

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

(повне найменування вищого навчального закладу)

Юридичний факультет

(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

Володимир ЄМЕЛЬЯНОВ

« ____ » _____ 2026 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти

бакалавр

(ступінь вищої освіти)

на тему:

ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗШИРЕННЯ І ОБМЕЖЕННЯ

Керівник:

к.н.держ.упр., доцент

Шульга Анастасія Алімівна

(вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Рецензент:

д.н.держ.упр., професор

Андріяш Вікторія Іванівна

(посада, вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Виконала:

студентка IV курсу 437 групи

Діброва Поліна Сергіївна

(П.І.Б.)

Спеціальності:

281 «Публічне управління та
адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

ОПП:

«Адміністративний менеджмент»

Миколаїв – 2026 рік

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ	6
1.1. Поняття, правовий статус та місце місцевих державних адміністрацій у системі органів виконавчої влади	6
1.2. Нормативно-правова база діяльності місцевих державних адміністрацій	13
Висновки до Розділу 1	21
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗШИРЕННЯ Й ОБМЕЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ	22
2.1. Вплив процесів децентралізації та адміністративно-територіальної реформи на розширення повноважень місцевих державних адміністрацій	22
2.2. Особливості обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації та воєнного стану	30
Висновки до Розділу 2	38
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗШИРЕННЯ СИСТЕМИ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ	40
3.1. Проблеми у розподілі повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування (на прикладі Миколаївської обласної державної адміністрації)	40
3.2. Напрями вдосконалення й оптимізації повноважень місцевих державних адміністрацій з урахуванням європейських стандартів	46
Висновки до Розділу 3	54
ВИСНОВКИ	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	59
ДОДАТКИ	65

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Процеси децентралізації публічної влади, що розпочалися в Україні у 2014 р., зумовили фундаментальну трансформацію системи місцевого самоврядування та переосмислення ролі місцевих державних адміністрацій. Утворення 1469 нових територіальних громад та 136 консолідованих районів у 2020 р. створило нову адміністративно-територіальну основу для діяльності органів публічної влади. Введення правового режиму воєнного стану на початку 2022 р. актуалізувало питання оптимального розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування.

Місцеві державні адміністрації займають особливе місце в системі органів виконавчої влади, поєднуючи функції реалізації державної політики на регіональному рівні та здійснення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Водночас існують значні проблеми у розподілі повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Недостатнє врегулювання координаційної функції місцевих державних адміністрацій, відсутність чіткого конституційного розмежування повноважень, концептуальна неузгодженість між європейськими стандартами та успадкованими підходами до розмежування компетенції створюють передумови для конфліктів повноважень та зниження ефективності публічного управління на регіональному рівні.

Вищенаведене свідчить про значну актуальність теми дослідження та визначає його цільову спрямованість.

Стан наукової розробки теми. Загальним питанням функціонування місцевих державних адміністрацій присвячені роботи таких науковців як: О.І. Бобровський, С.С. Соха, Я.В. Яковчук, В.О. Мороз, Я.В. Якимович та ін. Питання децентралізації публічної влади досліджували: А.В. Мовчанюк, І.В. Зубар, О.І. Пайлик, О.Н. Євтушенко, В.М. Ємельянов, В.І. Андріяш,

А.А. Шульга та ін. Проблеми розподілу повноважень вивчали: Ю.Ю. Бабій, В.В. Воротін, О.С. Коваль, В.М. Проданик, І.С. Яковець, Р.С. Титикало та ін.

Метою роботи є дослідження сучасних тенденцій розширення й обмеження повноваження місцевих державних адміністрацій в Україні.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких *завдань*:

- розглянути теоретико-правові засади функціонування місцевих державних адміністрацій в Україні;
- проаналізувати вплив процесів децентралізації та адміністративно-територіальної реформи на розширення повноважень місцевих державних адміністрацій;
- визначити особливості обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації та воєнного стану;
- сформулювати перспективи розширення системи повноважень місцевих державних адміністрацій в Україні.

Об'єктом роботи є суспільні відносини, які складаються у процесі здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень.

Предметом роботи є сучасні тенденції розширення й обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Формально-логічний метод використано для розкриття змісту основних понять дослідження. За допомогою структурно-функціонального методу проаналізовано місце та роль місцевих державних адміністрацій у системі органів публічної влади, а також їх функціональне призначення в умовах трансформації публічного управління. Метод причинно-наслідкового аналізу застосовано для визначення впливу процесів децентралізації та адміністративно-територіальної реформи на зміну обсягу повноважень місцевих державних адміністрацій, а також для з'ясування чинників їх розширення чи обмеження. Системний метод дав змогу дослідити особливості функціонування місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації

та воєнного стану. За допомогою методів узагальнення та прогнозування сформульовано перспективи розвитку та можливі напрями розширення системи повноважень місцевих державних адміністрацій в Україні. Метод групування використано для систематизації отриманих результатів дослідження та формулювання відповідних висновків.

Наукова новизна дослідження. Дана робота є самостійною науковою працею у галузі публічного управління, в якій автором отримано науково-обґрунтовані результати, що описують сучасні тенденції розширення й обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій в Україні. Основні положення кваліфікаційної роботи, що визначають її наукову новизну, полягають: в аналізі амбівалентного характеру впливу реформування на систему повноважень місцевих державних адміністрацій; у виявленні процедурних механізмів обмеження повноважень на прикладі Миколаївської області; у визначенні напрямів оптимізації повноважень з урахуванням європейських моделей децентралізації.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу наукових праць з публічного управління, нормативно-правових актів та практики функціонування місцевих державних адміністрацій у кваліфікаційній роботі досліджено сучасні тенденції розширення й обмеження повноважень цих органів влади. Результати проведеного дослідження можуть бути використані: у практичній діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування – щодо оптимізації розподілу повноважень; у законотворчій діяльності – для вдосконалення нормативно-правової бази; у науково-дослідній роботі – для подальших досліджень проблем децентралізації публічної влади.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи складає 66 сторінок, основного тексту – 58 сторінок. Список використаних джерел налічує 53 найменування. Робота містить один рисунок та два додатки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття, правовий статус та місце місцевих державних адміністрацій у системі органів виконавчої влади

Дослідження місцевих державних адміністрацій у контексті сучасної системи публічної влади в Україні потребує комплексного аналізу їх правової природи і функціонального призначення. Науковий дискурс у цій сфері засвідчує багатоаспектність інституційної ролі цих органів, які виступають представниками центральної виконавчої влади на регіональному рівні.

С.С. Соха обґрунтовує позицію, згідно з якою місцеві державні адміністрації функціонують як агенти державної виконавчої влади на місцевому рівні, перебуваючи у подвійному підпорядкуванні. З одного боку, вони підпорядковані органам виконавчої влади вищого рівня, що забезпечує вертикальну координацію державного управління, а з іншого – є підзвітними та підконтрольними відповідним представницьким органам у сфері делегованих їм повноважень [38, с. 47]. Така дуалістична природа місцевих державних адміністрацій визначає специфіку їхнього функціонування в системі органів публічної влади.

Принципове значення має розуміння того, що функції місцевих державних адміністрацій мають виразний державний характер, оскільки відображають державний інтерес і зумовлені завданнями та проблемами загальнодержавного значення. Ці органи є втіленням політики деконцентрації, що передбачає розподіл виконавчих повноважень між центральним і регіональним рівнями без передачі владних компетенцій іншим суб'єктам [38, с. 47].

Я.В. Яковчук розглядає місцеві державні адміністрації як суб'єктів

публічного адміністрування, наголошуючи на тому, що їхня діяльність є зовнішньою формою реалізації влади на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Основне призначення цих органів полягає у забезпеченні виконання законодавства України, підтриманні законності та правопорядку, дотриманні прав і свобод громадян, а також реалізації державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля та інших наданих державою повноважень, включаючи ті, що делеговані відповідними радами [47, с. 264].

В.О. Мороз підкреслює, що місцеві органи публічної адміністрації є невід'ємною частиною системи публічної влади та мають важливе значення для розвитку територій і забезпечення якісного життя населення. Вони забезпечують здійснення влади на місцевому рівні, координують розвиток територій, захищають права й інтереси громадян і надають якісні адміністративні послуги. Водночас місцеві органи публічної адміністрації повинні діяти відкрито, прозоро й ефективно, забезпечувати взаємодію з громадськістю та дотримуватися законодавчих вимог щодо своєї діяльності, що дозволить досягти позитивних результатів у розвитку територій та підвищенні якості життя населення [8, с. 373].

У свою чергу, з позиції закону місцеві державні адміністрації мають чітко визначений конституційно-правовий статус. Конституційні засади функціонування місцевих державних адміністрацій закріплені в Основному Законі України. Так, згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [17].

Ст. 118 Конституції України встановлює, що «виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, склад яких формують голови, призначені на посаду Президентом України за поданням уряду. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед

Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Водночас місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами» [17].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, «місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою» [28].

Ст. 119 Конституції України визначає коло обов'язків, покладених на місцеві державні адміністрації на відповідній території, що узагальнено представлені у Таблиці 1.1. Зокрема, ці органи забезпечують виконання Конституції і законів України, актів Президента України, уряду та інших органів виконавчої влади; забезпечення законності і правопорядку; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [17].

Таблиця 1.1

Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій

Стаття Конституції	Зміст норми
Ст. 118	Виконавчу владу в областях і районах здійснюють місцеві державні адміністрації; голови місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом за поданням уряду; місцеві державні адміністрації відповідальні перед Президентом і урядом України, підзвітні органам виконавчої влади вищого рівня та радам у частині делегованих повноважень
Ст. 119	Місцеві державні адміністрації забезпечують: виконання Конституції і законів; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм; підготовку та виконання бюджетів; взаємодію з органами місцевого самоврядування

Таблиця 1.1 демонструє системність конституційно-правового регулювання статусу місцевих державних адміністрацій. Відповідно на основі цього, ми можемо зробити висновок про комплексний підхід законодавця до визначення місця цих органів влади у вітчизняній системі публічного управління. Особливої уваги заслуговує закріплена у ст. 118 Конституції України дуалістична модель підпорядкування, яка відображає складну природу місцевих державних адміністрацій як інституцій, що поєднують функції державного управління та взаємодії з органами місцевого самоврядування. Така модель забезпечує, з одного боку, вертикальну інтеграцію виконавчої влади через підпорядкування Президенту України та Кабінету Міністрів України, а з іншого – горизонтальну координацію з представницькими органами на місцевому рівні через механізм делегованих повноважень.

Місцеві державні адміністрації є органами виконавчої влади та займають найнижчий щабель в ієрархії органів виконавчої влади України. Вони підпорядковані Кабінету Міністрів України як вищому органу в системі органів виконавчої влади та головам місцевих державних адміністрацій вищого рівня. Обласні державні адміністрації підпорядковані безпосередньо уряду, районні державні адміністрації – обласним державним адміністраціям. Така ієрархічна структура забезпечує вертикальну інтеграцію виконавчої влади через підпорядкування Президенту України та уряду.

Організаційна структура обласних державних адміністрацій, як зазначає О.І. Бобровський, складається із двох відносно відокремлених частин: підрозділів апарату та структурних підрозділів публічної управлінської діяльності з виконання закріплених функцій і повноважень. Діяльність апарату належить до адміністративної сфери і передбачає правове, організаційне, матеріально-технічне, інформаційне, методичне та документаційне забезпечення, тоді як діяльність структурних підрозділів має виконавчий характер. Ці складові не є тотожними і мають відносно відокремлені сфери діяльності з власними методами, інструментами та технологіями [3, с. 187].

Функціонування місцевих державних адміністрацій здійснюється на основі затверджених щорічних планів робіт структурних підрозділів і зведеного спільного плану роботи, які обговорюються та затверджуються керівництвом департаментів і головою адміністрації. Плани містять окремі розділи з переліком запланованих заходів, очікуваних результатів, термінів виконання, розподілу відповідальності та форм звітності, які потім об'єднуються в єдиний план роботи з можливістю внесення коректив і доповнень протягом року [3, с. 187].

Актуальною проблемою залишається класифікація та систематизація повноважень місцевих державних адміністрацій. Я.В. Якимович пропонує класифікувати повноваження цих органів за інструментами реалізації (інструментальна класифікація) та за сферами регулювання, що дозволяє створити структуровану систему юрисдикції. Інструментальна класифікація передбачає розподіл повноважень на акти, управління, організацію, забезпечення та контроль, співпрацю. Така систематизація виявляється особливо цінною при формуванні структурних підрозділів державних органів, оскільки спрощує розуміння напрямків роботи для підрозділів або груп працівників, чия діяльність може стосуватися виключно прийняття актів, розв'язання управлінських питань, вирішення організаційних питань чи питань забезпечення та контролю, а також питань співпраці (див. Таблиця 1.2) [45, с. 437].

