

**А. І. НЕКРЯЧ**  
**І. П. ЛОПУШИНСЬКИЙ**  
**Л. П. ОЛЕНКОВСЬКА**

## **МІСЦЕВА ВЛАДА УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ: ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ**

*Розглядаються механізми формування сучасної моделі місцевої влади в контексті політико-управлінських підходів. Доведено, що процес децентралізації влади, який розпочався 2014 року, започаткував нову концепцію відносин центру та регіонів, відмінне розуміння інституту місцевого самоврядування, спроможного забезпечити належний рівень та якість життя людей. Визначено роль і місце самоврядних цінностей та їх вплив на активність населення, розбудову самодостатнього самоврядування, спроможного протистояти внутрішнім і зовнішнім викликам сьогодення. Підтверджено нагальну потребу налагодження конструктивного співробітництва та взаємодії з усіма членами територіальних громад, місцевою елітою, громадськими об'єднаннями. З'ясовано проблеми, що проявилися на нинішньому етапі перебалансування місцевої влади.*

**Ключові слова:** держава, децентралізація, місцева влада, місцеве самоврядування, управління, самоврядні цінності, партнерство, територіальна громада.

---

© НЕКРЯЧ Анастасія Іванівна – доктор політичних наук, професор, професор кафедри гуманітарних та соціальних дисциплін Полтавського державного аграрного університету; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5058-4145RBVE1994>; e-mail: [anastasian1947@gmail.com](mailto:anastasian1947@gmail.com)

© ЛОПУШИНСЬКИЙ Іван Петрович – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, заслужений працівник освіти України; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7460-7476>; e-mail: [doktordumetaua.@meta.ua](mailto:doktordumetaua.@meta.ua)

© ОЛЕНКОВСЬКА Лариса Павлівна – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8417-3827>; e-mail: [Olenkovska@gmail.com](mailto:Olenkovska@gmail.com)

**Nekryach Anastasia, Lopushynskiy Ivan, Olenkovska Larysa. Local government of Ukraine on the path of democratic transit: political and management aspects**

*The article deals with the mechanisms of the formation of the modern model of the local administration in the context of political and managerial approaches. It proves that the process of power decentralization, which began in 2014, was the start for the new conception of relations between regions and the centre and for the different meaning of the institute of the local administration, which is able to provide an appropriate standard of living for people. The article also deals with the role and place of self-governing values and their impact on public involvement and development of self-government that is able to counter internal and external challenges of the current situations. It proves that there is an urgent need for productive collaboration and interaction between all members of territorial communities, local governing class and public organizations. Attention is also paid to the problems concerning the current stage of the local administration restarting.*

**Key words:** state, decentralization, local administration, local self-government, territorial community, management, self-governing values, partnership.

У наш час, коли відбуваються доленосні й швидкі зміни в українському суспільстві та державі, масштабність і складність завдань, що стоять перед ними, потребують для свого вирішення використання багатьох інститутів, уключаючи інститут місцевого самоврядування. Визнання місцевого самоврядування в статусі однієї із засад конституційного устрою, конституційного принципу організації та здійснення влади в суспільстві й державі передбачає встановлення децентралізованої системи управління, закріплення нових основ взаємовідносин центру, регіонів і місцевих органів. При цьому слід ураховувати й те, що наша держава прагне стати впливовим, передбачуваним міжнародним актором і побудувати демократичну, правову, соціально спрямовану державу, а в перспективі – реалізувати стратегічну зовнішньополітичну мету щодо інтеграції до європейської спільноти.

Саме тому реалізація цих непростих завдань у ситуації, коли держава реально перебуває в стані воєнного конфлікту із РФ, а діяльність державних інституцій має бути ефективнішою, внутрішні й зовнішні виклики потребують суттєвих змін у всіх сферах і на всіх рівнях управління, уключаючи центральний та регіональний.

Метою статті є розкриття механізмів формування нової моделі місцевої влади в контексті децентралізації, формування самоврядних цінностей як важливого підґрунтя розбудови дієздатного самоврядування, спроможного протистояти внутрішнім і зовнішнім викликам, налагодження партнерського співробітництва в межах територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень та публікацій дав змогу встановити, що науковцями приділяється значна увага проблемам децентралізації влади, розбудови самодостатньої місцевої влади в умовах державотворення. Теоретичні дослідження та практичні напрацювання означеної проблематики розкрито в працях вітчизняних учених – О.В. Батанова [1], М.М. Іжі [2], Є.К. Іщейкіна [3], А.С. Матвієнка [4], Р.М. Плюща [5], В.В. Рильської [6] та ін. Узагальненим висновком можна вважати те, що останнім часом у нашій країні стало більше уваги приділятися розвитку місцевого самоврядування, його законодавчому регулюванню, посилилася зацікавленість у вивченні зарубіжного досвіду муніципального управління. Науковці детально вивчають практику переходу від попередньої системи самоврядування до нових форм її функціонування. Дослідники зазначають, що розпочата децентралізація влади заклала вагоме підґрунтя демократичного транзиту від жорсткої централізації до децентралізації всієї системи управління. Як складне суспільне явище, місцеве самоврядування постає однією із засадничих основ конституційного устрою нашої держави, проте не є «державою в державі», а лише формою самоорганізації населення на місцевому рівні, як, власне, це й визначено ст. 5 Конституції України: народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Науковці зазначають, що місцеве самоврядування на нинішньому етапі розвитку – це відродження історичної пам'яті українського етносу, поступовий рух до стандартів, закріплених Європейською Хартією місцевого самоврядування [7], позаяк європейський вибір для нашої держави конституційно визначено як пріоритетний у зовнішній політиці, і він значною мірою залежить від проведення ефективних трансформацій на місцевому рівні. Саме з метою активного залучення органів місцевого самоврядування до процесів державотворення, забезпечення національної єдності українського народу, розвитку культури і самобутності регіонів, сталого розвитку територіаль-

