам громади та ринковим умовам.

4) Для спонукання приватних акторів до впровадження сталих практик, місцеві органи влади можуть використовувати комбінований підхід, включаючи оподаткування та збори, зонування та планування, напрямки місцевих політик, та розробку таких інструментів які б сприяли їхньому зрушенню.

4. Планування та проектування.

Переосмислення процесу розвитку з акцентом на сталість вимагає інтеграції різних підходів та стратегій, що забезпечують гармонійне поєднання екологічних, економічних та соціальних аспектів. При цьому кілька стратегій можуть бути ефективними, а саме зосередження на кінцевих цілях для підвищення ефективності, інтегрований процес для більш ефективних рішень, пілотні програми для зменшення ризиків інновацій. Застосування цих стратегій разом може значно покращити реалізацію сталого розвитку, оскільки вони взаємно посилюють одна одну та допомагають досягнути комплексного позитивного впливу на громаду.

Проблемні ситуації.

1) Процеси розвитку та планування є не міждисциплінарними, а лінійними.

2) Системи регулювання роблять склданими інновації.

3) Часто наявні підходи до консультацій органів влади з іншими акторами концентрують увагу на підтримці на пізніх етапах процесів, а не на ранньому етапі коли відбувається формування цінності та побудова відносин.

Шляхи вирішення.

1) Підхід, орієнтований на продуктивність (ОВ, ПС). Він може стати фундаментом для ефективного сталого розвитку в місцевих громадах. Визначення пріоритетів та кінцевих цілей для кожного проекту. Надання команді розробників свободи у виборі методів досягнення цілей може сприяти інноваційним рішенням, які часто виходять за рамки звичайних норм та вимог. Співпраця з місцевими жителями, екологічними групами та іншими важливими акторами може забезпечити не тільки підтримку, але й важливий зворотний зв'язок.

2) Щоб подолати цю проблему і забезпечити більш сталий розвиток сусідств, важливо впровадити інтегровані процеси проектування, які включають кінцевих користувачів (ОВ, ПС) у весь процес. Перед початком проекту провести серію зустрічей із зацікавленими сторонами, щоб визначити цілі проекту і обмінятися ідеями. Створення команд, що складаються з фахівців різних спеціалізацій, які працюють разом на всіх етапах розвитку проекту. Це дозволить кожному члену команди внести свій вклад у вирішення проблем, що стосуються різних аспектів сталого розвитку.

3) Пілотні програми (ОВ, ПС) є чудовим інструментом для випробування нових ідей і технологій у місцевих умовах без необхідності зобов'язуватися до масштабних проектів, які можуть виявитися неефективними. Ці елементи забезпечують, що пілотні програми можуть стати ефективними засобами інновацій та покращення управління місцевим розвитком. Пілотні програми можуть забезпечити цінні дані про ефективність та прийняття нових стратегій, що допомагає удосконалювати ініціативи перед їх широким запровадженням.

4) Запровадження гнучкості і адаптивності у муніципальному управлінні та плануванні важливі для реагування на швидкі зміни в сучасному світі. Це включає здатність швидко адаптуватися до нових технологій, змін у демографії, кліматичних умов, а також коливань в економіці. Для ефективності цього підходу важливо, щоб місцеві органи влади розробляли політики, які можуть бути легко адаптовані або змінені

залежно від поточних потреб і тенденцій. Прикладом ефективного застосування гнучкості може бути створення інфраструктури, що дозволяє мінімізувати витрати на її зміну чи модернізацію в майбутньому.

5. Маркетинг.

Громада будучи «третім партнером» у сталому розвитку добродобросусідства, має вагомий вплив на те, що може бути реалізованим, а що ні. Маркетинг сприятиме зростанню інтересу, якщо члени спільноти матимуть концепцію і розуміння подачі інформації щодо переваг сталого розвитку.

Проблемні ситуації.

1) Підходи до розвитку часто сконцентровані на застарілих тенденціях.

2) Члени громади та інші стейкхолдери не завжди розуміють переваги сталого розвитку добросусідств.

Шляхи вирішення.