Таблиця 1.2

Інструментальна класифікація повноважень місцевих державних адміністрацій

Вид повноважень	Зміст	Приклади реалізації
Правотворчість	Прийняття розпоряджень та інших нормативно-правових актів	Розпорядження голови ОДА, рішення виконавчого комітету
Управління	Керівництво діяльністю структурних підрозділів та підпорядкованих установ	Управління департаментами, управліннями, відділами
Організація	Створення та ліквідація структурних підрозділів, координація їхньої діяльності	Утворення робочих груп, комісій, координаційних рад

Забезпечення та контроль	Контроль за виконанням законів, забезпечення законності та правопорядку	Перевірки виконання нормативних актів, моніторинг реалізації програм
Співпраця	Взаємодія з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, іншими суб'єктами	Укладення меморандумів, угод про співпрацю, проведення консультацій

Таблиця 1.2 демонструє практичну цінність інструментальної класифікації повноважень для організаційного будівництва місцевих державних адміністрацій. На нашу думку, запропонований Я.В. Якимовичем підхід дозволяє чітко диференціювати функціональні напрями діяльності та оптимізувати структуру органів виконавчої влади на регіональному рівні. Кожна категорія повноважень кореспондує з відповідними організаційними формами їх реалізації, що забезпечує ефективний розподіл компетенції між структурними підрозділами. Особливо важливим є виділення категорії «співпраця», яка відображає сучасні тенденції до посилення горизонтальних зв'язків у системі публічного адміністрування та розширення форм взаємодії з різними суб'єктами суспільних відносин.

Ст. 13-16 Закону «Про місцеві державні адміністрації» визначають галузеві повноваження цих органів (див. Таблиця 1.3). Ст. 13 встановлює, що до відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення питань забезпечення законності, охорони прав та свобод громадян; соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном та приватизації; промисловості, сільського господарства та транспорту; науки, освіти та культури; використання землі та природних ресурсів; оборонної роботи та мобілізації; соціального захисту населення; а також реалізації державної регіональної політики [28].

Таблиця 1.3

Систематизація повноважень місцевих державних адміністрацій за Законом України «Про місцеві державні адміністрації»

Стаття Закону	Зміст норми	Характер повноважень
---------------	-------------	----------------------

Ст. 13	Визначає галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій: законність, соціально-економічний розвиток, бюджет, управління майном, промисловість, освіта, використання ресурсів, оборона, соціальний захист	Власні державні повноваження загального характеру
Ст. 14	Механізм здійснення повноважень інших органів (делеговані радами, передані урядом) з обов'язковим ресурсним забезпеченням	Делеговані та передані повноваження з гарантією ресурсного забезпечення
Ст. 15	Визначає об'єкти управління місцевих державних адміністрацій (державна власність, у разі делегування – спільна власність громад) з обмеженнями щодо застави та дарування	Управлінські повноваження майнового характеру
Ст. 16	Контрольні повноваження: за державним майном, фінансовою дисципліною, природними ресурсами, пам'ятками, санітарними нормами, торгівлею, охороною праці, громадською безпекою, цивільним захистом	Контрольно-наглядові функції державного характеру

Представлена в Таблиці 1.3 систематизація законодавчих норм демонструє комплексний характер повноважень місцевих державних адміністрацій та засвідчує поєднання різних типів компетенції: власних державних повноважень загального характеру, делегованих та переданих повноважень, управлінських повноважень майнового характеру та контрольно-наглядових функцій. На наш погляд, ключовим у цьому контексті є закріплений ст. 14 принцип обов'язкового ресурсного забезпечення при передачі повноважень, що відповідає міжнародним стандартам децентралізації публічної влади та створює правові гарантії ефективної реалізації делегованих функцій [28].

На кінець хотілося б зазначити, що у ст. 33 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено відносини обласних і районних місцевих державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, а також порушувати питання про дисциплінарну відповідальність голів районних державних адміністрацій [28].

Отже, місцева державна адміністрація – це місцевий орган виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізує повноваження, делеговані відповідною радою. Місцеві державні адміністрації характеризуються наступними ознаками: по-перше, є органами виконавчої влади і входять до єдиної системи органів виконавчої влади України; по-друге, мають дуалістичну природу підпорядкування – одночасно підпорядковані органам виконавчої влади вищого рівня та підзвітні відповідним радам у частині делегованих повноважень; по-третє, займають найнижчий щабель в ієрархії органів виконавчої влади; по-четверте, очільники адміністрацій призначаються Президентом України за поданням уряду; по-п'яте, здійснюють як власні, так і делеговані відповідними радами повноваження; по-шосте, функціонують на основі принципу законності і забезпечують виконання Конституції і законів України на відповідній території; по-сьоме, мають виразний державний характер і є втіленням політики деконцентрації виконавчої влади.

1.2. Нормативно-правова база діяльності місцевих державних адміністрацій

Нормативно-правове забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій становить фундаментальну основу їхнього функціонування в системі органів виконавчої влади. Законодавче регулювання статусу та повноважень цих органів характеризується комплексністю і багаторівневістю, охоплюючи як конституційні норми, так і спеціальне законодавство, що визначає специфіку їх діяльності у контексті взаємодії з органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного адміністрування.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р.

№ 586-XIV є базовим нормативно-правовим актом, що регламентує створення, організацію діяльності, повноваження та статус місцевих державних адміністрацій в Україні. Цей закон визначає правові засади функціонування вертикалі виконавчої влади на місцевому рівні, забезпечує механізми реалізації державної політики, координацію діяльності органів місцевого самоврядування та державних органів у регіонах [28].

Вказаний Закон встановлює концептуальну модель місцевих державних адміністрацій як частини єдиної системи виконавчої влади в Україні та визначає п'ять ключових аспектів, що представлені на Рис. 1.1. Окрім того, цей Закон закріплює основу публічного управління в регіонах і є наріжним каменем для забезпечення стабільності, законності та реалізації державних програм на місцевому рівні.

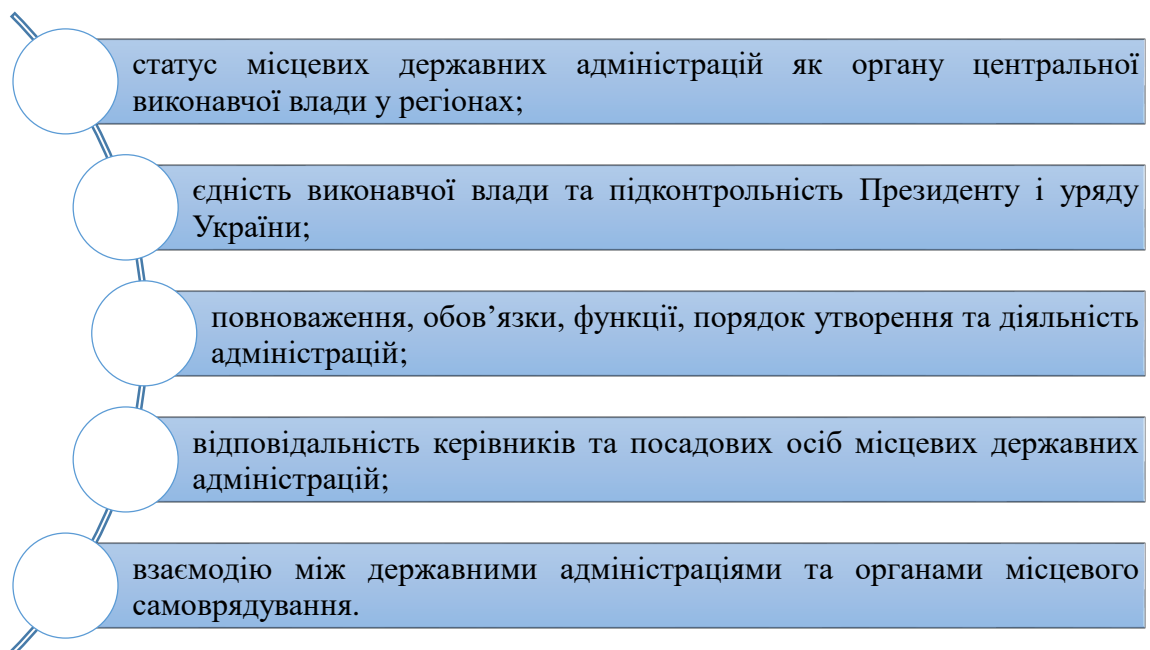


Рис. 1.1. Ключові аспекти Закону України «Про місцеві державні адміністрації»

Сильні сторони Закону України «Про місцеві державні адміністрації» проявляються, насамперед, у тому, що він заклав чітку інституційну архітектуру функціонування виконавчої влади на місцях та забезпечив її системність і правову визначеність. Однією з ключових переваг Закону є формування послідовної вертикалі виконавчої влади, яка гарантує єдність державної політики на всій території України. Завдяки визначенню

підзвітності місцевих державних адміністрацій Президенту та уряду забезпечується узгодженість управлінських рішень, оперативність реагування на виклики та реалізація загальнонаціональних програм незалежно від регіональних особливостей. Така вертикаль управління сприяє збереженню цілісності державної політики та стабільності адміністративної системи.

Важливою перевагою Закону є також уніфікація правового статусу регіональних адміністраторів. Документ чітко визначає порядок призначення, повноваження, відповідальність і межі компетенції голів місцевих державних адміністрацій, що забезпечує правову визначеність їхньої діяльності. Це сприяє формуванню прозорих управлінських процедур і мінімізує ризики правової невизначеності чи дублювання функцій. Єдиний правовий підхід до організації діяльності адміністрацій створює однакові стандарти управління в усіх регіонах, що є важливим елементом забезпечення рівності громадян перед державою.

Крім того, Закон створює передумови для відповідального керівництва та стратегічного планування на регіональному рівні. Закріплення широкого спектра повноважень за місцевими державними адміністраціями – від реалізації державних програм до координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади – формує необхідність комплексного бачення розвитку регіону. Керівник адміністрації виступає не лише виконавцем окремих доручень, а управлінцем, який відповідає за досягнення конкретних результатів у соціально-економічній сфері. Такий підхід стимулює розвиток управлінських компетентностей, посилює персональну відповідальність посадових осіб і закладає основу для формування професійного лідерства в системі публічної влади [28].

Окремої уваги заслуговує юридичне закріплення механізмів взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Закон визначає форми співпраці, координації та контролю, що дозволяє забезпечити баланс між реалізацією державної політики та врахуванням інтересів територіальних громад. Нормативне врегулювання цієї взаємодії

сприяє уникненню конфліктів компетенції та формує правові умови для конструктивного партнерства між державними та самоврядними інституціями.

Суттєвою перевагою вказаного Закону є його спрямованість на забезпечення державної відповідальності за соціально-економічний розвиток територій і якість життя громадян. Місцеві державні адміністрації наділяються повноваженнями у сферах соціального захисту, економічного розвитку, охорони здоров'я, освіти, екологічної безпеки та інших напрямів, що безпосередньо впливають на добробут населення. Таким чином, Закон формує інституційні механізми, через які держава реалізує свої зобов'язання перед громадянами, забезпечує дотримання законності та захист прав і свобод людини на місцевому рівні [28].

Отже, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» має низку системних переваг, що забезпечують організаційну цілісність виконавчої влади, правову визначеність діяльності регіональних керівників, умови для стратегічного управління та інституційний баланс між державою і територіальними громадами. Саме ці характеристики дозволяють розглядати його як фундаментальний нормативний акт у системі публічного управління України.

Водночас, даний Закон містить ряд недоліків, які особливо проявилися в умовах реформи децентралізації та трансформації системи публічної влади. Насамперед, однією з головних проблем є застарілість концептуальних підходів, закладених у законі. Документ створювався у період, коли модель публічного управління в Україні була значно більш централізованою. Сучасні ж процеси децентралізації, передача повноважень громадам та зміцнення місцевого самоврядування призвели до того, що окремі положення закону вже не повністю відповідають реальній системі розподілу повноважень. Через це виникає дисбаланс між повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що інколи породжує конфлікти компетенції [28].

Ще одним суттєвим недоліком є нечіткість розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування. У ряді випадків формулювання є надто загальними або дублюють функції інших органів влади. Це створює правову невизначеність, ускладнює практичне застосування норм і відкриває простір для різного тлумачення, що може призводити до зловживань або перевищення повноважень.

Окремої уваги заслуговує питання підзвітності та контролю. Закон передбачає, що місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні Президентові та уряду України, однак механізми такої підзвітності не завжди деталізовані достатньою мірою. Водночас реальні інструменти впливу громадськості на діяльність адміністрацій залишаються обмеженими. Це знижує рівень прозорості та демократичності управління на місцях.

Також проблемним є питання кадрової політики. Законодавчо визначена модель призначення очільників адміністрацій послаблює зв'язок керівництва адміністрацій із місцевими громадами. Фактично голова адміністрації більше орієнтований на центральну владу, ніж на потреби конкретної території, що може негативно впливати на ефективність управлінських рішень.

Крім того, закон не завжди достатньо узгоджений з іншими нормативно-правовими актами, зокрема з законодавством у сфері місцевого самоврядування, бюджетного процесу та адміністративних послуг. Це створює складнощі у практичній діяльності органів виконавчої влади на місцях та потребує постійного тлумачення і внесення змін.

