



УДК [352.07+342.25](477)

[https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-1\(1\)-186-201](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-1(1)-186-201)

Самойлов Андрій Павлович, аспірант спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Україна, 49005, місто Дніпро, проспект Дмитра Яворницького, 19, 050-604-60-02, <https://orcid.org/0009-0004-8263-9568>

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ТА РОЗПОДІЛУ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню принципів діяльності та розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади у контексті децентралізації. Здійснено аналіз наукових праць українських вчених, в яких досліджувалися принципи діяльності органів публічної влади. Проаналізовано нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів публічної влади та визначають принципи їх діяльності та розподілу компетенцій, в тому числі Конституцію України, Закони України «Про кабінет міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інші. Розкрито принципи місцевого самоврядування, визначені в Європейській хартії місцевого самоврядування, їх відображення в українському законодавстві, акцентовано увагу на необхідності їх урахування органами місцевого самоврядування в процесі наближення до стандартів Європейського Союзу. Обґрунтовано необхідність врахування в процесі діяльності органів публічної влади в Україні принципів державного управління, як комплексної системи стандартів, запропонованих програмою SIGMA, а також принципів демократичного врядування, визначених Комітетом Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії і Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи, на яких базується концепція «належного врядування» і відповідно до яких здійснюється публічне управління в країнах ЄС. Зроблено порівняльний аналіз принципів діяльності та розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади, в тому числі принципів організації та функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що





дало можливість обґрунтувати принципи розподілу повноважень та компетенцій органів публічної влади у вертикальній та горизонтальній площині. Запропоновано на сучасному етапі державотворення, в умовах воєнного стану та повоєнний період, завершення процесів децентралізації для ефективного розподілу компетенцій і повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади застосовувати сучасні, демократичні, загально прийняті європейські принципи публічного управління.

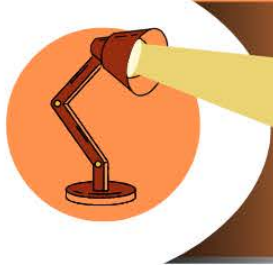
Ключові слова: публічне управління, органи публічної влади, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, принципи, компетенції, розподіл компетенцій, розподіл повноважень, реформа, децентралізація.

Samoilov Andrii Pavlovych, postgraduate student of specialty 281 «Public Management and Administration» at the Department of Public Management and Local Self-Government, National Technical University ‘Dnipro Polytechnic’, Ukraine, 49005, Dnipro City, 19 Dmytra Yavornytskoho Ave., 050-604-60-02, <https://orcid.org/0009-0004-8263-9568>

THE PRINCIPLES OF OPERATION AND DIVISION OF JURISDICTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES AND STATE AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

Abstract. The article is dedicated to researching the principles of operation and division of jurisdiction of local self-government authorities and state authorities in the context of decentralization. An analysis of Ukrainian scientists’ academic works studying the principles of public authorities’ operation was conducted. An analysis of legislative acts regulating the operation of public authorities and determining their operating principles and division of jurisdiction was performed, including the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On the Cabinet of Ministers of Ukraine», «On Local Self-Government in Ukraine», «On Service in Bodies of Local Self-Government», «On Central Bodies of Executive Power», «On Local State Administrations», «On State Service», «On Local Self-Government in Ukraine», «On Service in Bodies of Local Self-Government» and others. The principles of local self-government stipulated in the European Charter of Local Self-Government, and their representation in Ukrainian legislation, were defined, emphasizing the necessity for local self-government bodies to take them into account in the process of approximation to the standards of the European Union. The necessity to consider the principles of public administration, such as the comprehensive framework of standards proposed by the SIGMA initiative, as well as the principles of democratic governance defined by the European Committee on Local and Regional Democracy and the Congress of Local and Regional Authorities





of the Council of Europe, on which the concept of «Good Governance» is built upon, and in concordance with which the public administration is conducted in the European Union states, in the process of operation of the Ukrainian public authorities, was substantiated. A comparative analysis of the principles of operation and division of jurisdiction of local self-government bodies and state authorities was conducted, including the principles of organization and functioning of state service and service in local self-government bodies, which conferred the opportunity to substantiate the principles of division of authority and jurisdiction in public authorities in both vertical and horizontal plane. It was proposed to apply modern, democratic, and established European principles of public administration as a means of effective division of jurisdiction and authority among local self-government bodies and state authorities at the contemporary stage of state formation, completion of decentralization processes, in the conditions of martial law, and in the post-war period.