них громад з урахуванням кращого європейського досвіду, посилення зв'язків із регіонами та державами-членами Європейського Союзу, обміну досвідом та налагодження ефективної взаємодії між представниками органів місцевого самоврядування та державними органами влади, вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку в лютому 2021 р. Указом Президента України було створено Конгрес місцевих та регіональних влад України зі статусом дорадчо-консультативного органу при Президентові України та затверджено Положення про нього [8; 9].

Складні й суперечливі процеси, що відбуваються на теренах нашої країни, пов'язані із недостатньою ефективністю започаткованих суспільних реформ, низькою довірою населення до інститутів влади та управління на всіх рівнях, наявністю затяжного конфлікту на Сході України, окупацією РФ Автономної Республіки Крим, впливом світових глобальних викликів, що вносять суттєві корективи до стратегії і тактики діяльності державних структур, потребують від останніх прискореного реформування місцевої влади, наповнення її сучасним змістом, який би відповідав рівню розвитку українського суспільства та потребам сьогодення. Своєю чергою, це зумовило потребу виважено підійти до вирішення питання взаємозв'язку адміністративно-територіального поділу і територіальної основи місцевого самоврядування, проведення системної реформи місцевої влади, політико-правового та матеріально-фінансового її забезпечення.

Інститут місцевого самоврядування в Україні – це специфічний рівень влади, особлива форма її здійснення, що передбачає інший від держави алгоритм управління, принципи організації й взаємодії центру та регіонів. «... Вони не конкуренти й не суперники, а партнери та одна команда, і це потрібно усвідомити», – наголосив Глава держави на Всеукраїнському форумі «Україна 30» 25 лютого 2021 р.

Специфіка їх взаємодії полягає в тому, що ці два рівні влади взаємозалежні та взаємозумовлені, позаяк у них єдине джерело – влада народу. Це аксіома. Водночас органи місцевого самоврядування функціонують у межах відповідних територіальних одиниць, виконують багато функцій і забезпечують загальне благополуччя і добробут тих, кому покликані служити. Так, місцеве самоврядування – це право громадян, населення певної території на

самостійне відання місцевими справами. Визнаючи і гарантуючи це право, держава визнає самостійність місцевого самоврядування в межах його повноважень, бере на себе зобов'язання створювати необхідні умови для їх здійснення.

У контексті вищезазначеного слід назвати окремі ознаки, якими володіє цей інститут громадянського суспільства, та показати його значущість у системі народовладдя, розкрити природу, основні принципи та функції. Головна сутнісна ознака полягає в тому, що суб'єктом місцевої влади безпосередньо є мешканці територіальних громад, які здійснюють самоврядування відповідно до Основного Закону, а також через безпосередні та представницькі форми демократії, органи самоорганізації населення тощо. До важливих ознак, окрім населення, слід віднести: комунальну власність, місцевий бюджет, право видавати нормативно-правові акти місцевого рівня тощо.

В сучасних умовах на зміцнення місцевого самоврядування значний вплив справила реформа децентралізації влади, що стала важливим пріоритетом для нашої держави і заклала підвалини трансформації регіональних і самоврядних систем управління. У ході її проведення місцеві органи влади отримали більше повноважень і компетенції, фінансового забезпечення, земельні та майнові ресурси. На нашу думку, це складний політичний, організаційний, глибоко продуманий крок з боку держави щодо перезавантаження регіональної і місцевої влади, пошуку оптимальної моделі співіснування людей. Започаткована самоврядна модель, надані їй фінансові і управлінські можливості розширили права мешканців, дали змогу реалізувати місцеві ініціативи, розкрити власний потенціал населення відповідної території на самостійне ведення справ, задоволення потреб без опіки та диктату центру.

Наразі у вітчизняну практику закладено концептуально нові підходи, стандарти та цінності з урахуванням світової та європейської самоврядної системи управління. Справді, це своєрідний прорив у сфері державного управління, що має бути конструктивним, прозорим та дієвим.