У підсумку можна зазначити, що основні недоліки Закону України «Про місцеві державні адміністрації» пов'язані із його концептуальною застарілістю, недостатньою чіткістю норм, проблемами розмежування повноважень і обмеженими механізмами підзвітності. У сучасних умовах продовження реформи публічної влади цей закон потребує комплексного оновлення з урахуванням принципів децентралізації, субсидіарності та прозорості управління.

Окремо хотілося б сказати про Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятий 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, ст. 26, 38, 71 якого відіграють ключову роль у визначенні компетенційних меж між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Так, ст. 26 визначає виключну компетенцію рад, що служить аргументом проти надмірного втручання місцевих державних адміністрацій. Ст. 38 регламентує делеговані повноваження і становить основу для аналізу тенденцій передачі функцій. У свою чергу, ст. 71 визначає межі державного контролю, здійснюваного через місцеві державні адміністрації [27].

Аналіз законодавчого регулювання засвідчує існування низки проблемних аспектів, які потребують врегулювання для забезпечення ефективної взаємодії між різними рівнями публічної влади. Так, наприклад, Р.С. Титикало звертає увагу на те, що недостатнє врегулювання на законодавчому рівні координаційної функції та повноважень органів місцевої державної адміністрації щодо органів місцевого самоврядування штучно породжує зайві протиріччя між цими інституціями. На думку вченого, така ситуація негативно впливає на ефективність публічного управління на регіональному рівні та створює передумови для конфліктів компетенцій [41, с. 248].

В.В. Воротін, О.С. Коваль та В.М. Проданик у спільній науковій праці «Організаційно-правове та ресурсне забезпечення системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні» підкреслюють, що Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та інші законодавчі акти і нормативні документи не повною мірою врегульовують питання організації влади на місцях. Безпосередньо невдалим виявилось співвідношення положень законів про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, особливо в частині чіткого розмежування їх повноважень. На думку науковців, зіткнулися два основних підходи: європейський системно-функціонально-цільовий і прорадянський традиційно-галузевий. Відповідно до першого підходу необхідно розробляти закон про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента

його системи, передусім територіальної громади, цілеспрямовано розподілити функції, а вже потім повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження та повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Другий підхід спрямований не на територіальну громаду як певну спільноту, а на органи та їх повноваження [5, с. 75].

У свою чергу, Т. Бевз акцентує увагу на тому, що про неефективну, конфліктну модель місцевого самоврядування як на базовому рівні (село, селище, місто), так і на регіональному (район, область) неодноразово йшлося упродовж багатьох років на державному рівні та у середовищі науковців, експертів, журналістів. Робилися спроби реформувати цю неефективну систему, однак результати були невтішні. Ми погоджуємось, що однією з причин такої ситуації є саме слабка законодавча база [2, с. 83].

Паралельно із цим, вітчизняна дослідниця І.С. Яковець наголошує, що за відсутності чіткого конституційного розмежування повноважень виконавчої влади та місцевого самоврядування існують суттєві ризики для перевищення владних повноважень місцевими державними адміністраціями. Враховуючи незавершеність реформування судової системи, зберігаються ризики ускладнення діяльності органів місцевого самоврядування та здійснення повноважень, які гарантовані Конституцією та чинним законодавством України у випадках перевищення повноважень місцевими державними адміністраціями (див. Таблиця 1.4) [46, с. 24].

Таблиця 1.4

**Проблемні аспекти законодавчого регулювання діяльності
місцевих державних адміністрацій**

Дослідник	Виявлена проблема	Наслідки
Титикало Р.С.	Недостатнє врегулювання координаційної функції МДА щодо органів місцевого самоврядування	Штучне породження протиріч між інституціями, конфлікти компетенцій
Воротін В., Коваль О., Проданик В.	Неповне врегулювання організації влади на місцях; зіткнення	Концептуальна неузгодженість, невдале співвідношення законів

	європейського та прорадянського підходів	
Бевз Т.	Слабка законодавча база; багаторічна неефективність реформ	Неефективна конфліктна модель на всіх рівнях самоврядування
Яковець І.С.	Відсутність чіткого конституційного розмежування повноважень; незавершеність судової реформи	Ризики перевищення повноважень МДА, ускладнення діяльності органів місцевого самоврядування

Представлена в Таблиці 1.4 систематизація проблемних аспектів законодавчого регулювання виявляє системний характер недоліків нормативно-правової бази діяльності місцевих державних адміністрацій. Аналіз наукових позицій засвідчує, що ключовою проблемою є концептуальна неузгодженість між європейськими стандартами організації місцевого самоврядування та успадкованими з радянського періоду традиційно-галузевими підходами до розмежування компетенції. Це породжує ланцюг негативних наслідків: від недостатнього врегулювання координаційної функції до формування загалом неефективної та конфліктної моделі взаємодії різних рівнів публічної влади. Особливу тривогу викликає той факт, що за умов незавершеності судової реформи нечіткість конституційного розмежування повноважень створює передумови для перевищення владних повноважень місцевими державними адміністраціями без ефективних механізмів судового захисту прав органів місцевого самоврядування.

Отже, враховуючи вищевикладене можна підсумувати, що нормативно-правова база діяльності місцевих адміністрацій в Україні сформована як багаторівнева система, основу якої становлять положення Конституції України, Закони України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні». Вона забезпечує інституційні засади функціонування виконавчої влади на місцях, однак водночас містить концептуальні та функціональні неузгодженості. Аналіз наукових підходів і практики застосування законодавства свідчить про наявність проблем у розмежуванні повноважень, координації діяльності та забезпеченні балансу між державним управлінням і місцевим самоврядуванням. Зважаючи на це, вважаємо, що,

подальше вдосконалення нормативної бази має бути спрямоване на чітке визначення компетенцій, посилення механізмів підзвітності і гармонізацію законодавства відповідно до європейських стандартів управління.

Висновки до Розділу 1

Дослідження теоретико-правових засад функціонування місцевих державних адміністрацій засвідчує їхню складну інституційну природу як органів виконавчої влади, що займають найнижчий щабель в ієрархії державного управління та характеризуються дуалістичною моделлю підпорядкування. Місцеві державні адміністрації визначаються як місцеві органи виконавчої влади, які здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізують делеговані повноваження. Інструментальна класифікація повноважень на акти, управління, організацію, контроль та співпрацю дозволяє оптимізувати структуру органів виконавчої влади на регіональному рівні.

Аналіз нормативної бази виявляє амбівалентний характер законодавчого регулювання. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» забезпечує організаційну цілісність виконавчої влади через визначення п'яти ключових аспектів: правової природи, організаційної структури, повноважень, відносин з органами місцевого самоврядування, підзвітності та контролю. Водночас Закон містить суттєві недоліки: застарілість концептуальної моделі, нечіткість розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, проблеми кадрової політики. Ключовою проблемою є концептуальна неузгодженість між європейськими стандартами та успадкованими традиційно-галузевими підходами, що за умов незавершеності судової реформи формує неефективну та конфліктну модель взаємодії різних рівнів публічної влади.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗШИРЕННЯ Й ОБМЕЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

2.1. Вплив процесів децентралізації та адміністративно-територіальної реформи на розширення повноважень місцевих державних адміністрацій

Процеси децентралізації публічної влади в Україні зумовили трансформацію системи місцевого самоврядування та переосмислення ролі місцевих державних адміністрацій у системі управління регіональним розвитком. Концептуальні засади реформування публічного управління спрямовані на створення ефективної моделі розподілу повноважень між різними рівнями влади, що передбачає як розширення компетенції органів місцевого самоврядування, так і трансформацію функцій місцевих державних адміністрацій у напрямку посилення їхньої координаційної та контрольно-наглядової ролі.

А.В. Мовчанюк акцентує увагу на тому, що формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад є основними питаннями, які підлягають вирішенню на сучасному етапі державотворення в Україні [21, с. 21]. Така постановка проблеми, на наш погляд, відображає комплексний характер завдань, що стоять перед системою публічної влади в контексті децентралізаційних процесів. Схожої позиції притримується А.А. Ібрагімова, яка у своєму дисертаційному дослідженні «Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні»

наголошує, що «в Україні відчувається необхідність у коректній, зваженій і науково обґрунтованій державній політиці побудови спроможних територіальних громад. Зокрема, є гостра потреба в усвідомленні самим суспільством безперспективності політики зволікання з розробкою і впровадженням стратегічних рішень, що мають скласти основу цієї довгострокової державної політики, яка містить цілі і завдання та визначає напрями побудови спроможних територіальних громад. Адже без стратегії, без вироблення основних принципів побудови спроможних територіальних громад, визначення і розставлення пріоритетів з боку держави та самої громадянськості щодо цього, без знання того, яку державу будуємо та які відносини в суспільстві повинні переважати, ми не зможемо побудувати демократичну і соціально-правову державу із громадянським суспільством» [16, с. 4-5].

У свою чергу, І.В. Зубар та О.І. Пайлик наголошують, що реформа місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади є однією з наймасштабніших і разом із тим успішних трансформаційних змін у системі публічного управління в історії незалежної України. Із початком 2020 р. стартував другий етап реформування, внаслідок якого 12 червня 2020 р. урядом було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій країни. У результаті було створено 1469 нових спроможних територіальних громад, а на основі прийнятої 17 липня 2020 р. парламентом Постанови № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів», орієнтованої на реорганізацію адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня, утворено 136 консолідованих районів. Такий крок став інституційним початком до організації нового порядку діяльності органів державної виконавчої влади на місцях та місцевого самоврядування [15].

О.Н. Євтушенко, В.М. Ємельянов та В.І. Андріяш наголошують на конституційному значенні принципу поділу влади як системи конституційно-правових норм, що регламентують поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. На думку авторів, його закріплення в Конституції України є основою організації державної влади і важливим показником

визнання державою загальнодемократичних цінностей. Принцип націлений на те, щоб запобігти абсолютизації однієї з влад та встановлення авторитарного правління в суспільстві. У сучасних умовах перерозподіл функцій державної влади в Україні повинен відбуватися через децентралізацію влади і розширення прав місцевого самоврядування [10, с. 89].

Теоретичне осмислення процесів децентралізації передбачає звернення до концепції багаторівневого врядування, яка набуває особливої актуальності в умовах реформування системи публічної влади. І.В. Сторонянська та Л.О. Бенюк обґрунтовують, що в основу концепції демократичного врядування покладено розуміння держави як основного політичного інституту суспільства, утвореного суспільством задля забезпечення свого збереження і подальшого поступу та безпосередньо йому підконтрольного. Водночас, на думку дослідників, місцеве самоврядування розглядається як окрема ланка публічної влади, що реалізується на локальному рівні на всій території країни, і його утвердження відповідає вітчизняній традиції врядування. Громадянське суспільство при цьому виступає як основне джерело і суб'єкт суспільної самоорганізації [40, с. 121].

Окрім того, важливим моментом, на думку авторів, у багаторівневому врядуванні є те, що органи влади виступають лише одним із суб'єктів, залучених до процесу ухвалення рішень, тоді як інші учасники – громадські та приватні актори – не є пасивними цілями та об'єктами державного регулювання, а виступають повноправними суб'єктами ухвалення управлінських рішень, що розкриває суть поняття врядування. Влада не лише поширюється на кілька рівнів, але частково передається неурядовим акторам, які перебувають у комплексних взаємовідносинах та є формально незалежні, але взаємопов'язані функціонально [40, с. 121].

І.В. Фурман виокремлює три види децентралізації, які, своєю чергою, також поділяються на підвиди: урядова децентралізація охоплює політичну, адміністративну, фіскальну, економічну чи ринкову й екологічну складові; ідеологічна включає лібертаріанську, соціалістичну та вільного ринку

різновиди; технологічна диференціюється на децентралізацію інформаційних технологій і освоєних технологій [42, с. 51]. Така типологія дозволяє системно аналізувати різні аспекти децентралізаційних процесів (див. Таблиця 2.1).

Таблиця 2.1

**Типологія децентралізації в контексті трансформації повноважень
місцевих державних адміністрацій**

Вид децентралізації	Підвиди	Вплив на МДА
Урядова	Політична, адміністративна, фіскальна, економічна/ринкова, екологічна	Безпосередньо змінює адміністративні та фіскальні функції, характер участі у бюджетному процесі та управлінні державним майном
Ідеологічна	Лібертаріанська, соціалістична, вільного ринку	Визначає концептуальні межі державного втручання, опосередковано впливає на обсяг контрольно-наглядових повноважень
Технологічна	Децентралізація інформаційних технологій, децентралізація освоєних технологій	Створює передумови для модернізації інструментарію, впровадження електронних сервісів та цифрових платформ

Таблиця 2.1 демонструє багатовимірність цього процесу та його неоднорідний вплив на систему повноважень місцевих державних адміністрацій. Урядова децентралізація безпосередньо торкається адміністративних та фіскальних функцій цих органів, змінюючи характер їхньої участі у бюджетному процесі та управлінні державним майном. Ідеологічна децентралізація визначає концептуальні межі державного втручання у справи місцевого самоврядування, що опосередковано впливає на обсяг контрольно-наглядових повноважень місцевих державних адміністрацій. Технологічна децентралізація створює передумови для модернізації інструментарію здійснення функцій цих органів, зокрема через впровадження електронних сервісів та цифрових платформ взаємодії з громадянами та органами місцевого самоврядування.