Keywords: public administration, public authorities, local self-government bodies, state authorities, principles, jurisdictions, division of jurisdictions, division of authority, reform, decentralization.

Постановка проблеми. Діяльність органів місцевого самоврядування та органів державної влади і розподіл між ними компетенцій здійснюється відповідно до визначених в нормативно-правових актах основоположних принципів. Принципи діяльності та розподілу компетенції органів публічної влади є основними, вихідними положеннями, що визначають головний зміст їх практичної діяльності. Проблема розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади перманентна по своїй суті та необмежена у часовому вимірі. Враховуючи сучасні тренди, умови воєнного стану та необхідність відновлення країни в повоєнний період, а також необхідність завершення в Україні процесів децентралізації, вивчення та подальший розвиток принципів публічного управління дасть можливість вдосконалити процес розподілу компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади і сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі існують різні підходи до визначення принципів діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади і розподілу між ними компетенцій. Важливі аспекти розвитку сучасного бачення принципів діяльності органів публічної влади в Україні набули свого якісного значення у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, здійснення процесів децентралізації. Питання щодо визначення принципів, за допомогою яких відбувається розподіл повноважень у публічному управлінні, висвітлювали у своїх роботах І.П. Сторожук, Т.О. Карабін, А.О. Ткаченко,





Я.В. Журавель, С.В. Майстренко, О.В. Ткаля, Н.С. Павлов, О.В. Мошак, В.С. Колтун, Ю.В. Борисенко. Окремий вклад у вивчення термінології публічного управління щодо досліджуваного питання в науковій літературі внесли українські дослідники А.А. Пухтецька, Г.М. Шаульська, Д.Г. Красильников, О.В. Сивинцева, Є. А. Троїцька.

Мета статті є дослідження принципів діяльності та розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади у контексті децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Важливе значення для використання в процесі практичної діяльності та розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади у контексті децентралізації влади в Україні мають принципи як основні, вихідні положення, що визначають головний зміст наукової і практичної діяльності в цій сфері, механізми їх організації та функціонування.

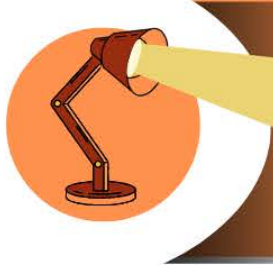
На наш погляд, перш ніж розкрити принципи діяльності та розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади, доцільно визначити сутність самого поняття «принципи». У даному випадку під принципом розуміється наукове начало (основа, правило), яке при рішенні необхідно враховувати чи дотримуватись. Тобто принципи – це, норма, орієнтована на певні цілі, процеси та результати управління [8, с. 48].

Для нашого дослідження актуальним є визначення в словнику з публічного управління дефініцій «принципи публічного управління» і «принципи публічного адміністрування». Так, «принципи публічного управління» визначено як фундаментальні, базові засади, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно додержуватися в управлінській діяльності. Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами і одночасно відображають сутність та реальність процесів управління [15, с. 133].

«Принципи публічного адміністрування» – це набір вимог до діяльності публічної адміністрації щодо підвищення її ефективності, які визначають, що таке ефективне управління на практиці, це керівні правила, що відображають зміст законів і закономірностей та мають бути закріплені в нормативно-правових документах і використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління [15, с. 132].

Враховуючи вищезначене, принципами місцевого самоврядування є нормативно закріплені основні положення, які забезпечують інституціоналізацію, організацію, функціонування та розвиток місцевого самоврядування. Принципи місцевого самоврядування прописані, зокрема, в Конституції України [1, ст. 3, 8, 13, 15, 19, 32, 38, 41, 43, 49, 119, 143, 144, 146], Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2, ст. 4], «Про співробітництво територіальних громад» [3, ст. 2], «Про службу в органах





місцевого самоврядування» [4, ст. 4], новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5, ст. 4], Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розділ «Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади») [6], Європейській хартії місцевого самоврядування [7, ст. 2, ст. 4-11].

Основні принципи самостійності та самоврядності територіальних громад закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування [7], що була ратифікована нашою країною у 1997 р. Зазначені принципи знайшли своє відображення у Конституції України та були конкретизовані у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням принципів: *верховенства права, відкритості, прозорості та громадської участі, повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності, доступності публічних послуг, підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді, підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України, правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, державної підтримки місцевого самоврядування, партнерства між державою та місцевим самоврядуванням, сталого розвитку територій* [6].