1) Альтернативні методи дослідження місцевого ринку можуть значно розширити розуміння розробників і місцевих органів влади щодо потреб населення та відповідності нових ринкових можливостей. Замість традиційного підходу, зосередженого на оцінці поточного попиту через останні продажі, ці методи пропонують глибше занурення в аналіз цільових груп споживачів і виявлення незадоволених потреб. Ці кроки можуть допомогти місцевій владі та розробникам краще розуміти потреби громади та адаптувати розвиткові стратегії, забезпечуючи сталий ріст та задоволення потреб мешканців.

2) Впровадження рейтингових систем, таких як LEED® (Leadership in Energy and Environmental Design) і BUILT GREEN®, є важливим кроком для муніципалітетів, оскільки ці системи стандартизують критерії сталого будівництва та забезпечують зовнішню перевірку. Такі системи не тільки підвищують стандарти енергоефективності, використання ресурсів та здоров'я внутрішнього середовища, але й служать як маркетингові інструменти, покращуючи

громадську сприйняття проектів і стимулюючи забудовників до досягнення вищих стандартів. Рейтингові системи також можуть діяти як каталізатори змін, оскільки муніципальні органи можуть використовувати їх для підвищення вимог до нового будівництва, реконструкцій або реновацій, тим самим сприяючи сталому розвитку.

6. Укладання контрактів між акторами.

Застосування контрактів у сфері сталого розвитку дозволяє місцевій владі як землевласнику активно впливати на процеси розвитку та дотримання стандартів сталості. Включення певних вимог до контрактів при купівлі-продажу землі може стати ефективним інструментом для забезпечення виконання сталих практик та розвитку добросусідства.

Проблемні ситуації.

Зосередження контрактів на юридичних та короткострокових фінансових планах.

Шляхи вирішення.

1) Реалізація запитів пропозицій із підходом «потрійного результату» (ОВ, ПС) є інноваційним інструментом, який дозволяє місцевій владі або іншим землевласникам оцінювати не лише фінансову вигоду від продажу або розробки землі, але й забезпечити соціальні та екологічні переваги від запропонованих проектів. Цей підхід є альтернативою традиційному процесу продажу землі.

2) Встановлення особливих умов продажу землі може бути значущим інструментом для землевласників, зокрема місцевих органів влади, які бажають забезпечити сталий розвиток територій. Такий підхід дозволяє використовувати земельні угоди для втілення більш широких соціальних, екологічних і економічних цілей, встановлюючи конкретні вимоги для розвитку землі, які повинні виконуватися новими власниками.

3) Укладання контрактів на виконання є важливим інструментом для стимулюванн інновацій і забезпечення високої ефективності в проектах сталого розвитку. Ці контракти зосереджують увагу на досягненні конкретних, заздалегідь визначених результатів, а не просто на

витрачених ресурсах чи зусиллях. У рамках цього підходу розробники можуть створювати контракти, які винагороджують дизайнерські команди залежно від їх здатності досягати специфічних цілей проекту, таких як енергетична ефективність, використання відновлюваних джерел енергії, мінімізація впливу на довкілля та інші екологічні або соціальні критерії. Такі контракти дозволяють укладати угоди з компаніями, які спеціалізуються на створенні, фінансуванні та експлуатації енергетичних систем. Зазвичай, такі компанії відповідають за проектування, встановлення та технічне обслуговування систем, і отримують виплати, що базуються на досягнутій економії в енергоспоживанні, що дозволяє зменшити оперативні витрати забудовника або місцевої влади.

Висновки до розділу 3

Визначено що ключову роль, яку грають різні зацікавлені сторони в процесі створення сталих добросусідств, що є особливо важливим у контексті сучасних викликів урбанізації та сталого розвитку. Заохочення взаємодії між місцевою владою, приватним сектором та громадою може сприяти створенню сильніших і більш здорових місцевих спільнот, що в свою чергу підвищує якість життя населення та ефективність місцевого управління.

Синергія між цими трема ключовими сторонами веде до інноваційних рішень, які можуть вирішувати специфічні місцеві проблеми, адаптуватися до змінних економічних і соціальних умов та відповідати вимогам сталого розвитку. Важливим є зосередження на політичній підтримці, яку надає громада, особливо важливе, оскільки забезпечення участі громадян у прийнятті рішень забезпечує відповідальність та прозорість у діяльності місцевої влади. Це також підвищує інклюзивність і дозволяє громадам впливати на розвиток своїх територій, що є основою для сталого розвитку добросусідств.