Водночас процеси децентралізації супроводжуються певними ризиками

та викликами. В.Б. Деніга та П.М. Петровський звертають увагу на зростання протиріч між центром і регіонами та політизації діяльності органів місцевого самоврядування. Отримання додаткових бюджетних ресурсів сприяло певній фінансовій самостійності регіонів. Крім того, на думку дослідників, через свою ідеологію бюджетна децентралізація може поглибити внутрішньорегіональні відмінності в доходах, що спостерігаються в Україні в результаті впровадження першого етапу цієї реформи, через перерозподіл державних податків і місцевого самоврядування з правом самостійно визначити суму доходу [7, с. 21].

Доцільно зазначити, що європейський контекст децентралізації публічної влади становить важливий орієнтир для України в процесі реформування системи управління. І.Б. Якайтис підкреслює, що європейський вектор розвитку України обумовлює необхідність наближення національної системи публічної влади до європейського адміністративно-правового простору як структурно, так і функціонально. Європейські суспільні практики свідчать, що децентралізація влади є одним з ефективних інструментів модернізації системи публічної влади, успішне здійснення якої створює необхідні організаційно-правові передумови для подальшої демократизації владних відносин [44, с. 82].

Варто підкреслити, що Концепція реформування місцевого самоврядування, затверджена 1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України, становить стратегічне підґрунтя для аналізу тенденцій розширення та обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій. Документ визначає шляхи розв'язання проблем через визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для здійснення ними власних і делегованих повноважень, а також розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності [31].

Суттєву роль грає те, що Концепція передбачає розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади, запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг, максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень та удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади (див. Таблиця 2.2) [31].

Таблиця 2.2

Нормативно-правові акти реформування та їх вплив на повноваження місцевих державних адміністрацій

Нормативний акт	Ключові положення	Вплив на МДА
Концепція реформування (№ 333-р)	Розмежування повноважень за принципом субсидіарності, державний контроль за якістю послуг, координація діяльності	Розширення: координаційна та контрольсько-наглядова роль, моніторинг якості публічних послуг
Закон № 562-ІХ	Визначення територій та адміністративних центрів громад без участі МДА	Обмеження: зменшення впливу на територіальну організацію влади
Закон № 157-VIII	Добровільне об'єднання громад, обмеження участі МДА у процесі (ст. 4, 7)	Обмеження: мінімізація ролі після реформи
Закон № 1508-VII	Пряма взаємодія громад без посередництва МДА (ст. 3, 7)	Обмеження: альтернатива адміністративному управлінню через МДА
Бюджетний та Податковий кодекси	Фінансова децентралізація, місцеві податки і збори, повноваження органів місцевого самоврядування	Обмеження: фінансова залежність від центру, передача фіскальних повноважень громадам

Таблиця 2.2 демонструє суперечливий характер впливу реформування на систему повноважень місцевих державних адміністрацій. У результаті впровадження децентралізаційних процесів та адміністративно-територіальної реформи відбувається зміна функціонального наповнення діяльності місцевих державних адміністрацій. З одного боку, спостерігається посилення їхньої координаційної та контрольсько-наглядової ролі, зокрема у частині забезпечення дотримання законності, реалізації державної політики на регіональному рівні та моніторингу якості надання публічних послуг. З іншого

боку, істотно звужується вплив місцевих державних адміністрацій на процеси територіальної організації влади, міжмуніципальне співробітництво та формування фінансової самостійності громад. Передача значної частини управлінських і фінансових повноважень органам місцевого самоврядування, а також запровадження механізмів прямої взаємодії територіальних громад без посередництва місцевих державних адміністрацій свідчать про поступовий перехід від адміністративної моделі управління до моделі партнерської взаємодії. Отже, сучасні трансформаційні процеси формують змішану модель повноважень, у межах якої місцеві державні адміністрації зберігають функції державного контролю та координації, водночас втрачаючи частину традиційних управлінських важелів у сфері місцевого розвитку.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 р. № 562-IX відіграє ключову роль у поясненні зменшення впливу місцевих державних адміністрацій на територіальну організацію влади. Цей Закон вносив зміни до базових законів, зокрема до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», доповнивши його визначенням адміністративного центру територіальної громади як населеного пункту, що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру територіальної громади [23].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII є прикладом нормативного акту, що обмежує роль місцевих державних адміністрацій після реформи. Ст. 4 та 7 цього Закону регламентують принципи добровільності об'єднання та повноваження органів влади у процесі об'єднання громад, зокрема визначаючи межі участі місцевих державних адміністрацій в цьому процесі [26]. Необхідність прийняття цього Закону, як зазначають В.М. Ємельянов та А.А. Шульга, була зумовлена суперечливістю положень ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відсутністю процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та іншими об'єктивними при-чинами. Адже існуюча система

органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не дозволяє сформувати самодостатні громади [11, с. 69].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII закріплює альтернативу адміністративному управлінню, здійснюваному через місцеві державні адміністрації. Безпосередньо цей Закон окреслює спеціальний механізм співробітництва територіальних громад, у вигляді об'єднання їх спільних зусиль та ресурсів для вирішення певних завдань [30]. Однак, застосувати його на практиці практично не можливо, так як положення цього законодавчого акту мають декларативний характер та ряд недоліків, безпосередньо із точки зору законодавчої техніки [11, с. 69].

Бюджетний та Податковий кодекси України відіграють суттєву роль у визначенні фінансових механізмів, що впливають на повноваження місцевих державних адміністрацій. Так, наприклад, у ст. 2, 22 та 75 Бюджетного кодексу України визначено учасників бюджетного процесу, повноваження розпорядників та порядок формування місцевих бюджетів, що утворює фінансові обмеження та залежність місцевих державних адміністрацій від центрального уряду [4]. У свою чергу, у ст. 10, 12 Податкового кодексу України закріплено перелік місцевих податків і зборів та повноваження органів місцевого самоврядування, що становить аргумент на користь фінансової децентралізації [22].

Отже, процеси децентралізації та адміністративно-територіальної реформи зумовили формування амбівалентної моделі трансформації повноважень місцевих державних адміністрацій, що характеризується одночасним розширенням їх компетенцій у сфері державного нагляду та координації й звуженням традиційних управлінських функцій. Утворення 1469 спроможних територіальних громад та 136 укрупнених районів стало інституційною основою перерозподілу компетенцій, у межах якого місцеві державні адміністрації поступово втрачають безпосередні управлінські

повноваження у сферах територіальної організації, міжмуніципального співробітництва та фінансової автономії громад. Натомість посилюється їх роль у здійсненні моніторингу законності, забезпеченні дотримання державної політики та контролі за якістю надання публічних послуг.

Концептуальні засади реформування, закріплені у Концепції № 333-р та деталізовані системою відповідних нормативно-правових актів, передбачають поступовий перехід від ієрархічної адміністративної моделі управління до моделі партнерської взаємодії. У результаті формується нова функціональна роль місцевих державних адміністрацій як інституцій державного нагляду й координації, позбавлених традиційних механізмів прямого адміністративного впливу на процеси місцевого розвитку.

2.2. Особливості обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації та воєнного стану

Сучасний етап розвитку України характеризується особливими умовами функціонування системи публічної влади, що зумовлені як завершенням масштабної реформи децентралізації, так і введенням правового режиму воєнного стану. Ці обставини суттєво вплинули на розподіл повноважень між різними рівнями влади та механізми їхньої реалізації, створивши складну систему правових, інституційних та процедурних обмежень діяльності місцевих державних адміністрацій.

Регламент Миколаївської обласної ради восьмого скликання становить значущий локальний нормативний акт, який детально визначає процедурні та інституційні механізми, за допомогою яких обласна рада забезпечує обмеження повноважень обласної державної адміністрації і гарантує самостійність представницького органу місцевого самоврядування. У ст. 6 Регламенту закріплено перелік принципів, на основі яких обласна рада, її

органи та посадові особи здійснює свою діяльність [35]. Ці принципи утворюють нормативну рамку, яка стримує надмірне втручання обласної державної адміністрації у компетенційну сферу представницького органу влади.

Регламент чітко визначає межі участі обласної державної адміністрації в роботі обласної ради. Згідно зі ст. 11 вказаного вище документа, сесія обласної ради може бути скликана, зокрема, за пропозицією голови обласної державної адміністрації, однак ця пропозиція носить характер ініціативи, а не обов'язкової директиви, і остаточне рішення про скликання залишається за головою обласної ради або, у випадку його відмови, за депутатами. У свою чергу, ст. 18 встановлюється, що пропозиції щодо питань на розгляд ради вносяться головою обласної ради, постійними комісіями, депутатами обласної ради та головою обласної державної адміністрації, тобто голова адміністрації є лише одним із рівноправних ініціаторів [35]. Можна зробити висновок, що такий підхід забезпечує інституційний баланс між представницьким органом й органом виконавчої влади.

На нашу думку, важливим з точки зору забезпечення транспарентності діяльності обласної державної адміністрації є положення ст. 19 Регламенту Миколаївської обласної ради восьмого скликання, яка встановлює, що голова обласної державної адміністрації при внесенні пропозицій до ради додатково зазначає структурний підрозділ обласної державної адміністрації та/або посадову особу, відповідальну за підготовку кожного питання [35]. Цей механізм персонізації відповідальності дозволяє обласній раді контролювати, яким саме структурним підрозділом адміністрації підготовлена та чи інша пропозиція, що складає суттєву процедурну гарантію підзвітності адміністративної влади перед представницьким органом (див. Таблиця 2.3).

**Процедурні механізми обмеження повноважень МДА за Регламентом
Миколаївської обласної ради**

Стаття	Механізм обмеження	Характер обмеження
Стаття 6	Принципи діяльності ради: народовладдя, законність, правова та організаційна самостійність	Нормативна рамка, що стримує втручання МДА
Стаття 11	Пропозиція МДА про скликання сесії носить характер ініціативи, а не директиви	Процедурне обмеження ініціативної функції
Стаття 18	Голова МДА є одним із рівноправних ініціаторів питань	Інституційний баланс між органами
Стаття 19	Персоніфікація відповідальності: зазначення відповідального підрозділу МДА	Гарантія підзвітності адміністративної влади
Статті 132-134	Контрольні функції ради, щорічний звіт голови МДА	Механізм підзвітності в частині делегованих повноважень

Наведена у Таблиці 2.3 систематизація процедурних механізмів демонструє комплексний характер обмежень повноважень місцевих державних адміністрацій на рівні обласного представницького органу. Регламент Миколаївської обласної ради створює багаторівневу систему стримувань, що охоплює процедурні, інституційні та контрольні аспекти взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Особливу цінність становить механізм персоніфікації відповідальності, закріплений у ст. 19, який дозволяє точно ідентифікувати структурні підрозділи та посадових осіб адміністрації, відповідальних за підготовку конкретних пропозицій [35]. На нашу думку, це створює передумови для адресного контролю та підвищення якості взаємодії між різними рівнями публічної влади.

Контрольні функції обласної ради стосовно місцевої державної адміністрації регламентуються ст. 132-134 вказаного Регламенту. Так, наприклад, відповідно до ст. 132 «обласна рада безпосередньо або через свої органи здійснює контроль у частині делегованих обласною радою повноважень обласній державній адміністрації та в інших випадках, передбачених чинним законодавством». Водночас, у ст. 134 закріплено, що

«обласна державна адміністрація підзвітна та підконтрольна обласній раді у виконанні обласних програм соціально-економічного і культурного розвитку, обласних цільових програм, обласного бюджету, а також у частині повноважень, делегованих обласною радою; звіт голови обласної державної адміністрації розглядається обласною радою не рідше одного разу на рік» [35]. Отже, зазначені положення Регламенту формують чітку систему контролю та підзвітності обласної державної адміністрації перед обласною радою у сфері виконання делегованих повноважень, обласних програм і бюджету, що виступає важливим інструментом забезпечення балансу між виконавчою владою і представницьким органом місцевого самоврядування.

Варто підкреслити, що Регламент Миколаївської обласної ради детально також регламентує інституційні форми взаємодії між обласною державною адміністрацією та представницьким органом місцевого самоврядування. Безпосередньо у ст. 15 даного документу передбачено, що «у пленарному засіданні обласної ради бере участь голова обласної державної адміністрації, що забезпечує безпосереднє інформаційне взаємодію між органами виконавчої влади та представницьким органом при обговоренні поточних справ» [35]. З урахуванням вказаного зазначимо, що участь голови адміністрації на засіданнях ради функціонує як інструмент інформаційного зв'язку між рівнями публічної влади, однак не надає йому права голосування, що зберігає автономію представницького органу.