Реформа децентралізації в Україні здійснюється відповідно до основних положень ратифікованої нашою країною у 1997 році Європейської хартії місцевого самоврядування на принципах *демократії і децентралізації влади, широкої автономії, повсюдності місцевого самоврядування як однієї з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, наділення органів місцевого самоврядування реальними повноваженнями, права громадян на участь в управлінні державними справами, а також на принципах субсидіарності, правової, організаційної та фінансової автономії* [7].

Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування у 1997 році, водночас Організація Об'єднаних націй, у тому ж році, закріпила у Програмі розвитку «Governance» управлінську модель під назвою «Належне (добре) врядування». Зазначимо, що коли наприкінці двадцятого століття Україна тільки робила свої перші кроки на шляху Незалежності і намагалася позбавитися командно-адміністративної системи управління та позбутися принципів авторитарного управління, у західних країнах прийшло розуміння системного перегляду політико-управлінських рішень з позиції поліцентричного та ієрархічного регулювання суспільних процесів із залученням громадського і приватного сектору. Отже, наприкінці 90-х років минулого століття була сформульована концепція «Good Governance» – «належного





врядування», що передбачала, насамперед, співпрацю влади, громадськості, бізнесу, інших зацікавлених сторін у створенні системи, яка б сприяла максимальному вивченню і задоволенню потреб громадян у короткостроковій і довгостроковій перспективах. Концепція «належного врядування» зародилась на основі ключових для західної правової доктрини понять демократії та верховенства [9, с. 126].

У нормах чинного законодавства України термін «належне врядування» та принципи його здійснення чітко не визначено, але в науковій літературі українські дослідники А.А. Пухтецька, Г.М. Шаульська, Д.Г. Красильников, О.В. Сивинцева, Є. А. Троїцька виділяють такі основні принципи: *показник участі (врахування голосів) громадян, верховенство права, прозорість, ефективність та результативність, принцип дієвості, відповідальність, підзвітність, орієнтація на консенсус, субсидіарність і пропорційність, децентралізація та деконцентрація, стратегічне бачення* [9, с. 127 – 128].

Окрім вищезначених, деякі вчені виділяють ще принципи «належного врядування», а саме: *чутливості, рівності та інклюзивності, відповідності (узгодженості), послідовності, передбачуваності, принцип нетерпимості до корупції та надійного фінансового менеджменту*.

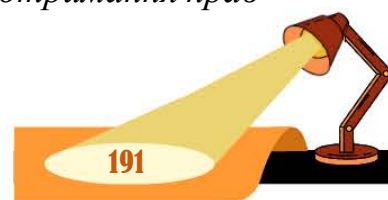
Всі ці принципи тією чи іншою мірою застосовуються на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, регіональному, національному, місцевому. Сьогодні в повному об'ємі таку модель публічного адміністрування, як «належне (добре) врядування» майже не опановано. Лише деякі країни запровадили більшість принципів «належного врядування», серед яких слід відзначити США, Німеччину, Велику Британію, Бельгію, Нідерланди та Люксембург. Інші ліберально-демократичні держави Європи й Америки лише наближаються до цього [9, с. 128].

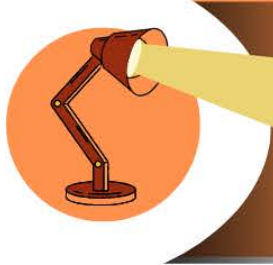
В Україні модель «належного врядування» дискутується лише серед фахівців та науковців, а публічне управління здійснюється через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Принципи, за якими здійснюють свою діяльність органи державної влади в Україні, визначені в основних законах, що регулюють діяльність виконавчої гілки влади, а саме: Законах України «Про кабінет міністрів України» [10, ст. 3], «Про центральні органи виконавчої влади» [11, ст. 2], «Про місцеві державні адміністрації» [12, ст. 3] та «Про державну службу» [13, ст. 4]. З'ясуємо принципи діяльності державної влади у межах здійснення ними вертикальних повноважень.

Вертикаль виконавчої влади в Україні очолює Кабінет Міністрів України, діяльність якого ґрунтується на принципах *верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості*.

Діяльність міністерств та інших органів центральної виконавчої влади ґрунтується на принципах *верховенства права, забезпечення дотримання прав*





і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності, єдиноначальності.