Завдяки децентралізації розпочалася побудова нових суспільно-політичних відносин центру, регіонів, місцевих органів, громад, бізнесу, підприємницької сфери, інститутів громадянського суспільства, визнаючи їх значущість у державотворчих процесах.

У цілому реформа підтвердила ключове значення ст. 7 Конституції України: держава визнає і гарантує самостійність місцевого самоврядування, ст. 140-146 – щодо його правових засад. Конституційні гарантії стали своєрідною «дорожньою картою» підтримки процесу децентралізації, хоча труднощів організаційного та правового порядку уникнути не вдалося.

Так, через наявність на території України зон ризику в безпосередній близькості до тимчасово окупованих РФ територій, у тому числі АР Крим, Постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» [10], що закріпила розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад областей» [11; 12; 13], було створено низку громад, розбудованих скоріше за політичною, ніж економічною доцільністю. Наприклад, Генічеська та Новотроїцька громади Херсонської області Генічеського району, площа кожної з яких понад 2,5 тис км<sup>2</sup>, що створює як логістичні труднощі, так і управлінські. Такі громади вимагають державної підтримки, адже уряд адміністративно створив простір, який вимагає активної реконструкції з метою забезпечення реальної доступності адміністративних та соціальних послуг у громадах.

У цьому контексті виникли проблеми політичного характеру. Відповідно до свого призначення у місцевої влади немає важливіших завдань, ніж належне життєзабезпечення населення як основної умови існування та стабільності самої влади. Політичного змісту ці питання набувають через те, що ухвалення рішень на місцевому рівні передбачає постійне вирішення конфліктів і примирення інтересів різних груп.

Як відомо, Виборчий кодекс України створив умови для запровадження на місцевому рівні пропорційної виборчої системи для громад з чисельністю виборців понад 10000 осіб та правом висування кандидатів у депутати політичними партіями без прив'язки до місця реєстрації, що спричинило появу політичного маргіналітету, який через відсутність реальних зв'язків із громадою не виконує своїх депутатських обов'язків у раді, депутатом якої він є. Це, очевидно, потребує коригування. Асоціацією міст України проведено аналіз, який свідчить, що цей поріг має бути піднятий до рівня громад з чисельністю виборців від 90 тис.

Крім того, незавершеність реформ в інших сферах, неврегульованість питань адміністративного правонаступництва спричинили низку соціальних та економічних проблем. Органи місцевого самоврядування отримали в спадок системи надання послугу в стані, що не відповідає жодним стандартам. Більше того, самі стандарти надання послуг або відсутні, або не відповідають сучасним умовам. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» [14] передбачено, що всі об'єкти комунальної власності районних рад передаються територіальним громадам за місцем їх адміністративного розміщення. Хоча відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні (ст. 26), компетенція щодо рішення про прийняття об'єктів до комунальної власності належить місцевим (сільським, селищним, міським) радам, оскільки фінансування таких об'єктів здійснюватиметься з місцевих бюджетів.

Отже, сформовані територіальні громади отримали додаткове навантаження у вигляді, наприклад, закладів охорони здоров'я, переведення яких на місцевий рівень на жодному етапі медичної реформи не передбачалося, оскільки в 2020 – на початку 2021 р. йшлося про формування госпітальних округів та збереження системи охорони здоров'я у віданні держави або збереження її на рівні обласних рад. Наразі ж територіальні громади вимушені відшукувати шляхи оптимізації діяльності лікувальних закладів, розрахованих на іншу кількість людей і території. І жодним чином законами не врегульовано потребу участі сусідніх громад, що користуються послугами конкретної лікувальної установи, в її співфінансуванні.

Зазначимо, що органи місцевого самоврядування посідають особливе місце в системі управління, оскільки мають особливий об'єкт управління: питання місцевого значення. Ключовим поняттям при цьому виступає *самостійність, яка гарантується державою (ст. 7 Конституції України)*. Іншим проявом принципу самостійності місцевого самоврядування і водночас гарантією є співвідношення повноважень та матеріально-фінансових ресурсів. До числа гарантій, які забезпечують самостійність, можна віднести й те, що зміна меж територій, у яких здійснюється самовря-

дування, проводиться з урахуванням думки населення відповідної території, дозволяє їм формувати бюджети відповідно до місцевих пріоритетів і місцевої політики. Однак порушення методики формування спроможних громад [15] стало причиною появи громад, що не витримали конкуренції. Наприклад, Гладківську громаду колишнього Голопристанського району Херсонської області (нині – Скадовський район) було приєднано до інших громад через низький рівень спроможності.