Суттєвий механізм взаємодії обласної ради та обласної державної адміністрації закріплений у ст. 21 вказаного Регламенту, яка регламентує порядок узгодження проектів рішень обласної ради. Згідно з цією статтею, «проекти рішень, які вносяться за пропозицією голови обласної державної адміністрації, підлягають обов'язковому візуванню профільними заступниками голови обласної державної адміністрації, а також керівниками відповідальних структурних підрозділів адміністрації або її апарату» [35]. Цей механізм узгодження забезпечує, з одного боку, фахову підготовку проектів рішень, а з іншого – формує процедурний контроль обласної ради над

документами, що надходять від адміністративної влади.

Ст. 26 Регламенту Миколаївської обласної ради восьмого скликання визначає порядок представлення пропозицій обласної державної адміністрації перед обласною радою. Доповідач від адміністративної влади, як правило, є заступником голови обласної державної адміністрації або керівником відповідального структурного підрозділу [35]. Отже, адміністрація представляє свої пропозиції через своїх представників, які мають можливість відповідати на запитання депутатів, що забезпечує інформаційну симетрію між органами влади та представницьким органом.

У свою чергу, ст. 50, 138 даного Регламенту закріплюють інструменти оперативної взаємодії між обласною радою та адміністрацією. Безпосередньо у ст. 50 передбачено протокольні доручення, за допомогою яких обласна рада може реагувати на питання, порушені обласною державною адміністрацією, без необхідності проходження повної процедури прийняття рішення. А ст. 138 регламентує загальну систему взаємодії обласної ради з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема через проведення днів обласної ради у відповідних районах та громадах, за результатами яких обласній раді надходять пропозиції від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення відповідних проблемних питань. Крім того, ст. 139 передбачено утворення при голові обласної ради Координаційної ради з питань місцевого самоврядування як дорадчо-консультативного органу, що служить інструментом координації між рівнями публічної влади на регіональному рівні [35].

Введення правового режиму воєнного стану зумовило суттєві зміни в системі повноважень місцевих державних адміністрацій. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII регламентує особливості діяльності органів влади в умовах воєнного стану, у ст. 4 якого визначено, що «спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку та захисту критичної інфраструктури

здійснюють Генеральний штаб Збройних Сил України та обласні військові адміністрації, а з інших питань – Кабінет Міністрів України та обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень» [29].

У ст. 8, 15 вказаного Закону закріплено додаткові повноваження органів виконавчої влади та обмеження прав під час воєнного стану, що є яскравим прикладом тимчасового розширення повноважень місцевих адміністрацій. У свою чергу, в ст. 15-1 окреслено повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері утримання військовополонених, включаючи утворення таборів та забезпечення їх діяльності в порядку, визначеному урядом, з дотриманням міжнародних зобов'язань України (див. Таблиця 2.4) [29].

Таблиця 2.4

Вплив воєнного стану на повноваження місцевих державних адміністрацій

Напрямок впливу	Розширення повноважень	Обмеження повноважень
Військові адміністрації	Створення військових адміністрацій з повноваженнями у сферах оборони, безпеки, захисту інфраструктури	Підпорядкування Генштабу ЗСУ та обласним військовим адміністраціям
Представницькі органи	Посилення контрольної ролі МДА за рахунок обмеження повноважень рад	Непропорційне позбавлення бюджетних повноважень обласних і районних рад, включаючи тиллові території
Тимчасовість	Повноваження діють протягом воєнного стану + 30 днів	Ризик тривалого обмеження автономії місцевого самоврядування

Таблиця 2.4 демонструє суперечливий характер впливу воєнного стану на систему повноважень місцевих державних адміністрацій. З одного боку, спостерігається тимчасове розширення повноважень цих органів у сферах оборони, громадської безпеки та захисту критичної інфраструктури через створення військових адміністрацій. З іншого боку, фіксуються непропорційні обмеження повноважень представницьких органів, що не завжди відповідають вимогам закону. Вітчизняний дослідник, В.К. Зінкевич констатує, що з початком воєнного стану державна влада законодавчо ввела ряд обмежень

щодо повноважень місцевої влади, необхідних для забезпечення оборони і військового спротиву. Водночас, деякі з цих обмежень, на думку науковця, не відповідають закону. Зокрема, уряд своєю постановою позбавив бюджетних повноважень не тільки обласні і районні ради, які опинилися під окупацією чи в зоні військових дій, але і всі інші ради цих шаблів на територіях, які знаходяться в тилу [14, с. 379]. Така ситуація засвідчує необхідність збалансованого підходу до обмеження повноважень навіть в умовах надзвичайних обставин.

Окремо варто назвати Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» № 2259-IX, прийнятий у травні 2022 р., який визначає особливості функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану, формує правові засади посилення ролі місцевих державних адміністрацій у системі публічного управління. Зокрема, цим Законом передбачено, що військові адміністрації населених пунктів утворюються на територіях територіальних громад у випадках, коли органи місцевого самоврядування не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. Начальник військової адміністрації призначається Президентом України за поданням Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Такі військові адміністрації реалізують свої повноваження протягом усього періоду дії воєнного стану, а також протягом 30 днів після його припинення або скасування [24].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» від 17 листопада 2020 р. № 1009-IX з'явився після формування нової адміністративно-територіальної основи для діяльності органів влади та проведення місцевих виборів. Цей Закон дав можливість працювати новообраним органам місцевого самоврядування громад і районів,

врегулювавши питання правонаступництва комунального і державного майна, бюджетних ресурсів, прав та зобов'язань, а також передбачаючи перерозподіл повноважень районних державних адміністрацій [25].

Аналіз наведених законодавчих положень дає підстави стверджувати, що правовий режим воєнного стану істотно вплинув на правовий статус органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. У результаті цього змінилися характер і зміст взаємодії між зазначеними інституціями. Удосконалення цієї взаємодії в умовах воєнного стану, на думку, В.К. Зінкевич, позицію якого ми поділяємо, потребує комплексного підходу та має здійснюватися за кількома основними напрямками, зокрема нормативним, організаційно-управлінським, кадровим і фінансовим [14, с. 380].

О.Ю. Лялюк звертає увагу на дискусійну позицію, згідно з якою формування та функціонування органів місцевого самоврядування на районному рівні є зайвим [19, с. 19]. Прихильники цього підходу зазначають, що після реформування останні вже не здійснюють певних важливих повноважень, а наявні у них повноваження доцільно перерозподілити між органами місцевого самоврядування громадівського та регіонального рівнів. Крім того, формування районних бюджетів за умови фінансування здійснення лише тих повноважень, що передбачені Концепцією, є зайвим і тягне за собою лише розпорошення фінансових ресурсів [19, с. 19].

У свою чергу, О.Г. Ярема, В.М. Афтанасів та В.А. Вергун звертають увагу на актуальні виклики у функціонуванні місцевих державних адміністрацій. Дослідники зазначають, що місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою [48, с. 38]. Починаючи з січня 2022 р. відповідно до розпорядження уряду від 17 березня 2021 р. № 254-р місцеві державні адміністрації припиняють здійснення надання адміністративних послуг, і публічне адміністрування їх має зводитись виключно до виконавчо-розпорядчої діяльності. Поряд з цим, змін до

Конституції та законів України, зокрема до Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо нової системи адміністративно-територіального устрою, повноважень органів місцевої державної влади та органів місцевого самоврядування не внесено, а тому сьогодні немає чіткого розподілу повноважень органів місцевого самоврядування і органів місцевої виконавчої влади [48, с. 38].

Отже, аналіз нормативно-правових актів та наукових підходів свідчить про те, що в умовах децентралізації та воєнного стану система повноважень місцевих державних адміністрацій зазнала істотних трансформацій. З одного боку, реформа децентралізації спрямована на посилення ролі органів місцевого самоврядування та обмеження втручання державних адміністрацій у їхню компетенцію. З іншого боку, запровадження воєнного стану зумовило тимчасове розширення повноважень органів виконавчої влади, що пов'язано з необхідністю забезпечення оборони, громадської безпеки та стабільності функціонування держави. У таких умовах особливого значення набувають механізми інституційного балансу, підзвітності та контролю, які дозволяють узгодити діяльність органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. Подальше вдосконалення цієї взаємодії потребує комплексного нормативного та організаційного врегулювання з урахуванням викликів воєнного часу.

Висновки до Розділу 2

Децентралізаційні процеси та адміністративно-територіальна реформа зумовили формування складної та суперечливої моделі трансформації повноважень місцевих державних адміністрацій, у межах якої відбувається перерозподіл управлінських функцій між різними рівнями публічної влади. Поступова втрата ними прямих управлінських важелів у ключових сферах

поєднується з посиленням координаційно-наглядових функцій, що відповідає переходу від ієрархічної до партнерської моделі врядування та визначає їх нову роль як інституцій забезпечення законності, узгодженості державної політики та якості публічних послуг. Водночас подальша ефективність такої трансформації значною мірою залежатиме від узгодженості нормативно-правового забезпечення, інституційної спроможності органів влади та рівня розвитку міжінституційної взаємодії.

У сучасних умовах механізми обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій набувають комплексного характеру, поєднуючи процедурні, інституційні та надзвичайні інструменти впливу. Регламент Миколаївської обласної ради формує ефективну багаторівневу систему стримувань, що забезпечує підзвітність і баланс між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Водночас правовий режим воєнного стану спричиняє амбівалентний ефект, поєднуючи розширення повноважень адміністрацій у сфері безпеки з обмеженням компетенції представницьких органів. За таких обставин подальше вдосконалення розподілу повноважень потребує усунення нормативних прогалин і забезпечення узгодженості законодавчої бази.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗШИРЕННЯ СИСТЕМИ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

3.1. Проблеми у розподілі повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування

Як було зазначено вище, нормативно-правова система, що регулює розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, складається із кількох рівнів законодавства. На конституційному рівні основу формують ст. 118-119 Конституції України, які визначають статус і базові функції місцевих державних адміністрацій. На законодавчому рівні регулювальну роль виконують Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закон України «Про місцеві державні адміністрації», що встановлюють галузеві повноваження й механізми взаємодії між цими інституціями [17; 27; 28].

Ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає порядок взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Ця норма становить ключову точку перетину двох тенденцій: розширення і обмеження повноважень кожного з органів. З одного боку, вона забезпечує координацію різних рівнів публічної влади, з іншого – слугує постійним джерелом суперечностей у розмежуванні компетенцій [28]. Проблема не є суто технічною – вона відображає глибинне протиріччя між логікою централізованого виконання державних функцій і логікою самоврядної автономії.

Аналіз проблематики розподілу повноважень потребує розгляду як теоретичних засад, так і практичних проявів на регіональному рівні. Ю.Ю. Бабій зазначає, що аналіз положень Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» свідчить про те, що органи місцевого самоврядування наділені досить широким колом повноважень (самоврядних і делегованих) у різних сферах, які значно ширші аніж ті, що визначаються концепцією реформування місцевого самоврядування. Цей висновок є принциповим: широке коло повноважень саме по собі не гарантує їхньої ефективної реалізації. Дослідник додає, що проблема делегованих повноважень та загалом повноважень органів місцевого самоврядування полягає у відсутності належного механізму забезпечення їх реалізації з огляду на недостатню відповідність наявному кадровому, фінансовому, інфраструктурному потенціалу та ресурсам [1, с. 60]. Отже, ключова проблема – не обсяг повноважень, а їхня ресурсна забезпеченість.

Теоретичну основу для розв'язання цих проблем формують системи принципів розподілу повноважень, запропоновані у науковій літературі. В.Б. Денєга обґрунтовує систему принципів розмежування повноважень, до яких належать: принцип субсидіарності, що передбачає близькість реалізації повноважень до громадян як споживачів послуг; принцип пропорційності у контексті співвідношення самостійності у реалізації повноважень та відповідальності на певному рівні влади; принцип об'єктивності та спеціалізації при визначенні складу та структури повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування; принцип конгруентності обов'язків і компетенцій на певному рівні влади; принцип конкуруючих компетенцій; принцип вирівнювання бюджетної забезпеченості; принцип ефективного використання потенціалу; принцип редукції, що означає зміни цілей у процесі функціонування місцевих органів публічної влади [7, с. 20].

А.П. Самойлов обґрунтовує концептуальні засади розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади, наголошуючи, що такий розподіл повинен здійснюватися як у горизонтальній, так і у вертикальній площині. На думку вченого, до відповідних принципів належать: законність, неконфліктність, узгодження загальнодержавних та місцевих інтересів, автономність, субсидіарність, функціональна спроможність, повнота та

ефективність, принцип зворотнього зв'язку або принцип контролю. Ця система принципів дозволяє забезпечити збалансований розподіл компетенцій і уникнути дублювання функцій (див. Таблиця 3.1) [7, с. 20; 36, с. 188].