На регіональному рівні виконавча влада здійснюється через місцеві державні адміністрації, які входять до системи адміністративно-територіального устрою країни. Місцеві державні адміністрації діють на засадах: *відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність, верховенства права, законності, пріоритетності прав людини, гласності, поєднання державних і місцевих інтересів.*

В органах державної влади державні службовці виконують свою роботу на підставі Закону України «Про державну службу» з дотриманням принципів *верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності* [13, ст. 4].

Отже, головні принципи виконавчої влади це: *верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості, забезпечення єдності державної політики. Принцип відповідальності, забезпечення прав і свобод громадян та людини, відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність, відкритість та прозорість, гласність, поєднання державних інтересів і місцевих, неупередженість, патріотизм, забезпечення рівного доступу до державної служби, доброчесність.*

Органи місцевого самоврядування в Україні представлені в обласних, районних, міських, сільських та селищних радах. У своїй діяльності органи місцевого самоврядування та їх працівники і посадові особи керуються, перш за все, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [4].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» *місцеве самоврядування здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування* [2, ст. 4].

За законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадові особи місцевого самоврядування здійснюють службу в органах місцевого самоврядування на принципах: *служіння територіальній громаді, поєднання місцевих і державних інтересів, верховенства права, демократизму і законності, гуманізму і соціальної справедливості, гласності, пріоритету прав та свобод людини і громадянина, рівних можливостей доступу громадян*





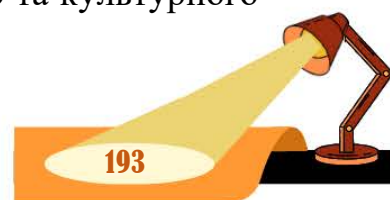
до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки, професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі, підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків, дотримання прав місцевого самоврядування, правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування, захисту інтересів відповідної територіальної громади, фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету, самостійності кадрової політики в територіальній громаді [4, ст. 4].

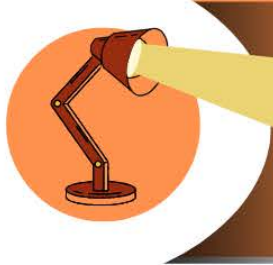
Проведений аналіз дозволяє визначити головні, на нашу думку, принципи місцевого самоврядування та принципи служби в органах місцевого самоврядування, а саме: народовладдя, законність, верховенство права, демократизм, гласність, служіння територіальній громаді, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, професіоналізм, компетентність, чесність, пріоритет прав та свобод людини і громадян, рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування.

Як бачимо принципи, визначені в зазначених вище законах стосовно діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади відрізняються з урахуванням закріплених за цими органами повноважень і функцій, але обидві гілки влади поєднані одними і тими ж цивілізаційними принципами: *законність, верховенство права, рівні права громадян.*

Однак слід звернути увагу, що у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є принцип поєднання місцевих і державних інтересів. При цьому органи місцевого самоврядування не мають вертикалі і функціонують на принципах децентралізації. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування діє на принципах правової, організаційної та фінансової автономії. Але якщо ми говоримо за міські, сільські та селищні ради то вони, будучи органами місцевого самоврядування, виконують функції виконавчої влади, оскільки їм делеговані певні повноваження держави (соціальні, освітні, оборонні). У такому випадку, органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [1, ст. 143].

У свою чергу, в діяльності органів державної влади, які представлені районними та обласними державними адміністраціями, застосовується принцип звітності щодо виконання делегованих їм органами місцевого самоврядування повноважень. Відповідно до законодавства голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного





розвитку територій і делегованих повноважень [12, ст. 34]. Ці повноваження тимчасові і делегуються до того часу, поки не створені виконавчі органи в обласних і районних радах, тобто до внесення змін у Конституцію України.

Разом з тим, діяльність апарату органів державної влади і виконавчого апарату органів місцевого самоврядування базується на однакових принципах: *верховенство права, законності, пріоритет прав і свобод людини і громадян*. Це зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування, функціонуючи на принципах децентралізації державного управління (правової, організаційної, фінансової автономії), беруть участь у реалізації в межах Конституції і законів України основних функцій і завдань держави. Отже, наявність однакових принципів у різних за своєю функцією і повноваженнями гілок влади характеризується як принцип *взаємодії*, оскільки діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбувається у межах правової, єдиної, соборної, неподільної країни на підставі Основного Закону України.