Ще про одну ознаку слід наразі вести мову. Це власна відповідальність за організацію власного добробуту на місцях, ефективного управління місцевими справами, що безпосередньо залежить від змісту тих рішень, які ухвалюють органи місцевого самоврядування. Підготовка й ухвалення їх включає кілька стадій: формулювання потреб мешканців громад; офіційний їх розгляд; ухвалення або ж відхилення рішення або прийняття поправок; виконання ухваленого рішення. При їх підготовці важливо володіти достовірною інформацією щодо стану справ у громаді, запроваджувати принципи етики в процесі ухвалення рішень, а також прозорого, підзвітного та орієнтованого на громадян місцевого управління. Саме на це й спрямовано систему збирання та обробки статистичних даних «Автоматизована система муніципальної статистики», що передбачає консолідацію статистичних даних громад, можливості бенч-маркінгу, що в умовах відмови державної статистики від збирання даних по громадах є єдиною можливістю збирати та використовувати дані з метою ухвалення управлінських рішень. За великим рахунком, на місцевому рівні має бути відпрацьовано ефективний механізм їх ухвалення, що сприяв би комплексному вирішенню питань з найбільшою користю для людей.

Слід також звернути увагу на ту обставину, що територіальна громада сама по собі є складним суспільним організмом, тому будь-яке необґрунтоване рішення може призвести до негативних наслідків та небажаного підсумку. На нашу думку, навіть якщо проблеми знаходяться «на поверхні», то для їх розв'язання недоцільно використовувати радикальні засоби, а слід вдаватися до тих, що максимально задовольнили б інтереси сторін. Одним із таких засобів є *компромiс*. Принагідно зазначимо, останній потрібен при розгляді будь-якого місцевого питання, оскільки підтверджує намагання мешканців спільно вирішувати справи.



Як відомо, сучасне суспільство породило «політичну людину», ідеали та ціннісні орієнтації якої суттєво відрізняються від попередніх поколінь. Проявляється це в тому, що значна частина людей ігнорує місцеві вибори, що було підтверджено місцевими виборами 2020 р., мало цікавиться діяльністю депутатів місцевих рад, виявляє слабку зацікавленість у місцевому самоврядуванні як такому. Така ситуація є результатом низки політичних, організаційних та правових чинників. Своєю чергою, це недостатня робота місцевих партійних осередків, що згадують про електорат лише напередодні чергових виборів, постійно не мотивують його до співпраці, забувають про потребу виконання передвиборчих наказів, що призводить до втрати безпосередніх і зворотніх зв'язків та контактів.

Як свідчить практика, більшість людей мають обмежений, неформальний і епізодичний доступ до діяльності органів місцевого самоврядування. Хоча громадяни володіють природнім правом на участь у справах громади, правом знати все, що відбувається в ній, щоб обговорювати, порівнювати їх, з погляду власних і спільних інтересів. Принагідно слід зазначити, що люди часто незадоволені якістю послуг, що надають їм місцеві структури.

Тож щоб участь громадян у вирішенні місцевих справ була продуктивною, місцева влада насамперед має бути зацікавленою у формуванні самоврядних цінностей, таких як: рівність, демократія, відкритість, солідарність, згуртованість, повага, довіра тощо.

Так, переможцями конкурсу відкритого врядування 2021 р. стали обласні центри Вінниця й Тернопіль, демонструючи найширший доступ громадян до ухвалення управлінських рішень. Розвиваючи цей напрям, Асоціація міст України підписала меморандум із Мінцифрою, в межах якого в муніципалітетах з'являються посади СДТО – політичні посади, посадовці, на яких будуть опікуватися питаннями цифровізації муніципалітетів. Однак уже на цьому етапі розвитку громади забезпечують відкритість місцевих бюджетів, і навіть бюджетів автономних у фінансовому сенсі суб'єктів виконання місцевих бюджетів, зокрема освітніх закладів.

Практично всі громади є учасниками платформи «Прозорий бюджет». Кабінет Міністрів ухвалив Концепцію створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» [16]. Одне із основних завдань системи «Прозорий бюджет» –

автоматизувати бюджетний процес та викоринити корупційну складову в ньому. Інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет» забезпечує прозорість бюджетних процесів та процедур на державному та місцевому рівнях, а також дозволяє громадянам контролювати використання коштів розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів, державними підприємствами, Пенсійним фондом та Фондом соціального страхування.

Зазначимо, що самоврядні цінності – це регулятори бажань і потреб людей, їх мотивація, механізм підтримання певного порядку, узгодження інтересів та суспільних суперечностей. Вони безпосередньо не залежать від діяльності самого суб'єкта, не виникають із матеріальних речей, а є продуктом самоврядного процесу, загальної культури людей. Зауважимо, що цінності можуть як потрапляти до їх поля зору, так і випадати з нього через різні обставини та чинники, проте ніколи не припиняючи свого існування. Цінності є вічними категоріями і базуються на узгодженості та збалансованості інтересів людей, різних груп, місцевих і регіональних об'єднань, створюючи особливе підґрунтя, самоврядну матрицю, що стає основою розбудови самодостатньої, розвиненої, дієздатної влади. Самоврядні цінності відрізняються в часовому вимірі, на різних етапах існування суспільства і держави. Коротко розглянемо окремі з них та їх вплив на становлення сучасних територіальних громад і активність самих мешканців.