Таблиця 3.1

Порівняння систем принципів розподілу повноважень

Автор	Система принципів	Особливість підходу
Денега В.Б.	Субсидіарність, пропорційність, об'єктивність та спеціалізація, конгруентність, конкуруючі компетенції, вирівнювання бюджетної забезпеченості, ефективне використання потенціалу, редукція	Акцент на фінансово-ресурсних аспектах: бюджетна забезпеченість, використання потенціалу, редукція цілей
Самойлов А.П.	Законність, неконфліктність, узгодження інтересів, автономність, субсидіарність, функціональна спроможність, повнота та ефективність, зворотній зв'язок (контроль)	Акцент на процедурно-правових гарантіях: законність, неконфліктність, автономність, зворотній зв'язок
Спільні риси	Обидва визнають субсидіарність базовим принципом, відповідність європейським стандартам децентралізації	Необхідність врахування як ресурсних можливостей, так і процедурних гарантій

Порівняльний аналіз систем принципів, запропонованих В.Б. Денегаю та А.П. Самойловим виявляє як спільні концептуальні основи, так і специфічні акценти кожного з підходів. Обидва дослідники визнають принцип субсидіарності базовим для розмежування компетенцій між рівнями публічної влади, що відповідає європейським стандартам децентралізації. Однак далі підходи суттєво розходяться. В.Б. Денега приділяє значно більше уваги фінансово-ресурсним аспектам, вводячи принципи вирівнювання бюджетної забезпеченості, ефективного використання потенціалу та редукції цілей – це відображає практичну орієнтацію на реальну спроможність органів влади виконувати покладені на них функції. Натомість А.П. Самойлов акцентує на процедурно-правових гарантіях – законності, неконфліктності, автономності та зворотному зв'язку, – що формує детальнішу систему правових обмежень і контрольних механізмів. На наш погляд, саме ресурсний критерій є критичним для українських реалій, оскільки без нього делегування повноважень

фактично перетворюється на перекладання відповідальності.

Теоретичне підґрунтя, сформоване у науковій літературі, набуває конкретного виміру при аналізі практики Миколаївської обласної державної адміністрації (далі – МОДА). Саме тут абстрактні принципи розподілу повноважень трансформуються в реальні організаційні та нормативні суперечності, що потребують предметного розгляду.

Нормативно-правовою основою діяльності МОДА є Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [28], а також Регламент Миколаївської обласної державної адміністрації, затверджений розпорядженням голови адміністрації [34]. Регламент прямо вказує, що він «визначає порядок діяльності адміністрації, пов'язаної із здійсненням її повноважень». Це формулювання принципово важливе: ОДА не формує власні повноваження, а лише реалізує їх у встановлених законом межах. Таким чином, адміністрація є виконавчим органом з обмеженою інституційною автономією – і саме ця обмеженість визначає характер усіх проблем, пов'язаних із розподілом її повноважень.

Відповідно до Регламенту, діяльність ОДА здійснюється через голову адміністрації, його заступників, апарат, структурні підрозділи та допоміжні органи [34]. На практиці це означає розгалужену систему департаментів – економіки, фінансів, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та інших – а також управлінь, відділів і апарату. Кожен рівень наділений власним колом завдань, однак координація між підрозділами здійснюється переважно через розпорядження голови, а не через системні горизонтальні механізми. Такий підхід суттєво підвищує ризики дублювання: окремі повноваження у сферах інвестиційної діяльності, соціального захисту та контрольно-аналітичної роботи паралельно реалізуються різними підрозділами без чіткого розмежування предметів відання.

Наслідком багаторівневої структури є й розмиття адміністративної відповідальності. При ухваленні рішень, що вимагають участі кількох підрозділів, відповідальність «розчиняється» між рівнями ієрархії. Це не

просто технічна незручність: знижується оперативність управлінських рішень, а зовнішній контроль за діяльністю адміністрації суттєво ускладнюється. Якщо незрозуміло, хто саме відповідає за конкретний результат – неможливо ані стягнути відповідальність, ані вчасно виправити помилку.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», голова МОДА одноосібно забезпечує виконання Конституції і законів, координує органи виконавчої влади, здійснює контроль за їхньою діяльністю, видає обов'язкові розпорядження та представляє державу у відносинах з іншими суб'єктами [28]. Водночас той самий голова формує організаційну структуру апарату і персонально розподіляє функції між заступниками [34]. Таке поєднання управлінських, координаційних, контрольних і представницьких функцій в одній посадовій особі формує надмірно персоніфіковану вертикаль влади, при якій функціонування всієї адміністрації фактично залежить від суб'єктивних рішень одного керівника.

Особливої уваги заслуговує те, що ОДА одночасно виконує завдання і контролює їхнє виконання. Законом України «Про місцеві державні адміністрації» адміністрація наділена правом перевіряти дотримання Конституції, законів, актів Президента і Кабінету Міністрів на підвідомчій території, а також скасовувати акти нижчих державних адміністрацій [28]. Ситуація, коли один орган і виконує функції, і контролює їх виконання, є класичним конфліктом ролей у системі виконавчої влади. З практичної точки зору це означає структурну неможливість об'єктивного самоконтролю: навіть якщо голова адміністрації діє сумлінно, сама архітектура повноважень не дає жодних гарантій незалежності контролю.

Режим делегованих повноважень становить окремий вузол проблем. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» надає обласній раді право делегувати ОДА окремі повноваження місцевого самоврядування [28]. Однак Регламент Миколаївської обласної державної адміністрації лише констатує, що адміністрація «розглядає питання, у тому числі делеговані обласною радою», не встановлюючи жодних критеріїв для розмежування власної і

делегованої компетенції [34]. Це нормативний пробіл, який неминуче призводить до конфліктів компетенції – передусім у сферах соціальної політики та економічного розвитку, де МОДА та обласна рада реалізують схожі або суміжні функції без чіткого розмежування предметів відання.

Ситуацію додатково ускладнює те, що ОДА одночасно виконує 3 категорії завдань: власні повноваження, визначені Законом України «Про місцеві державні адміністрації»; делеговані повноваження, передані обласною радою; та доручення центральних органів виконавчої влади [28]. Між цими категоріями немає нормативно закріпленого механізму пріоритизації. У повсякденній практиці це породжує правову невизначеність: за умов ресурсних обмежень – кадрових, фінансових, часових – адміністрація мусить самостійно визначати, що виконувати першочергово, не маючи для цього жодної нормативної опори. Саме тут теоретичний висновок Ю.Ю. Бабія про відсутність механізму ресурсного забезпечення делегованих повноважень набуває свого найбільш конкретного прояву [1, с. 62].

Аналіз положень Регламенту Миколаївської обласної державної адміністрації, Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та розпорядчих актів адміністрації дозволяє зробити висновок про системний характер проблем розподілу повноважень [28; 34]. Вони зумовлені як об'єктивними вадами чинного законодавства – нечіткістю делегування та суміщенням функцій, – так і структурними особливостями самої організації: розгалуженою ієрархією та надмірною персоніфікацією влади. Показово, що наукова система принципів – зокрема, ресурсний критерій В.Б. Денегі та принцип неконфліктності А.П. Самойлова – залишаються лише теоретичним орієнтиром, не реалізованим у нормативній практиці МОДА [7, с. 22; 36, с. 189]. Без цілеспрямованого законодавчого і організаційного реформування зазначені проблеми відтворюватимуться незалежно від персонального складу керівництва адміністрації, оскільки закладені в саму архітектуру інституту.

Отже, проведений аналіз свідчить про наявність системних проблем у розподілі повноважень між місцевими державними адміністраціями та

органами місцевого самоврядування, що зумовлені як недосконалістю нормативно-правового регулювання, так і організаційними особливостями функціонування відповідних інституцій. Нечіткість розмежування компетенцій, поєднання управлінських і контрольних функцій, а також відсутність належного ресурсного забезпечення делегованих повноважень призводять до дублювання функцій, розмиття відповідальності та зниження ефективності управління (див. Додаток А). У зв'язку з цим існує об'єктивна потреба у вдосконаленні законодавчих та організаційних механізмів розподілу повноважень із урахуванням принципів субсидіарності, ефективності та ресурсної забезпеченості.

3.2. Напрями вдосконалення й оптимізації повноважень місцевих державних адміністрацій з урахуванням європейських стандартів

Відправною точкою для вдосконалення системи повноважень місцевих державних адміністрацій в Україні є Європейська хартія місцевого самоврядування. Принцип субсидіарності, закріплений у ст. 4 Хартії, визначає, що публічні функції мають виконуватися на найнижчому можливому рівні влади – найближчому до громадян. Принцип адміністративного нагляду, регламентований ст. 8, обмежує контроль центральної влади за діяльністю органів місцевого самоврядування, а принцип фінансової автономії, закріплений у ст. 9, гарантує громадам фінансову самостійність [9]. Для місцевих державних адміністрацій ці принципи означають трансформацію від безпосереднього «управління» до «нагляду за законністю» та координації державної політики без підміни самоврядування.

Вдосконалення системи повноважень місцевих державних адміністрацій неможливе без звернення до європейського досвіду організації публічної влади на місцевому рівні. Вітчизняні дослідники Я.В. Журавель та

І.В. Діордіца виокремлюють англосаксонську модель децентралізації, яка набула поширення у США, Канаді та Австралії. Для цієї моделі характерними є високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та громадський контроль, відсутність спеціальних державних уповноважених і місцевих адміністрацій як органів державної влади. Державне регулювання здійснюється у непрямій формі через закони, які органи місцевого самоврядування можуть вводити на своїй території зі змінами, а державний контроль – виключно у формі судового (див. Таблиця 3.2) [13, с. 344].

Континентальна модель має принципово інший характер. У країнах з такою моделлю поширений принцип «негативного регулювання», за яким місцеві органи мають право здійснювати всі дії, що прямо не заборонені законом. До їхньої компетенції традиційно відносяться фінансово-економічні повноваження, відповідальність за комунальні послуги, охорона громадського порядку та навколишнього середовища (див. Таблиця 3.2) [13, с. 345].

Таблиця 3.2

Порівняння європейських моделей децентралізації

Критерій порівняння	Англосаксонська модель	Континентальна модель
Рівень автономії	Високий рівень автономії місцевого самоврядування	Середній рівень автономії з активною участю державних уповноважених
Наявність місцевих державних адміністрацій	Відсутні як органи державної влади місцевого рівня	Присутні (префекти, воєводи, інші державні уповноважені)
Форма державного контролю	Судовий контроль	Адміністративний нагляд через державних уповноважених
Принцип регулювання компетенції	Самостійність у межах наданих повноважень; непряме державне регулювання	Принцип «негативного регулювання» (дозволено все, що не заборонено законом)
Основні сфери компетенції	Широкі повноваження, визначені законодавством з можливістю локальної адаптації	Фінансово-економічні повноваження, комунальні послуги, охорона порядку та довкілля
Придатність для України	Потребує високого рівня правової культури та довіри до судової системи	Більш відповідає поточному рівню розвитку адміністративних традицій в Україні

Таблиця 3.2 виявляє фундаментальні відмінності в підходах до організації взаємодії між державною владою та місцевим самоврядуванням. Англосаксонська модель ґрунтується на максимальній автономії і відсутності спеціальних органів адміністративного контролю, натомість покладаючись на судову систему. Континентальна передбачає активну роль державних уповноважених – префектів, воєвод, – які здійснюють нагляд за законністю, не втручаючись у предмет самоврядних рішень. На наш погляд, для України, з огляду на стан судової системи та адміністративні традиції, континентальна модель є більш придатною на нинішньому етапі, однак із поступовим наближенням до елементів англосаксонської моделі в міру зміцнення правової держави. Саме континентальний підхід може бути реалізований через перетворення місцевих державних адміністрацій на органи нагляду за законністю з чітко обмеженою компетенцією – аналог префекта.

І.В. Фурман підкреслює, що в основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні [42, с. 51]. Цей принцип передбачає, що публічні функції мають виконуватися на найнижчому можливому рівні – найближчому до громадян. Для Миколаївської обласної державної адміністрації це означає практичну заборону брати на себе ті завдання, з якими здатні впоратися органи місцевого самоврядування.

Британський досвід організації місцевого врядування дає цінні орієнтири для розуміння меж між державним управлінням і самоврядуванням. В. Робсон наголошує, що тісне інтегроване партнерство між центральною та місцевою владою необхідне для досягнення високих результатів у муніципальному адмініструванні. Водночас він застерігає: важливо уникати зведення місцевих органів влади до позиції простих агентів центрального уряду, якщо вони хочуть продовжувати робити свій незамінний внесок у демократичний спосіб життя [52, с. 41]. Це застереження є прямо релевантним для України: надмірна залежність органів місцевого самоврядування від

місцевих державних адміністрацій перетворює першу на технічний виконавчий інструмент, а не на повноцінний орган самоврядування.

П.Г. Річардс зазначає, що історію місцевого врядування у ХХ ст. можна значною мірою підсумувати, перерахувавши розширення обов'язків округу [51, с. 21]. Ця теза вказує на постійну еволюцію місцевого управління відповідно до суспільних потреб – процес, якому в Україні бракує системності. Смеллі К. Б. акцентує увагу на тому, що принцип місцевої демократії та обов'язкової служби міг процвітати або занепадати в різних місцях і зі зміною часу: у деяких випадках система співпраці між провідними мешканцями призводила до розвитку ефективного самоврядування, тоді як в інших система самообрання призводила до прогресивного занепаду [53, с. 13]. Цей висновок свідчить, що ефективність місцевого самоврядування залежить не лише від нормативного закріплення повноважень, а й від реальної спроможності та традицій конкретної громади.