Наше дослідження буде неповним без аналізу нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02 травня 2023 р. № 3077-IX [5], який набере чинності через шість місяців після закінчення воєнного стану в Україні. У цьому законі визначені наступні принципи служби в органах місцевого самоврядування: *верховенства права, патріотизму, служіння територіальним громадам, поєднання місцевих і державних інтересів, доброчесності, ефективності, рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, професіоналізму, політичної неупередженості, відкритості, стабільності, самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування, відповідальності* [5, ст. 4].

Порівняльний аналіз принципів служби в органах місцевого самоврядування у чинному та прийнятому в 2023 р. Законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування» може викликати дискусію серед представників місцевого самоврядування, оскільки у оновленому законі виключені наступні принципи: *демократизму, гуманізму і соціальної справедливості, гласності, ініціативності, чесності, відданості справі*. На службу в органах місцевого самоврядування тепер пропонується приймати працівників без урахування їх ділових якостей та професійної підготовки, а у п. 8 нового закону навіть вказано застереження про заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження. Також у новому законі виключені принципи *підзвітності і підконтрольності* в органах місцевого самоврядування, але основним недоліком, на наш погляд, є виключення принципів *правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування і фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету*. Хоча, певною





мірою, відсутність у законі даного принципу гарантується положеннями, викладеними в розділі VI «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії».

Позитивним нововведенням у новому законі є визначення принципів *політичної неупередженості, патріотизму і доброчесності* [5, ст. 4]. Загалом, як показав аналіз статтю 4 «принципи служби в органах місцевого самоврядування», а також інших статей, оновлений закон, на нашу думку, спрямований на наближення служби в органах місцевого самоврядування до європейських стандартів і продовження реформи місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні.

За роки незалежності Україна виборола своє право приєднатися до Європейської спільноти не тільки територіально, але й ментально. Наші європейські партнери сьогодні надають фінансову, наукову, консультативну та методичну допомогу задля впровадження європейських стандартів в Україні і наближення її до Європейського співтовариства. Це саме стосується і допомоги у сфері державного управління. Одним із останніх доробок є видання у листопаді 2023 року посібника з державного управління «Принципи державного управління» Принципи були розроблені Програмою SIGMA за фінансовою підтримкою Європейського Союзу [14].

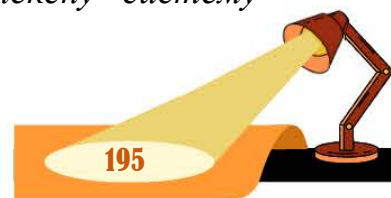
Як зазначається у документі, принципи державного управління – це комплексна система стандартів, що відображає цінності та поведінку, яких громадяни та підприємства очікують від сучасного управління. Розглянемо детальніше ці принципи. Структура «Принципів державного управління» має 6 напрямів державного управління, 32 принципи державного управління та 270 підпринципів [14, с. 10].

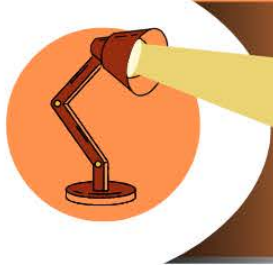
Перший напрямок, це «Стратегія». Стратегія викладається за принципом: *створено та успішно впроваджено комплексний, надійний та сталий порядок денний реформи державного управління, що сприяє інноваціям та постійному удосконаленню*.

Другий напрямок: «Розроблення та узгодження політики», він складається з шести принципів, які означають, що *державна політика є узгодженою та ефективно координується урядом, для розробки державної політики залучаються фахівці, рішення готуються та комунікуються чітко та прозоро, парламент ефективно контролює формування політики та забезпечує законодавчу підтримку*.

Третій напрямок: «Державна служба та управління людськими ресурсами» складається з п'яти принципів, які *забезпечують управління державними службовцями, їх підготовку, мотивацію, підзвітність державних службовців, захист від свавілля, конкурентоспроможну оплату праці та належні умови праці*.

Четвертий напрямок: «Організація, підзвітність та нагляд». Визначено шість принципів, що *забезпечують послідовну та комплексну систему*





забезпечення доброчесності, підзвітності, ефективності та дієвості в державному секторі, мінімізує ризики корупції.

П'ятий напрямок: «Надання послуг та цифровізація». Визначено чотири принципи, які дозволяють державному управлінню надавати оптимізовані та високоякісні послуги.