З’ясовано що для України як і для багатьох країн, які проходять процеси трансформації або модернізації своїх адміністративних систем розв’язання проблем у сфері надання якісних публічних послуг вимагає комплексного підходу. Серед іншого питання покращення фінансової бази яке вимагає розробки і впровадження ефективних механізмів залучення доходів, наприклад, через оптимізацію місцевих податків і зборів або покращення системи збору податків. Доступ до фінансових ресурсів що можливе через розвиток партнерств із фінансовими установами для залучення інвестицій, а також використання міжнародних грантів і кредитів. Активний інституційний розвиток який передбачає вдосконалення адміністративних структур, підвищення кваліфікації та ефективності персоналу, а також впровадження сучасних ІТ-технологій для покращення управління та обслуговування громадян.

Встановлено, що одним з напрямів, який сприяє зростанню спроможності, у тому числі в аспекті досягнення цілей сталого місцевого розвитку, є розвиток місцевого соціального підприємництва.

ВИСНОВКИ

Дослідження процесу взаємодії органів публічної влади та визначення основних засад та форм дозволило нам сформулювати узагальнені висновки

1. Визначено що важливою в системі публчних органів влдаи є роль народу як єдиного джерела влади в Україні, що визначено Конституцією країни. Це положення закладає основу для вибудовування всієї системи публічної влади, включаючи місцеве самоврядування та державні адміністрації.

Органи місцевого самоврядування та державні адміністрації, хоч і відрізняються за своїм статусом і функціями, мають спільну мету — забезпечити ефективне управління та задоволення соціальних потреб громадян в межах своїх повноважень. Однак ці дві системи органів влади взаємодіють з різними рівнями респонсивності до потреб населення. В той же час органи місцевого самоврядування зосереджені на конкретних місцевих потребах і, як правило, більш чуйні до змін у потребах та думках населення. Місцеві державні адміністрації в свою ж чергу діють в рамках національної політики і відповідають за впровадження державних програм та рішень на місцевому рівні, що може іноді обмежувати їхню спроможність швидко реагувати на специфічні потреби громади.

Ефективне взаємодіяння між цими двома рівнями влади може суттєво покращити якість управління та підвищити задоволеність населення від державних послуг, а також сприяти більш ефективному використанню ресурсів і підвищенню прозорості управління.

У цьому контексті важливим видається аналізу ступеня автономності місцевого самоврядування від публічної влади, який підкреслює унікальне становище місцевого самоврядування у структурі публічного управління України. Особливість місцевого самоврядування полягає у його двох аспектах: відповідальності за реалізацію державної політики на місцях та одночасному забезпеченні потреб громади через участь громадян у управлінні локальними справами. Ця подвійна природа

надає місцевому самоврядуванню особливої ваги, адже воно не лише виконує функції державного управління, а й служить інструментом для реалізації інтересів громади. Це ставить місцеве самоврядування на перетині публічної влади та громадянського суспільства, надаючи йому можливість відігравати ключову роль у соціальному управлінні, що може підвищити ефективність реалізації державної політики на місцевому рівні та забезпечення демократичної участі громадян у вирішенні місцевих питань. Така модель сприяє зміцненню принципів демократії та залученню громадян до управління суспільними процесами, роблячи управління більш прозорим і відкритим.

2. На підставі аналізу наявних теорій та конституційно-правових засад місцевого самоврядування, автор вважає що формування органів місцевого самоврядування територіальною громадою сприяє реалізації принципу самоврядності, де громадяни не тільки є суб’єктами владних повноважень, але й активними учасниками в управлінні своїми справами. Це дозволяє громаді мати безпосередній вплив на ухвалення рішень та контроль за їх виконанням, що забезпечує більшу адаптованість та відповідність рішень локальним потребам.

3. Розкрито змістовну складову повноважень для органів місцевого самоврядування в контексті виконання їхніх обов'язків і реалізації прав, наданих Конституцією та законодавством України. Ця система забезпечує правову основу для ефективного управління та підтримки інтересів громад, а також дозволяє органам місцевого самоврядування відповідально і самостійно займатися питаннями, що є значущими для місцевих жителів.