Д.М. Хілл підкреслює демократичну цінність місцевого самоврядування, зазначаючи, що місцеві органи влади забезпечують основні складові демократичного суспільства: обраних представників, які близькі до тих, кому вони служать, і які утворюють легкий канал зв'язку між громадською думкою та радою [50, с. 14]. Місцева державна адміністрація, що підмінює органи місцевого самоврядування, руйнує саме цей канал зв'язку між громадянами і владою.

В.Я. Маліновський зазначає, що кожна держава формує свою оригінальну модель організації публічної влади субрегіонального рівня, в основі якої лежить прагнення досягти балансу державних і місцевих інтересів, і доходить висновку, що для України на нинішньому етапі найбільш доцільним є запровадження адміністративного району, основним призначенням якого є реалізація політики центрального уряду з виконанням функцій державного управління [20, с. 221].

Р.О. Гаврік на основі компаративного аналізу підкреслює принципову різницю між Україною та Італією: в Італії децентралізація розпочалася із

передачі повноважень на регіональний рівень, тоді як в Україні – із надання повноважень безпосередньо територіальним громадам. При цьому якщо в Італії реформа отримала конституційне закріплення, то в Україні вона так і не отримала конституційного підґрунтя. В Італії на місцевий рівень передані усі повноваження, крім прямо зарезервованих за державою; в Україні ж визначено конкретний перелік повноважень органів місцевого самоврядування, решта залишена за державою (див. Таблиця 3.3) [6, с. 56]. Підхід «дозволено те, що прямо вказане» – значно вужчий за підхід «дозволено все, крім прямо забороненого».

Таблиця 3.3

Досвід окремих європейських країн у розподілі повноважень

Країна	Особливості розподілу повноважень	Інституційні особливості	Уроки для України
Італія	Передача всіх повноважень, крім зарезервованих за державою; конкуруюча компетенція; конституційне закріплення	Децентралізація «зверху вниз» – спочатку регіони, потім громади	Потреба конституційного закріплення реформи
Франція, Польща	Наявність префектів як державних уповноважених; нагляд за законністю; представництво інтересів держави	Постійно діючі виконавчі органи на всіх рівнях самоврядування	Заміна МДА на префектів
Фінляндія, Швеція, Данія	Охорона здоров'я у віданні ОМС; держава забезпечує фінансування через дотації	Успішна фіскальна децентралізація; збалансований державний контроль	Розширення повноважень у соціальній сфері
Румунія	Передача публічно-сервісних повноважень на місцевий рівень з паралельним забезпеченням фінансової спроможності	Вплив європейської доктрини місцевого самоврядування	Синхронізація повноважень і ресурсів

Л.В. Кушнір та В.Г. Стаднік узагальнюють діяльність органів місцевого управління, виділяючи три основні групи повноважень. Перша охоплює традиційні муніципальні функції: комунальні послуги, шляхове будівництво місцевого значення, утримання соціальних об'єктів, регулювання забудови. Друга – соціальну сферу: охорону здоров'я, освіту, зайнятість. Саме тут розбіжності між країнами є найсуттєвішими: у Фінляндії, Швеції та Данії

питання медичного обслуговування та охорони здоров'я знаходяться у віданні органів місцевого самоврядування, держава ж лише забезпечує фінансування через дотації. У Франції й Італії, навпаки, органи місцевого самоврядування займаються лише другорядними питаннями у цій сфері. Третя група стосується охорони навколишнього середовища, економічного та територіального планування, зовнішньоекономічних зв'язків і культурного співробітництва. До всіх 3 груп додаються делеговані державою повноваження [18, с. 44].

С.І. Сприндис, аналізуючи досвід Франції та Польщі, формулює три ключові напрямки розвитку місцевого самоврядування в Україні: запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів із власними постійно діючими виконавчими органами; проведення реальної децентралізації через розмежування повноважень між рівнями самоврядування; заміна місцевих державних адміністрацій уповноваженим державою з наглядом за законністю – за аналогією з префектами у Франції [39, с. 47].

О.О. Штефюк на основі аналізу румунського досвіду підкреслює важливість передання публічно-сервісних повноважень на місцевий рівень із паралельним забезпеченням фінансової спроможності таких органів підтримувати належний рівень надання публічних послуг. Румунський досвід особливо актуальний для України, оскільки засвідчує: передача повноважень без одночасного фінансового забезпечення лише перекладає проблему на нижчий рівень, не вирішуючи її [43, с. 119].

Я.В. Журавель звертає окрему увагу на данський досвід: незважаючи на те, що місцеві органи влади в Данії мають широкі повноваження, їхня діяльність постійно перебуває під контролем відповідних органів центральної влади. Данія поєднала успішну фіскальну децентралізацію із збалансованим державним контролем: широка автономія органів місцевого самоврядування і ефективний нагляд за законністю не суперечать одне одному [12, с. 270].

Викладений компаративний аналіз та системні проблеми, виявлені у підрозділі 3.1, дозволяють сформулювати конкретні напрями вдосконалення

діяльності Миколаївської обласної державної адміністрації. На основі викладеного пропонуємо наступні напрями вдосконалення (див. Додаток Б).

1. Трансформація ролі обласної адміністрації від прямого управління до координації та нагляду за законністю. Регламент МОДА визначає адміністрацію як орган, що реалізує повноваження у встановлених законом межах, однак не розмежує управлінські, координаційні та наглядові функції між собою [34]. Водночас Закон України «Про місцеві державні адміністрації» відносить до завдань ОДА забезпечення взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [28]. Координаційна функція вже нормативно закріплена, але підпорядкована прямим управлінським повноваженням. Реформа полягає у зміні пріоритетів: функція прямого галузевого управління має поступитися координаційній та наглядовій – відповідно до принципу субсидіарності [9].

2. Законодавче розмежування власних і делегованих повноважень. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» допускає делегування обласною радою окремих повноважень ОДА, але не встановлює вичерпного переліку сфер допустимого делегування та критеріїв обсягу переданих функцій [28]. Регламент МОДА також не деталізує різницю між власною і делегрованою компетенцією [34]. Вирішення потребує доповнення закону нормами, що закріплюють вичерпний перелік предметів делегування, форму і умови відповідних рішень обласної ради, а також механізм контролю за виконанням делегованих функцій.

3. Оптимізація внутрішньої структури та функціональний аудит підрозділів. Структура МОДА з розгалуженою системою департаментів, управлінь і відділів формується розпорядженням голови без нормативно закріплених критеріїв щодо кількості підрозділів або заборони дублювання [34]. Першим практичним кроком є проведення функціонального аудиту апарату обласної адміністрації – виявлення підрозділів із дублюючими функціями насамперед у сферах інвестиційної діяльності, соціального захисту і контрольно-аналітичної роботи. За результатами аудиту доцільно укрупнити

або ліквідувати надлишкові структури, керуючись принципом «одна функція – один відповідальний підрозділ». Такий підхід узгоджується з принципом ефективного використання потенціалу, що обстоює В.Б. Денєга [7, с. 22].

4. Обмеження персоніфікації влади голови обласної адміністрації та підвищення інституційної стабільності. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» закріплює за головою право одноосібно визначати структуру апарату, розподіляти обов'язки між заступниками та формувати порядок денний управлінської діяльності [28]. Ця модель створює надмірну залежність функціонування обласної адміністрації від суб'єктивних рішень однієї особи. Пропонується: закріпити у Регламенті МОДА вичерпний перелік управлінських рішень, що приймаються виключно колегіально; передбачити обов'язкове погодження змін структури апарату з постійно діючим дорадчим органом. Це відповідає принципу неконфліктності та інституційної автономності, що обстоює А.П. Самойлов [36, с. 197].

5. Перехід до моделі нагляду за законністю (префектурна модель). Найбільш системним напрямом є відокремлення функції нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування від прямих виконавчих функцій ОДА. Правова підстава вже міститься у Законі України «Про місцеві державні адміністрації», яким адміністрація наділена повноваженнями з перевірки дотримання законності і скасування актів нижчих адміністрацій [28]. Реформа передбачає чітке структурне та нормативне відокремлення наглядового напрямку: виділення у Регламенті МОДА окремого розділу з наглядових функцій; визначення переліку актів органів місцевого самоврядування, що підлягають обов'язковій перевірці; встановлення строків та порядку реагування [34]. С.І. Сприндис та Я.В. Журавель переконливо доводять, що саме така модель є природним наступним кроком для України [39, с. 47].

Отже, на основі вищевикладеного пропонуємо такі напрями вдосконалення діяльності Миколаївської обласної державної адміністрації:

- 1) трансформація ролі обласної адміністрації від прямого управління до

координації та нагляду за законністю відповідно до принципу субсидіарності; 2) законодавче розмежування власних і делегованих повноважень через доповнення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та Регламенту МОДА; 3) функціональний аудит апарату і оптимізація структури за принципом «одна функція – один відповідальний підрозділ»; 4) обмеження персоніфікації влади голови шляхом запровадження колегіальних механізмів ухвалення ключових рішень; 5) перехід до префектурної моделі нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування без прямого втручання у предмет самоврядних рішень – за аналогією з досвідом Франції та Польщі. Реалізація зазначених напрямів можлива в межах чинного законодавства – за умови цільових змін до зазначених нормативних актів.

Висновки до розділу 3

Проведений аналіз показує, що проблеми у розподілі повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування мають комплексний і системний характер. Основними чинниками є: нечітке законодавче визначення меж власних і делегованих повноважень, суміщення функцій виконання та контролю в одній посаді, надмірна персоніфікація влади, а також відсутність механізмів ресурсного забезпечення делегованих завдань. Практика Миколаївської обласної державної адміністрації підтверджує, що ці проблеми не носять ситуативний характер, а закладені в організаційну та нормативну структуру інституту, що призводить до дублювання функцій, розмиття відповідальності та правової невизначеності. Теоретичні принципи, запропоновані В.Б. Денегою та А.П. Самойловим, демонструють можливі шляхи вирішення цих проблем, проте без законодавчих та організаційних змін вони залишаються лише орієнтирами.

Аналіз європейських моделей децентралізації та досвіду зарубіжних держав демонструє, що вдосконалення системи повноважень місцевих державних адміністрацій в Україні потребує переходу від прямого управління до функції координації та нагляду за законністю. Принцип субсидіарності, закріплений у Європейській хартії місцевого самоврядування, визначає, що основні публічні функції мають виконуватися на рівні органів місцевого самоврядування, а МДА повинні забезпечувати контроль за законністю та координацію. Компаративний аналіз показує, що для українських реалій найбільш придатною є континентальна (префектурна) модель, за якої адміністрація зосереджується на нагляді та контролі без втручання у предмет самоврядних рішень. Для Миколаївської обласної державної адміністрації це передбачає: чітке законодавче розмежування власних і делегованих повноважень, оптимізацію внутрішньої структури та функцій, обмеження персоніфікації влади голови через колегіальні механізми, а також формалізацію наглядових функцій за аналогією з префектурною моделлю. Реалізація цих напрямів дозволить підвищити ефективність, законність та збалансованість взаємодії між державними органами та місцевим самоврядуванням.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі досліджено сучасні тенденції розширення й обмеження повноваження місцевих державних адміністрацій в Україні. Отриманні результати у процесі дослідження дають змогу сформулювати наступні висновки і пропозиції:

1. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади, який здійснює державне управління на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізує як власні повноваження, так і повноваження, делеговані відповідною радою. У системі органів виконавчої влади місцеві державні адміністрації посідають субрегіональний рівень і забезпечують реалізацію державної політики на місцях, виступаючи сполучною ланкою між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» забезпечує цілісність системи виконавчої влади, визначаючи її основні складові: правову природу, організаційну структуру, обсяг повноважень, взаємовідносини з органами місцевого самоврядування, а також механізми підзвітності й контролю. Разом з тим, положення Закону характеризуються низкою суттєвих недоліків, серед яких варто виокремити застарілість концептуальних засад, нечітке розмежування компетенцій між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також проблеми кадрового забезпечення. Визначальною залишається проблема концептуальної невідповідності між європейськими стандартами публічного управління та традиційними галузевими підходами, що збереглися у національній правовій системі. За умов незавершеності судової реформи це призводить до формування малоефективної та конфліктогенної моделі взаємодії між різними рівнями публічної влади.

2. Децентралізаційні процеси та адміністративно-територіальна

реформа зумовили формування складної та суперечливої моделі трансформації повноважень місцевих державних адміністрацій, у межах якої відбувається перерозподіл управлінських функцій між різними рівнями публічної влади. Поступова втрата ними прямих управлінських важелів у ключових сферах поєднується з посиленням координаційно-наглядових функцій, що відповідає переходу від ієрархічної до партнерської моделі врядування та визначає їх нову роль як інституцій забезпечення законності, узгодженості державної політики та якості публічних послуг. Водночас подальша ефективність такої трансформації значною мірою залежатиме від узгодженості нормативно-правового забезпечення, інституційної спроможності органів влади та рівня розвитку міжінституційної взаємодії.