Шостий напрямок: «Управління державними фінансами» має десять принципів, сутність яких означає, що *річний бюджет є всеохопним і формується у передбачуваний і розгорнутій середньостроковій перспективі, політичні потреби збалансовані з фіскальними, а регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають ресурси та належну фіскальну автономію і забезпечують фінансову сталість і самозабезпеченість.*

Таким чином, у посібнику з державного управління викладені принципи, на яких може ґрунтуватися діяльність органів публічної влади в Україні, впровадження і застосування яких забезпечить не лише підвищення ефективності їх діяльності, а й сприятиме ефективному розподілу компетенцій між органами влади у контексті подальшого здійснення процесів децентралізації.

Оскільки Україна є демократичною державою буде доречним розглянути принципи демократичного врядування, які визначені за ініціативи Комітету Ради Європи з питань місцевої і регіональної демократії та Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи в 2007 році у місті Валенсія (Іспанія): *відповідність вимогам та очікуванням громадян, чесне проведення виборів, репрезентативність та участь, ефективність і результативність, відкритість та прозорість, верховенство права, етична поведінка, компетентність і потенціал, інноваційність та відкритість до змін, сталий розвиток, спрямованість на тривалі результати, раціональне управління фінансами, права людини, культурна багатогранність та соціальна взаємодія, відповідальність* [15, с. 130].

Слід зазначити, що демократичне врядування – це набір принципів і практик, що сприяють ефективному публічному управлінню та адмініструванню, дотриманню демократії та сталому розвитку держави через законодавчо унормовану процедуру взаємодії держави з органами місцевого самоврядування, приватним та громадським секторами, передбачаючи при цьому рівність, прозорість і взаємовідповідальність за прийняте рішення та його реалізацію [15, с. 131].

Прийняття рішень та їх реалізація на регіональному рівні відбувається в органах місцевого самоврядування та місцевих державних адміністраціях, які є суб'єктами державної регіональної політики. Тому важливе значення мають принципи державної регіональної політики. Основними принципами державної регіональної політики є: *законність, співробітництво, паритетність, відкри-*





тість, субсидіарність, координація, унітарність, історична спадкоємність, етнокультурний розвиток, сталий розвиток, об'єктивність [15, с.131].

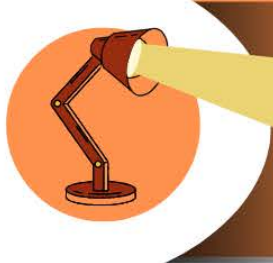
Розглянувши базові принципи, які стосуються діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, принципи державної регіональної політики, використовуючи європейські принципи розподілу влади та державного управління, доцільно визначити принципи розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні у контексті децентралізації. Питання розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування на даний час актуальне і дуже складне, а його ефективне вирішення сприятиме цивілізаційному європейському майбутньому України.

На нашу думку, розподіл повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися як у горизонтальній, так і у вертикальній площині за наступними принципами: *законність, не конфліктність, узгодження загальнодержавних та місцевих інтересів, автономність, субсидіарність, функціональна спроможність, повнота та ефективність, принцип зворотнього зв'язку або принцип контролю.*

Як зазначає у своїй монографії Т.О. Карабін, формами розподілу повноважень публічної адміністрації визначено надання повноважень і делегування повноважень. Їх виокремлення базується, в першу чергу, на критерії відмежування суб'єкта, який передає повноваження. Різниця між ними полягає, в першу чергу, у суб'єкті, що здійснює розподіл, терміні, на який передаються повноваження, а також характері самих повноважень. Він зазначає, що якщо передаються власні повноваження самим органом, який згідно норм закону чи підзаконного входять до складу його компетенції, то така форма розподілу є делегуванням, а якщо передача здійснюється законодавчим органом, або іншим уповноваженим на те, то такий розподіл здійснюється у формі надання. Надання повноважень передбачає або включення до їх компетенції таких повноважень, якими до цього вони не володіли, або передачу від одного владного суб'єкта до іншого [16, с.190].