Передусім звернемо увагу на *рівність*, що в умовах самоврядування означає можливість отримувати доступ до всіх наявних благ та послуг. Питання рівності виникає через різні обставини: при здійсненні ухвалених рішень, що можуть бути вигідніші одним групам, ніж іншим, у прагненні ставитися до вимог усіх громадян на рівних і справедливих засадах у ході повсякденного управління. Проте в чому ж члени територіальних громад є рівними і як рівність впливає на відносини між ними та місцевою елітою? На нашу думку, егалітарний ідеал не розглядає всіх людей абсолютно однаковими, проте передбачає надання рівних можливостей і мотивує їх до взаємної терпимості. Рівність передбачає надання рівних можливостей усім мешканцям громад без винятку, вона стає своєрідним віддзеркаленням стану демократичності, справедливості, розподілу благ між членами громади, основою цивілізованості буття, якості та доступності послуг. Такий підхід базується

на тому, що громадянин виступає не тільки споживачем послуг, а й водночас платником податків і володільцем власності. Саме тому рівність у зверненнях до органів місцевої влади і рівність можливостей для кожного члена громади – це ключові ознаки місцевої влади. І хоча рівність у зверненнях і рівність можливостей є суттєвими для демократичного суспільства, проте існує велика відмінність між владою і впливом різних людей і груп. Ці відмінності суттєві й на практиці породжують несправедливість. Саме тому встановлення рівності неможливе без контролю самого населення і є головною ознакою демократичності та довіри на місцевому рівні. Такі можливості, як правило, громади реалізують через різні форми безпосередньої демократії, що впроваджуються свідомими громадами через ухвалення статутів територіальних громад. Безумовно, маємо практику використання як шаблону типового Статуту територіальної громади, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Однак громади розширюють можливості реальної участі в ухваленні управлінських рішень через Статут. Процес роботи над ним консолідує громаду, перетворюється на школу активізму, сприяє реальному утвердженню громадянських цінностей і традицій.

Наукою і практикою доведено, що місцеве самоврядування є суттєвою і невід’ємною складовою демократії. Воно зміцнює права громадян і є важливим засобом політичної освіти та виховання. Місцеве управління охоплює поняття демократії, оскільки є тією сферою, де легітимна влада може здійснюватися і бути підконтрольною. Сама теорія демократії виходить із природи людини і його життя в суспільстві. Розвиток місцевого самоврядування на нинішньому етапі його розбудови неможливо здійснити без демократичного транзиту, без поліпшення якості місцевої демократії.

Як відомо, демократичні права і обов’язки пов’язані з двома проблемами. Перша – підзвітність і доступ до управління та управлінців. Цілком логічно, щоб утримувати своїх представників під контролем, люди повинні знати, чим вони займаються. І це друга проблема. Зазначимо, що демократія – це те, що люди роблять реально, а не те, що вони повинні були б робити взагалі. Відповідно до стандартів демократії важливо, щоб представницькі органи спільно із мешканцями ухвалювали рішення, базуючись на повній і точній, об’єктивній та неупередженій інформації. «Правила гри»

на інформаційному полі мають сприяти їм в отриманні актуальної та чіткої інформації, що буде викладена в доступній для сприйняття людей формі. Наприклад, система «Прозорий бюджет» надає доступ громадянам до інформації про публічні кошти на всіх стадіях планування та використання, сприяє підвищенню інвестиційної привабливості країни за рахунок більш відкритої політики уряду, зменшує вірогідності зловживань та вчинення корупційних дій на всіх етапах бюджетного процесу. В цьому контексті слід звернути увагу на той факт, що місцевому управлінню властивий суттєвий недолік. Це слабе комунікування з населенням на різних рівнях управління. Звісно, від цього політична влада тільки програє, оскільки зворотній зв'язок – це надійне підґрунтя для ухвалення своєчасних і виважених рішень. Нині комунікування реально здійснюють партійні осередки, групи тиску і ЗМІ. Місцева влада за власною ініціативою повинна сама виявляти найбільш проблемні питання своїх громадян, а не чекати ініціативи знизу, хоча наразі досить інтенсивно розвиваються нові форми комунікації: електронні петиції [17], електронні звернення, програма «Дія», що дають можливість пересічному громадянину розраховувати на оперативний зворотній зв'язок із місцевими чиновниками, місцевою елітою з метою задоволення своїх потреб.

Місцеве самоврядування – унікальна сфера, що сприяє втіленню таких рис демократії, як спільність завдань, відповідальність, толерантність, повага один до одного, солідарність та контроль. Зазначимо, що це добра школа політичного виховання населення, набуття ним навичок спільного розв'язання справ.