3. Аналіз нормативно-правових актів і наукових підходів дає підстави стверджувати, що в умовах децентралізації та воєнного стану система повноважень місцевих державних адміністрацій зазнала суттєвих змін. З одного боку, децентралізаційна реформа орієнтована на розширення ролі органів місцевого самоврядування та звуження сфери втручання державних адміністрацій у їхню компетенцію. З іншого боку, запровадження воєнного стану обумовило тимчасове посилення повноважень органів виконавчої влади, що зумовлено потребами забезпечення обороноздатності, громадської безпеки та безперервності функціонування держави. У таких умовах особливої ваги набувають ефективні механізми інституційного балансу, підзвітності та контролю, які забезпечують узгодженість діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. Подальше вдосконалення цієї взаємодії потребує комплексного нормативного та організаційного підходу з урахуванням специфіки викликів воєнного часу.

4. Перспективи розвитку системи повноважень місцевих державних адміністрацій в Україні пов'язані насамперед не з їх кількісним розширенням, а з якісною трансформацією їх ролі в системі публічної влади. У сучасних умовах децентралізації ключовим напрямом є перехід від моделі безпосереднього галузевого управління до моделі координації та нагляду за

законністю. Це передбачає зменшення втручання адміністрацій у діяльність органів місцевого самоврядування та водночас посилення їх ролі у забезпеченні дотримання законодавства і реалізації державної політики на місцях. Важливим напрямом є вдосконалення нормативно-правового регулювання, зокрема чітке розмежування власних і делегованих повноважень. Усунення правової невизначеності через визначення сфер делегування, критеріїв передачі повноважень і механізмів контролю сприятиме підвищенню ефективності функціонування системи публічної влади. Перспективним також є проведення функціонального аудиту та оптимізація структури адміністрацій з метою усунення дублювання повноважень. Запровадження принципу «одна функція – один відповідальний суб'єкт» дозволить підвищити керованість і відповідальність у процесі прийняття рішень. Водночас важливим є зменшення персоніфікації влади шляхом розвитку колегіальних механізмів і внутрішніх стримувань, що забезпечить більшу інституційну стабільність. Стратегічною перспективою виступає перехід до префектурної моделі, за якої місцеві державні адміністрації виконуватимуть передусім наглядові функції щодо законності діяльності органів місцевого самоврядування без втручання у зміст їх рішень. Такий підхід відповідає європейським стандартам і сприяє балансу між державним контролем і самоврядною автономією. Водночас ефективність реалізації повноважень залежить від їх належного ресурсного забезпечення. Розширення чи делегування функцій має супроводжуватися відповідними фінансовими, кадровими та організаційними ресурсами. Подальший розвиток системи також пов'язаний із впровадженням принципів субсидіарності, пропорційності та ефективного адміністративного нагляду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабій Ю.Ю. Взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями: проблемні питання. Науковий вісник Ужгородського університету. 2023. Т. 1. Вип. 77. С. 59-64.
2. Бевз Т. Законодавча база реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: здобутки і прорахунки. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2019. Вип. 1. С. 82-96.
3. Бобровський О.І. Удосконалення організаційної структури обласних державних адміністрацій: методичний підхід. Право та державне управління. 2020. № 4. С. 185-197.
4. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.
5. Воротін В., Коваль О., Проданик В. Організаційно-правове та ресурсне забезпечення системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2021. № 3(84). С. 73-79.
6. Гаврік Р.О. Італійський та український досвід впровадження децентралізації публічної влади: питання співвідношення. Правові засади організації та здійснення публічної влади: зб. тез VII Міжнар. наук.-практ. конф. 2024. С. 54-56.
7. Денега В.Б, Петровський П.М. Оптимізація компетенції органів місцевого самоврядування: ризики децентралізації. Expert Paradigm of Law and Public Administration. 2023. № 2(26). С. 18-24.
8. До питання про правову природу місцевих органів публічної адміністрації. Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 85-річчю від дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка-

засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 31 березня 2023 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 372-374.

9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

10. Євтушенко О.Н., Ємельянов В.М., Андріяш В.І. Публічне управління: теоретико-методологічні основи: Підручник. Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2025. 112 с.

11. Ємельянов В.М., Шульга А.А. Нормативно-правовий супровід процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад: недоліки та способи їх подолання. Наукові праці. Т. 298. Вип. 286. Миколаїв: ЧДУ ім. П. Могили, 2017. С. 64-72.

12. Журавель Я.В. Європейський досвід децентралізації влади та перспективи його імплементації в Україні. Юридичний вісник. 2020. № 1. С. 267-273.

13. Журавель Я.В., Діордіца І.В. Актуальні європейські моделі децентралізації влади та перспективи їх впровадження в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 11. С. 343-347.

14. Зінкевич В.К. Шляхи вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Вісник кримінологічної асоціації України. 2024. Т. 31. № 1. С. 376-383.

15. Зубар І.В., Пайлик О.І. Інституційно-правові засади оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 10 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2023_10_12.

16. Ібрагімова А.А. Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04

«Місцеве самоврядування; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіонал. ін-т держ. управління. Львів, 2015. 242 с.

17. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

18. Кушнір Л.В., Стаднік В.Г. Державне та регіональне управління. Публічне адміністрування: Навч. посіб. К., 2022. 248 с.

19. Лялюк О.Ю. Загальна характеристика проблем адміністративно-територіального устрою у сфері місцевого самоврядування. Проблеми законності. 2024. Вип. 166. С. 6-25.

20. Маліновський В.Я. Дизайн публічної влади на субрегіональному рівні в контексті нових викликів. Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії. 2020. № 2(8). С. 209-224.

21. Мовчанюк А.В. Концептуальні основи реформування системи державного управління в Україні. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 2. С. 20-24.

22. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14, 15-16, 17. Ст. 112.

23. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16 квітня 2020 р. № 562-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 35. Ст. 259.

24. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. № 2259-IX [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.

25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій: Закон України від 17 листопада 2020 р. № 1009-IX. Відомості Верховної Ради України. 2021. № 4.

Ст. 31.

26. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

27. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

28. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.

29. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.

30. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. Ст. 1167.

31. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

32. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 33. Ст. 235.

33. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 грудня 2019 р. № 2598 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

34. Регламент Миколаївської обласної державної адміністрації: Розпорядження голови Миколаївської обласної державної адміністрації від 15 липня 2021 р. № 376-р [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://ips.ligazakon.net/document/MI110044>.

35. Регламент Миколаївської обласної ради восьмого скликання:

рішення обласної ради від 17 грудня 2020 р. № 3 [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.mk-oblrada.gov.ua/UserFiles/Image/REG_AKT/2025/Reg201125.pdf.

36. Самойлов А.П. Принципи діяльності та розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади у контексті децентралізації влади в Україні. Успіхи і досягнення у науці. 2024. № 1. С. 186-201.

37. Сірий Ю.М. Актуальні питання діяльності місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2024. Т. 35(74). № 3. С. 123-127.

38. Соха С.С. Правові аспекти організації інституту місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення. Право та державне управління. 2024. № 3. С. 43-50.

39. Сприндис С.І. Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС з огляду на досвід Франції та Польщі. Часопис цивілістики. 2020. Вип. 39. С. 41-49.

40. Сторонянська І.В., Беновська Л.О. Концепт багаторівневого врядування в системі регіонального та місцевого розвитку. Economics and Law. 2025. Т. 78. № 3. С. 120-129.

41. Титикало Р.С. Актуальні питання делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Право і суспільство. 2023. № 3. С. 246-251.

42. Фурман І.В. Напрями впровадження зарубіжного досвіду в систему ефективної роботи органів місцевого самоврядування України в умовах децентралізації влади. Colloquium-journal. 2020. № 22(74). С. 47-61.

43. Штефюк О.О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування Румунії: загальний нарис. Академічні візії. 2025. Вип. 43. С. 112-125.

44. Якайтис І.Б. Зарубіжний досвід модернізації публічного управління на засадах децентралізації. Європейський вимір публічного управління: матеріали IV регіон. наук. конф., м. Чернігів, 18.12.2020 р. / за заг.

ред. О.М. Руденко, О.В. Михайловської. Чернігів: НУ «Чернігівська політехніка», 2020. С. 80-85.

45. Якимович Я.В. Проблема юрисдикції місцевих державних адміністрацій в Україні: зіставний аналіз повноважень. Актуальні проблеми держави і права. 2025. № 107. С. 424-443.

46. Яковець І.С. Щодо створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу. Юридичний вісник. 2024. Вип. 6(59). С. 24-26.

47. Яковчук Я.В. Місцеві державні адміністрації як суб'єкти публічного адміністрування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2021. Вип. 65. С. 261-265.

48. Ярема О.Г, Афтанасів В.М., Вергун В.А. Місцеві державні адміністрації в системі органів виконавчої влади: виклики сьогодення. Students and teachers of universities: learning trends: Proceedings of the XVII International scientific and practical conference, Zaragoza, Spain, December 23-25, 2024. Zaragoza: European Conference, 2024. P. 37-41.

49. Ivan Parubchak, Tetiana Tereshchenko, Anastasiia Shulha, Vitalii Ravliuk, Andrii Antonov. Forecasting Analysis Tools in Managing the Economic Policy of Territorial Communities. Revista de cercetare și intervenție socială, 2025, vol. 90, pp. 155-176.

50. Hill D.M. Democratic theory and local government. London: Taylor & Francis, 2024. 284 p.

51. Richards P.G. The reformed local government system. London: Routledge, 2024. 312 p.

52. Robson W. The development of local government. London: Routledge, 2021. 456 p.

53. Smellie K.B. A history of local government. London: Routledge, 2024. 392 p.

Реалізація та проблеми розподілу повноважень Миколаївської обласної державної адміністрації

Елемент	Нормативне положення	Джерело	Висновок
Правова природа та межі повноважень ОДА	Регламент «визначає порядок діяльності адміністрації, пов'язаної із здійсненням її повноважень»	Регламент Миколаївської обласної державної адміністрації від 15.07.2021 № 376-р	ОДА не формує, а реалізує повноваження у встановлених межах – обмежена інституційна автономія
Система суб'єктів реалізації повноважень	Повноваження здійснюються головою, заступниками, апаратом, структурними підрозділами та допоміжними органами	Регламент Миколаївської обласної державної адміністрації від 15.07.2021 № 376-р	Багаторівнева структура – ризик дублювання функцій та розмиття відповідальності
Повноваження голови ОДА	Голова забезпечує виконання законів, координує органи влади, контролює діяльність, видає розпорядження, розподіляє обов'язки між заступниками	Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV	Концентрація управлінських, координаційних і контрольних функцій в одній посаді – конфлікт ролей
Делеговані повноваження	ОДА розглядає питання, у т. ч. делеговані обласною радою; межі делегування нормативно не визначені	Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV; Регламент МОДА	Нечіткість меж делегування породжує конфлікти компетенції між ОДА та органами місцевого самоврядування
Координаційна функція	ОДА забезпечує взаємодію між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на території області	Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV	Перетин із власними функціями ОМС в економічній та соціальній сферах – дублювання без розмежування
Контроль на функція	ОДА перевіряє виконання Конституції, законів, актів Президента і КМУ; має право скасовувати акти нижчих адміністрацій	Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV	Суміщення виконавчих та контрольних функцій в одному органі – класичний конфлікт ролей
Структурна організація апарату	Апарат складається з департаментів (економіки, фінансів, освіти тощо), управлінь, відділів; перелік затверджується головою	Регламент Миколаївської обласної державної адміністрації від 15.07.2021 № 376-р	Розгалужена структура підвищує транзакційні витрати координації та знижує персоніфікацію відповідальності

**Напрями вдосконалення діяльності Миколаївської обласної
державної адміністрації**

Напрямок вдосконалення	Нормативна підстава / наявна проблема	Джерело	Очікуваний результат
1. Трансформація ролі ОДА: від управління до координації та нагляду за законністю	Регламент МОДА надає широкі управлінські повноваження без пріоритизації координаційної або наглядової функції	Регламент МОДА; Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV	Звуження прямого втручання у справи самоврядування; відповідність принципу субсидіарності
2. Чітке розмежування власних та делегованих повноважень	Межі між власними функціями ОДА і делегованими від обласної ради нормативно не деталізовані – виникають конфлікти компетенції	Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV; Регламент МОДА	Усунення дублювання функцій ОДА та ОМС; зниження конфліктності у сферах соціальної політики та економіки
3. Оптимізація внутрішньої структури та функціональний аудит підрозділів	Структура МОДА має ознаки функціонального дублювання; затверджується розпорядженням голови без нормативних критеріїв	Регламент МОДА	Скорочення підрозділів з дублюючими функціями; зниження адміністративних витрат
4. Обмеження персоніфікації влади голови ОДА	Голова самостійно формує структуру, розподіляє обов'язки та видає обов'язкові акти – надмірна залежність ОДА від одного суб'єкта	Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV; Регламент МОДА	Підвищення інституційної стабільності; збереження управлінської спроможності при зміні керівництва
5. Перехід до моделі нагляду за законністю (префектурна модель)	ОДА поєднує виконавчі та контрольні функції; наглядова функція не виокремлена як самостійна	Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV; Регламент МОДА	Трансформація ОДА на орган нагляду за законністю без прямого втручання у самоврядні рішення