При здійсненні розподілу повноважень органів державної влади по горизонталі використовуються різні принципи, серед яких домінуюче місце займають функціональний і галузевий принцип. Не заперечуючи важливість даних принципів розподілу повноважень, слід зауважити, що вони використовуються переважно на рівні вищих органів системи виконавчої влади: міністерств та відомств. При формуванні компетенції міністерств в Україні використовується як функціональний, так і галузевий принципи, в той час як служби, агентства, інспекції, які є іншими центральними органами виконавчої влади, утворюються у відповідності до функціонального принципу [16, с. 191]. Розподіл повноважень по горизонталі здійснюється в середині органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування між їх структурними утвореннями: відділами, департаментами, управліннями, посадовими особами.





Основним принципом, який повинен бути покладений в основу розмежування повноважень публічної адміністрації по-вертикалі, є принцип субсидіарності [16, с. 192]. Принцип субсидіарності передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального рівня на нижчий рівень, тобто передачу повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад. Є декілька нестандартних пояснень, що таке принцип субсидіарності для місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Принцип субсидіарності, це коли громада опікується проблемами окремого члена громади, район опікується проблемами громади, область опікується проблемами району, а держава опікується проблемами області, регіону та всім іншим. Або таке пояснення: якщо доручити розв'язання невеликої місцевої проблеми мешканцям громади, вони краще справляться з проблемою, ніж хто інший. З іншого боку влада, яка знаходиться на вищих сходинках управління, не повинна залучатися до вирішення дрібних проблем місцевої влади.

Крім принципу субсидіарності, на наш погляд, для проведення реформи децентралізації доцільно застосовувати додатковий арсенал принципів публічного управління. Вважаємо за необхідне запропонувати своє бачення того, на яких принципах має ґрунтуватися розподіл компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Принцип *політичної неупередженості* є одним із ключових принципів, що означає недопущення впливу політичних поглядів на дії і рішення органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Принцип *відкритості та прозорості* є підґрунтям для створення ефективної системи публічної влади [8, с. 52]. Принцип *самоорганізації систем* розуміють як зміну структури за рахунок власних рушійних сил з метою досягнення стану рівноваги та ефективного функціонування [8, с. 56]. Прикладом цього може бути створення органів місцевого самоврядування – ОМС та ОСББ (організація співвласників багатоквартирних будинків). Принцип *зворотного зв'язку або принцип контролю* є частиною процесу управління з метою досягнення визначених цілей [8, с. 56]. На наш погляд, є два принципи, які доцільно поєднати під час застосування для організації найбільш ефективного управлінського ланцюжка, тобто кращий вибір у певній ситуації [8, с. 56]. Це принцип *оптимальності управління та принцип раціональної організації*. Принцип *релевантності інформації* проголошує, що збільшення кількості інформації пропорційно не підвищує якості рішень [8, с. 57]. Тому поінформованість громадян повинна відповідати їх очікуванням та досягненню максимально позитивного результату для них. Принцип *соціальної відповідальності* припускає, на відміну від юридичної відповідальності, певний рівень добровільного відгуку на соціальні проблеми з боку організацій [8, с. 57].





Необхідність врахування цього принципу визначається, перш за все, сучасним станом країни. Це волонтерський рух, допомога «донатами» тощо. Але і у мирний час актуальність цього принципу не зменшиться, а навпаки, його застосування на місцевому рівні вирішить проблеми соціального-економічного захисту населення територіальних громад. Принцип *обмеження цілей* передбачає звуження кола проблем, що вирішуються, за рахунок кращого їх розуміння та якісного розв'язання [там же]. Крім того він визначає підготовленість команди або керівника для виконання завдань у короткостроковому або довгостроковому періоді.

Вважаємо, що всі зазначені принципи діяльності та розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади мають використовуватися комплексно, у тісній взаємодії, що сприятиме підвищенню ефективності публічного управління.

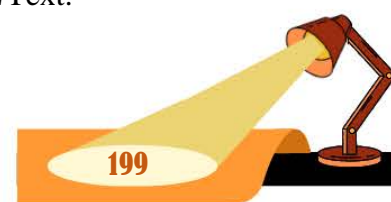
Висновок. Таким чином, в умовах децентралізаційної реформи у сфері публічної влади можна застосувати велику кількість різноманітних, вироблених наукою публічного управління принципів, спрямованих на забезпечення якісної і ефективної діяльності та розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади, виконання поставлених перед ними завдань. Ці принципи найбільш повно проявляються у процесі виконання органами місцевого самоврядування та органами державної влади своїх функцій і повноважень. Для ефективного розподілу компетенцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та державної влади, на думку автора, доцільно:

по-перше, використовувати інтегрований та комплексний підхід щодо застосування принципів публічного управління;

по-друге, на сучасному етапі державотворення, в умовах воєнного стану, повоєнного періоду та завершення процесів децентралізації, ефективний розподіл компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади має здійснюватися на основі принципів *політичної неупередженості, відкритості та прозорості, інтеграційності, самоорганізації систем, зворотного зв'язку, принципу контролю, оптимальності управління та принципу раціональної організації, релевантності інформації, соціальної відповідальності та обмеження цілей* публічного управління.