Складність і характер завдань, що реалізує місцева влада, потребує узгоджених дій у відносинах між місцевою елітою і мешканцями. У контексті цього слід вести мову про таку самоврядну цінність, як **відкритість**. Сутність останньої полягає в тому, що діяльність місцевих органів повинна бути прозорою. У межах громади має діяти надійний механізм ухвалення рішень від імені населення, розподілу фінансових ресурсів, запобігання корупційним схемам серед управлінського апарату. Відкритість формує підґрунтя **довіри до влади**. Проте виникає запитання: чи можна досягти цього в реальній практиці? Так, можна, проте за однієї умови: дії чиновників повинні бути підпорядкованими відповідним професійним стандартам та публічному обговоренню. Полі-

тика, яку вони здійснюють, планування і результати їхньої роботи постійно мають бути в полі зору мешканців територіальних громад та перебувати під їхнім контролем. Сучасний місцевий чиновник уособлює багато функцій: керівника, посередника між мешканцями і місцевою елітою, захисника суспільних інтересів, а тому має володіти такими рисами: мистецтвом міжособистісного спілкування, умінням вести перемовини в статусі представника партії, здатністю критичного мислення, ухвалювати продумані, виважені й раціональні рішення.

Принагідно зазначимо, що важлива роль у відкритості влади належить інформаційним сайтам. Практично всі органи місцевого самоврядування використовують Портал відкритих даних для поширення важливої інформації.

Ставлення влади до населення та задоволення його потреб значною мірою залежать від місцевих партійних осередків. Останні через своїх представників у депутатському корпусі повинні сприяти оперативному і справедливому розгляду звернень громадян, дотриманню всіх правових засобів, які б виключали переслідування з боку чиновників та захищали від свавілля, наклепу тощо. Саме тому відкритість, довіра формують підвалини ще однієї цінності – *справедливості*, яка є важливою самоврядною ознакою місцевої влади.

Проте неповною мірою врегульованість питань, пов'язаних із передачею до комунальної власності об'єктів з одного рівня на інший призвела до ситуації, коли мешканці не можуть у повному обсязі отримати медичні та інші послуги. Не запрацювали повною мірою на місцевому рівні й госпітальні округи.

Доцільно вести мову також про таку цінність, як *згуртованість*. Чим згуртованішою та мобільнішою є громада, тим більше завдань вона здатна вирішити на користь кожного її члена. Ця цінність безпосередньо пов'язана із зацікавленістю мешканців у спільному виробленні практичних форм функціонування громади, діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки коли мешканці безпосередньо задіяні у вирішенні спільних завдань, вони поділяють результати та наслідки, ризики такої роботи.

Отже, місцева влада нині має значне нормативно-правове поле для створення сприятливого самоврядного середовища, в якому реально можна досягти балансу повноважень центру і регіонів,

захисту прав і свобод людини. Об'єднувальним чинником побудови такого самоврядного простору мають стати новообрані в жовтні в 2020 р. місцеві ради, що належним чином повинні задовольняти потреби та інтереси всіх мешканців, залучаючи останніх безпосередньо до практичних дій. Сприяти цьому має пряма і представницька форми демократії, що дають змогу мешканцям впливати на місцеву еліту, вимагаючи від останньої відкритості, оцінювати її роботу з погляду ефективності та доступності послуг, належного використання фінансових ресурсів.

Місцева влада повинна стати по-справжньому відповідальною за добробут своїх громадян, професійно управляти, розробляти і визначати пріоритетні напрями, цілі, яких прагне досягнути. Ця діяльність має враховувати нагальні потреби громадян. Своєю чергою, місцева еліта постійно повинна виявляти нові потреби, поточні вимоги, оперативно реагуючи на них.

Критерієм оцінки місцевої влади повинна стати підконтрольність з боку мешканців, рівень забезпечення громадянських прав і свобод, оскільки в умовах реформованої влади люди стають відповідальнішими за ухвалені рішення, справедливий розподіл благ на користь усіх, а не окремої групи чиновників.

Як відомо, місцеві влада є її політичним органом і має відображати політичні думки та прагнення електорату. Саме тому важливо досягати консенсусу в усіх питаннях місцевого життя, щоб очікування людей щодо місцевої влади та якості послуг, на які вони можуть розраховувати, ставали надійним підґрунтям розбудови справжніх самодостатніх територіальних громад, довіри до неї.

На ефективність місцевої влади значною мірою впливає співвідношення партійно-політичних сил, місцевих партійних осередків, груп тиску, зацікавлених груп та наскільки активно до самоврядного процесу залучено бізнесову та підприємницьку місцеву еліту. Остання відіграє важливу роль у місцевій економіці, залученні вигідних інвестицій, що мало б сприяти розвитку громад. Саме тому партнерська співпраця підприємців різних сфер з місцевою владою – запорука узгодженості інтересів зацікавлених сторін, оновлення місцевої економіки та розвитку новостворених громад з метою створення сприятливих умов для співіснування і проживання людей.