4. Констиуційно-правові засади делегування повноважень як форми взаємодії органів публічної влади мають закріплюватись в нормах, що мають переважно диспозитивний характер.

5. Доведено що систематизація нормативно-правових актів, які регулюють делегування та виконання повноважень між органами публічної влади, може сприяти зростанню ефективності управління, прозорості та відповідальності на всіх рівнях. Чітке визначення понять і

процедур, а також встановлення правил розподілу ресурсів і відповідальності, безумовно, допоможе уникнути багатьох практичних та юридичних проблем, що можуть виникати в процесі делегування та виконання повноважень. Така уніфікація також забезпечить більшу юридичну ясність та допоможе в розгляді спірних питань, виникаючих у процесі взаємодії різних рівнів влади.

6. Визначено що реалізація контролю підкреслює його важливість як механізму для забезпечення якості та ефективності управління в органах публічної влади. Контроль забезпечує можливість не лише виявлення та корекції помилок або недоліків у роботі органів влади, а й сприяє підвищенню загальної прозорості та підзвітності у владних структурах. Втручання на визначених етапах дозволяє вирішувати проблеми на ранніх стадіях, перш ніж вони переростуть у більш серйозні порушення чи втрати.

7. Зроблено висновок що актуальним залишається питання про прийняття єдиного закону «Про порядок делегування окремих повноважень органів публічної влади органам місцевого самоврядування" видається дуже актуальною для України. Уніфікація та систематизація правил делегування повноважень можуть сприяти більшій ефективності управлінських процесів на місцевому рівні, а також забезпечити більшу прозорість і зрозумілість у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою.

Внесення відповідних змін до чинних Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» може допомогти уточнити компетенції і функції між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що сприятиме більшій чіткості і ефективності у їхній роботі. Це також може допомогти уникнути компетенційних спорів та подвійної роботи, оптимізуючи використання ресурсів та підвищуючи ефективність надання послуг громадянам.

Забезпечення достатнього фінансування для виконання делегованих повноважень є критичним, оскільки недостатнє фінансування може

знижувати якість послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, і підривати довіру громадян до цих інституцій. Якісні та ефективні державні послуги є основою стабільності та розвитку територіальних громад.

Також слід врахувати, що встановлення чітких процедур для розгляду та вирішення спірних питань, що виникають у процесі делегування повноважень, може сприяти зменшенню конфліктів і непорозумінь між різними рівнями управління, тим самим зміцнюючи стабільність управлінської системи в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1.Адміністративна реформа - історія, очікування та перспективи /Упоряд. В.П. Тимощук. – К.: Факт, 2002. – 100 с.

2.Адміністративне право України. Загальна частина. Альбом схем : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гаращук та ін. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2003. – 121 с.

3.Актуальні проблеми виконання Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» /За ред. В.В. Кравченка: Науково-практичний посібник. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.

4.Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні / М. Корнієнко, М. Теплюк, З. Гладун та ін. – Ужгород, 1997. – 288 с.

5.Бабаєв В. Місцеве самоврядування у сучасному мегаполісі: тенденції, проблеми, перспективи / В. Бабаєв // Управління сучасним містом. – 2003. – № 7-9. – С. 164-169.

6.Бандур С. І., Заяць Т. А., Терон І. В. Сучасна регіональна соціально- економічна політика держави: теорія, методологія, практика /С. І. Бандур, Т. А. Заяць, І. В. Терон. – К. : РВПС України НАН України – ТОВ «Принт Експрес», 2002. – 250 с.

7.Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики / О.В. Батанов. К.: «Юридична думка». 2010. 86 с.

8.Батанов О. В. Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування / О.В.Батанов// Право України. 2004. № 7. С. 30-34.

9.Батанов О. Муніципальна влада – самостійний вид публічної влади в Україні: поняття, ознаки, тенденції становлення. Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2004. - № 15. С. 109 – 120.

10. Безгін В. Що варто міряти. Оцінка ефективності місцевого

самоврядування: як і навіщо. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12893

11. Безпалько О. Фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад: проблеми та перспективи забезпечення. Підприємництво та інновації. 2019. № 9. С. 60–65.