Література:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top>.
3. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.

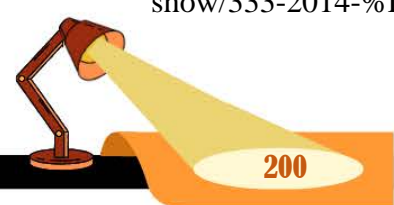




5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02 травня 2023 року № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня. 2014 р. № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
7. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
8. Методологія публічного управління: системний підхід: навчальний посібник / за заг. ред. Є. І. Бородіна; М-во освіти і науки України, Нац. техн. ун-т. «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2022. 162 с.
9. Ткаля О.В. Розуміння належного врядування за сучасних умов. Вчені записки ТНУ імені В.І.Вернадського. Серія: Юридичні науки. Том 31 (70) Ч 2. № 2 2020. С. 125 – 130.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#top>.
13. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#top>.
14. Принципи державного управління. Видання 2023 року. OECD (2023), The Principles of Public Administration, OECD, Paris, <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>.
15. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петрос та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
16. Карабін Тетяна Олександрівна. Розподіл повноважень публічної адміністрації: Монографія. Ужгород: Гражда, 2016. 220 с.

References:

1. Konstitucija Ukraїni [Constitution of Ukraine]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. [in Ukrainian].
2. Zakon Ukraїni “Pro misceve samovrjaduvannja v Ukraїni” [The Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine”]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top>. [in Ukrainian].
3. Zakon Ukraїni “Pro spivrobotnictvo teritorial'nih gromad” [The Law of Ukraine “On cooperation of territorial communities”]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>. [in Ukrainian].
4. Zakon Ukraїni “Pro sluzhbu v organah misceвого samovrjaduvannja” [The Law of Ukraine “On service in local self-government bodies”]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>. [in Ukrainian].
5. Zakon Ukraїni “Pro sluzhbu v organah misceвого samovrjaduvannja” [The Law of Ukraine “On service in local self-government bodies”]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>. [in Ukrainian].
6. Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukraїni “Konceptcija reformuvannja misceвого samovrjaduvannja ta teritorial'noї organizacїi vladi v Ukraїni “ [The order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine”]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>. [in Ukrainian].





7. Європейська Хартія місцевого самоврядування. [European Charter of Local Self-Government]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text. [in Ukrainian].

8. Borodin, Є. І. (2022). *Методологія публічного управління: системний підхід* [Methodology of public administration: systematic approach]. Dnipro : NTU «DP» [in Ukrainian].

9. Tkalja, O.V. (2020). Rozuminnja nalezhnogo vryaduvannja za suchasnih umov [Understanding of good governance under modern conditions]. *Vcheni zapiski TNU imeni V.I.Vernads'kogo. Serija: Juridichni nauki - Scientific notes of TNU named after V.I. Vernadskyi. Series: Legal Sciences*, 31 (70), 2, 2 2020, 125 – 130. [in Ukrainian].

10. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” [The Law of Ukraine “About the Cabinet of Ministers of Ukraine”]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>. [in Ukrainian].

11. Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” [The Law of Ukraine “On central bodies of executive power”]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>. [in Ukrainian].

12. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” [The Law of Ukraine “On local state administrations”]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#top>. [in Ukrainian].

13. Закон України “Про державну службу” [The Law of Ukraine “On civil service”]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#top>. [in Ukrainian].

14. Принципи державного управління. Видання 2023 року [Principles of public administration]. *www.sigmaweb.org* Retrieved from <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>. [in Ukrainian].

15. Kujbida, V. S. , Bilins'ka, M. M. , Petroc, O. M. (2018). *Публічне управління* [Public administration]. Київ : NADU [in Ukrainian].

16. Karabin, T.O. (2016). *Rozpodil povnovazhen' publichnoï administracii* [Distribution of powers of public administration]. Uzhgorod: Irazhda [in Ukrainian].