Українська модель самоврядування вибудовується на новітніх ціннісних орієнтаціях і стандартах. Вони віддзеркалюють наявний рівень демократії, є підсумком відповідної суспільної еволюції, зламу адміністративно-командної системи управління, диктату центру і, безперечно, зрілості самих громадян, які повсюдно демонструють готовність брати на себе повноту влади і відповідальність за вирішення місцевих справ. Самоврядні стандарти – це основоположні принципи, на основі яких існує злагода в будь-яких суспільних групах та об'єднаннях. У практичному плані вони сприяють формуванню середовища взаєморозуміння, узгодження індивідуальних і спільних позицій між усіма членами громади, заохочуючи їх до спільної праці. Це бажані настанови для кожного і громади в цілому, ключові орієнтири цивілізованого самоврядного простору, в якому кожен мешканець відчував би себе справжнім господарем власної долі і ставав солідарним з іншими членами громади за спільний добробут і благополуччя.

Самоврядні цінності – ефективний механізм легітимації місцевої влади та довіри до неї. Адже щоб досягти вищого рівня розвитку новоутворених територіальних громад у результаті децентралізації, потрібно налагодити дієву співпрацю, відкрите спілкування, постійний діалог місцевої влади, місцевої еліти і людей, оскільки лише через підходи мешканець виробляє власне ставлення до практичних дій місцевої влади, місцевих чиновників та офіційних осіб, депутатського корпусу. І або починає довіряти їй, співпрацюючи з нею, або, навпаки, нехтувати нею. Важливо, щоб самоврядні цінності та стандарти було закріплено в статутах, оскільки вони створюють ті життєво важливі, універсальні «правила гри», що регулюють усі сфери суспільного життя в межах територіальних громад. Цінності по-своєму захищають і зміцнюють права і свободи мешканців, стають важливим показником їхнього політичного виховання, набуття ними самоврядної культури, що полягає в переході від культури підпорядкування до культури участі.

Зарубіжний досвід територіальної організації місцевого самоврядування засвідчує багатогранність шляхів і форм вирішення місцевих справ. Місцеве самоврядування в Україні формується в нестандартних умовах, викликах, суперечностях. Складності додає ще той факт, що 7 років поспіль Україна перебуває в стані конфлікту із РФ через окуповані нею території. Водночас розпо-

чатий процес перезавантаження місцевої влади є незворотнім і нагальним та відповідальним для всього українського суспільства, оскільки спрямовує її в напрямку відродження цінностей та стандартів, закладених Європейською Хартією місцевого самоврядування [7], що збігається з європейським вибором нашої країни і відповідно до Основного Закону визнано пріоритетним напрямом на сучасному етапі державотворення. Однак зарано вважати, що процес перезавантаження регіональної і місцевої влади і вирішення питань територіальних засад відбувся остаточно. Це тривала робота. Тридцять років незалежності та п'ять років в умовах децентралізації лише концептуально окреслили орієнтири майбутньої влади. Для успішного її завершення знадобиться триваліший період і об'єднання зусиль центральної, регіональної й місцевої еліт, усього громадянського суспільства, асоціацій органів місцевого самоврядування. Власне, настав час, коли маємо дати чітку відповідь на запитання: яку владу хочемо мати: цивілізовану, демократичну, спроможну забезпечити нам якісне життя? Відповідь очевидна. Проте на таку модель потрібно працювати спільно: центру, регіонам, громадам. Тож попри події, що відбулися за роки незалежності Української держави, внутрішні виклики, зовнішні загрози, посилену централізацію, місцева влада змогла вижити й адаптуватися до нових умов і продовжити виконувати свою історичну місію життєзабезпечення людей.

1. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 511 с. 2. Іжа М., Львова Є. Сучасні тенденції формування концепції сталого розвитку України у контексті демократичного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. Вип. 2. С. 3-6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ardyo\\_2011\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ardyo_2011_2_3). 3. Іщейкін Є. К. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. 404 с. 4. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с. 5. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ: Рідна мова, 2016. 744 с. 6. Rylska V.V. Decentralization effect in Nordland counties experience for Ukraine. *Публічне управління*. 2017. №2. С.181-189. 7. Європейська Хартія місцевого самоврядування. *Місцеве самоврядування*. 1997. №1-2. С. 20. 8. Конгрес місцевих та регіональних влад при



Президентові України: Указ Президента України від 25 лютого 2020 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/73/2021-36833>. **9.** Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України: Указ Президента України від 4 березня 2021 року №89/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-zatverdiv-polozhennya-pro-kongres-miscevih-ta-regi-66973>. **10.** Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>. **11.** Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад областей: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 712-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/712-2020-%D1%80#Text>. **12.** Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2014 року №157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91. **13.** Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>. **14.** Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17 листопада 2020 року № 1009-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>. **15.** Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>. **16.** Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 92-р. URL: <https://mof.gov.ua/uk/open-budget>. **17.** Єдинна система місцевих петицій. URL: <http://e-dem.in.ua>.