12. Беленчук І. А. Адміністративне право України : навч. Посіб /І. А. Беленчук. – К. : Видавництво А.С.К. 2004. 176 с.

13. Беновська Л. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. Регіональна економіка. 2018. № 5. С. 30 – 39.

14. Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Муніципальне право України / Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач, А. В. Бачинська. Ужгород : Ліра. 2008. 338 с.

15. Битяк Ю., Константий О. Правова природа адміністративних договорів / Ю. Битяк, О. Константий // Вісник Академії правових наук України. 2001. № 3 (26). С. 101-109.

16. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навчальний посібник / П. Д.Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. К.: Атіка. 2001. 302 с.

17. Борденюк В. Децентралізація публічної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В.Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21-25.

18. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права / В. Борденюк // Вісник УАДУ. 2000. №1. С. 209-215.

19. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В. Борденюк // Право України. 2003. № 11. С. 17-23.

20. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України. 2005. № 6. С. 16-21.

21. Бориславська О. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень / О. Бориславська. Юриспруденція on-line. Інтернет видання. URL: http://www.lawyer.org.ua/

22. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний економічний ун-т. - К., 2005. – 223 с. URL: http://www.disslib.org/

23. Бублик Г. В. Інститут делегування повноважень за законодавством України / Г. В. Бублик // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. – Київ: ООО «АДЕФ-Україна». 2003. С. 229-232.

24. Бублик Г. В. Матеріальне та фінансове забезпечення делегованих повноважень / Г. В.Бублик // Юридична Україна. 2004. № 11. С. 21-24.

25. Бублик Г. В. Правове регулювання делегованих повноважень за законодавством України / Г. В.Бублик // Юридична Україна. 2004. № 8. С. 28-31.

26. Бублик Г. В. Проблеми делегування повноважень на місцевому рівні/ Г. В. Бублик // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції. К.: Вид-во НАДУ. 2003. Т. 1. С. 232- 233.

27. Бублик Г. В. Проблеми поняття та змісту делегованих повноважень місцевих органів влади / Г. В. Бублик // Юридична Україна. 2004. № 2. С. 10-12.

28. Вдовенко С. Вдосконалення управління регіоном (район-область)в умовах ринкових перетворень / С. Вдовенко // Вісник УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 89-98.

29. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Вид-во «Юридична думка». 2007. 992 с.

30. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. І допов.) / уклад і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь : ВТФ «Перун».

2005. 1728 с.

31. Виконавча влада в Україні: Навч.посіб. / За заг.ред. Н. Р. Нижник. –К.: Вид-во УАДУ. 2002. 128 с.

32. Войтичук О. Безвладна влада / О. Войтичук. URL: http://www.auc.org.ua/?id= 15674&q.

33. Воронов М. М., Воронова І. В. Актуальні питання удосконалення законодавчого регулювання місцевого самоврядування (на прикладі Харківської міської ради) // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні / За ред. проф. Ю. П. Битяка. Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АпрН України. - 2004. – С. 60-66.

34. Воронов М. П., Скрипничук В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і органів місцевого самоврядування/М. П. Воронов, В. М. Скрипничук // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2001. Вип. 1. С. 34-44.

35. Галіахметов І. А., Кожушко С. І. Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / І. А. Галіахметов, С. І. Кожушко // Вісник Вищої ради юстиції. 2011. № 6. С. 135- 147.

36. Головко О. М. Еволюція теорії місцевого самоврядування в державно-правовій науці: основні тенденції і напрями /О. М. Головко // Вісник Запорізького юридичного інституту. 1999. № 3. С. 3- 11.

37. Гурне Бернар. Державне управління / Пер. з фр. В.Шовкуна. К.:Основи, 1993. 165 с.

38. Делія Ю. Виконавчі органи у системі місцевого самоврядування вУкраїні / Ю. Делія // Правничий часопис Донецького університету. 2003. № 1 (9). С. 15-20.

39. Делія Ю. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності / Ю. Делія // Право України. 1999. № 4. С. 45- 46.

40. Делія Ю. Місцеве самоврядування як суб’єкт конституційних правовідносин / Ю. Делія // Право України. 1999. № 11. С. 24- 26.

41. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Делія // Право України. 2003. № 10. С.29-32.

42. Денисова А. В. Співвідношення контролю та нагляду /А. В. Денисова// Адміністративне право і процес. Науково- практичний журнал заснований Київським національним університетом іменіТараса Шевченка. URL: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv- nomeriv/2-4-2013/item.

43. Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер.твор. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варвар, В. М. Князєв; за заг. ред. В.М. Князєва, В. Д. Бакуменка. К. : Вид-во УАДУ. 2002. 228 с.

44. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч.посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф.Н.Р.Нижник. К.: Вид-во УАДУ. 2002. 164 с.

45. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; за заг. ред. проф. О.Ю.Оболенського. – Хмельницький: Поділля. 1999. 570 с.

46. Децентралізація влади – вимога часу і народу: матеріали «круглого столу», організованого газетою «Голос України» (Київ, 17 липня 2014 р.) // Голос України. 2014. № 134 (5884). С. 4–5.

47. Дробуш І. В. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади / І.В.Дробуш // Право України. 2001. № 10. С.20-24.

48. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні /І. В. Дробуш. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. 2003. 244 с.

49. Дудінська І. Децентралізація публічної влади у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України). 2017. Ужгород. 128с.

50. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.

51. Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

52. Журавель Я. Проблеми правового регулювання порядку здійснення делегованих повноважень / Я. Журавель // Підприємництво, господарство і право. 2007. №11. С. 36-38.

53. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 (зі змін та допов.). Відомості Верховної Ради України. – 1996. №47. Ст. 256.

54. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0

55. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text

56. Закон України «Про органи самоорганізації населення» URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14

57. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/

58. Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text

59. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 28.05.199. Відомості Верховної Ради України. – 1999 р. № 20-21. Ст. 190.

60. Конституція України. Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. URL https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/254к/96- вр

61. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»: Офіційний вісник України. – 2010. № 84. Ст. 2945.

62. Постанова Кабінету Міністрів України «Методика формування спроможних територіальних громад» URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF.

63. Практичні аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку : монографія / [В. М. Бабаєв, М. М. Новікова, С. І. Чернов та ін.]; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : Друкарня

Мадрид, – 2019. – 238 с

64. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування»: Проєкт Закону. URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion/project

65. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. Інвестиції: практика та досвід. – 2010. № 14. С. 56-58.

66. Пухтинський М. Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. Вісник АПСВТ. 2018. №1. С. 68-71.

67. Смоляр О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. № 26. С. 239-249.

68. Штирьов О. М. Взаємодія елементів системи місцевого самоврядування на муніципальному рівні: зарубіжний досвід та національні особливості / О. М. Штирьов // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. 2014. Т. 235, Вип. 223. С. 133-138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2014_235_223_25.

69. Штирьов О. М. Деякі аспекти взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади / О. М. Штирьов, С. В. Степаненко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія : Державне управління. - 2014. - Т. 239, Вип. 237. - С. 145-150. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2014_239_237_26.

70. Штирьов О. М. Ємельянов В. М. Європейський досвід у сфері взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства // Публічне управління та регіональний розвиток. 2020. № 9. С. 940-965. URL:

http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr_2020_9_14.

71. Штирьов О. М. Перспективи розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні / О. М. Штирьов, В. М. Кобець // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія : Державне управління. 2015. Т. 254, Вип. 242 С. 120-125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2015_254_242_22.

72. Newman D., Paasi A. (1998) Fences and Neighbours in the Postmodern World: Boundary Narratives in Ppolitical Geography. Progress in Human Geography, 22, 2, 186-207.

73. Perederii O. S. Modernization of the legal system of Ukraine and expansion of the legal space of the European Union. Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine. 2019. No. 3. Vol. 26. P. 62-74.

74. Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development. Office of the Deputy Prime Minister. (2005). London. URL: http:// www.knowsley.gov.uk/pdf/PG04_Planning& PolicyStatement1 Delivering Sustainable Develop& ment.pdf

75. Stoker G. (2009) Comparative Local Governance. The Oxford Handbook of Political Institutions; Goldsmith, M. Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism. NY, L.: Routledge, 211. 8 URL: https://www.v-dem.net/