### References:

1. Batanov O. V. (2003). Konstytutsiyno-pravovyy status terytorial'nykh hromad v Ukrayini. Kyiv: Vydavnychyy dim» In Yure». 511 p.
2. Izha M., L'vova Ye. (2011). Suchasni tendentsiyi formuvannya kontseptsiyi staloho rozvytku Ukrayiny u konteksti demokratychnoho vryaduvannya. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya*. Vyp. 2. P. 3-6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2011\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2011_2_3).
3. Ishcheykin, YE. K. (2018). Polityko-pravovi zasady byudzhetu uchasti v systemi demokratychnykh praktyk: svitovyy dosvid i Ukrayina: monohrafiya. Kyiv: Vyd-vo «Yurydychna dumka», 404 p.
4. Matviyenko, A. S. (2015). Polityko-pravovi zasady terytorial'noyi orhanizatsiyi derzhavy: svitovyy dosvid i Ukrayina: monohrafiya. Kyiv: In-tut derzhavy i prava imeni V. M. Korets'koho NAN Ukrayiny. 376 p.
5. Mistseve samovryaduvannya v umovakh detsentralizatsiyi vlady v Ukrayini: kolektyvna monohrafiya / Za zah. red. R. M. Plyushcha. Kyiv: Ridna mova, 2016. 744 p.
6. Rylska, V.V. (2017). Decentralizationeffectin Nordlandcounriecexperiecefor

Ukraine. *Publichne upravlinnya*. № 2. P.181-189. 7. Yevropeys'ka Khartiya mistsevoho samovryaduvannya. *Mistseve samovryaduvannya*. 1997. №1-2. P. 20. 8. Konhres mistsevykh ta rehional'nykh vlad pry Prezydentovi Ukrainy: Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 25 lyutoho 2020 roku №. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/73/2021-36833>. 9. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Konhres mistsevykh ta rehional'nykh vlad pry Prezydentovi Ukrainy: Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 4 bereznya 2021 roku № 89/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-zatverdiv-polozhennya-pro-kongres-miscevih-ta-regi-66973>. 10. Pro utvorennya ta likvidatsiyu rayoniv: Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy vid 17 lypnya 2020 roku № 807-IKH. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>. 11. Pro vyznachennya administratyvnykh tsentriv ta zatverdzhennya terytoriy terytorial'nykh hromad oblastey: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12 chervnya 2020 roku № 712- r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/712-2020-%D1%80#Text>. 12. Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05 lyutoho 2014 roku №157–VIII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2015. № 13. St. 91. 13. Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vldy v Ukraini: rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnya 2014 roku № 333-r URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>. 14. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrainy shchodo vporyadkuvannya okremykh pytan' orhanizatsiyi ta diyal'nosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya i rayonnykh derzhavnykh administratsiy: Zakon Ukrainy vid 17 lystopada 2020 roku № 1009-IKH. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>. 15. Pro zatverdzhennya Metodyky formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 kvitnya 2015 roku № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>. 16. Pro skhvalennya Kontseptsiyi stvorennya intehrovanoyi informatsiyno-analitychnoyi systemy «Prozoryy byudzhet»: rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 lyutoho 2016 r. № 92-r. URL: <https://mof.gov.ua/uk/open-budget>. 17. Yedynna systema mistsevykh petytsiy. URL: <http://e-dem.in.ua>.

***Nekryach Anastasia, Lopushynskiy Ivan, Olenkovska Larysa. Local government of Ukraine on the path of democratic transit: political and management aspects***

The article considers the mechanisms of forming a modern model of local government in the context of political and managerial approaches; it is proved that the process of decentralization of power, which began in 2014, launched a new concept of relations between the center and the regions, a great understanding of the institution of local self-government, able to ensure the appropriate level and quality of life; the role and place of self-governing values and their influence on the activity of the population, the development of self-sufficient self-government, able to withstand the internal and external challenges

of today; the urgent need to establish constructive cooperation and interaction with all members of territorial communities, local elite, public associations was confirmed; The problems that have emerged at the current stage of the reset of local government have been clarified.

It is noted that the institution of local self-government in Ukraine is a specific level of government, a special form of its implementation, which provides a different management algorithm from the state, the principles of organization and interaction of the center and regions.

The individual features of this institution of civil society are named, and to show its significance in the system of democracy, to reveal the nature, basic principles and functions

It was found that local governments have a special place in the management system, because they have a special object of government: issues of local importance.

Attention is drawn to the fact that the territorial community itself is a complex social organism, so any completely unreasonable decision can lead to negative consequences and undesirable results.

It is determined that self-governing values are regulators of people's desires and needs, their motivation, the mechanism of maintaining a certain order, coordination of interests and social contradictions, and equality, in self-government, means the ability to access all available goods and services.

It is investigated that an important role in the openness of power belongs to information sites. Almost all local governments use the Open Data Portal to disseminate important information.

It is proposed that the unifying factor in the construction of self-governing space should be the newly elected local councils in October 2020, which should properly meet the needs and interests of all residents, involving the latter directly in practical actions. And this is facilitated by direct and representative forms of democracy, which allow residents to influence the local elite by requiring the latter to be open, to evaluate its work in terms of efficiency and accessibility of services and the proper use of financial resources.

**Key words:** state, decentralization, local administration, local self-government, territorial community, management, self-governing values, partnership.