

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ
ННІ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ**

ПОГОДЖЕНО
Директор
ННІ неперервної освіти

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ
В.о. завідувача кафедри публічного
управління, менеджменту
інноваційної діяльності та
дорадництва

_____ **Юлія НЕГОДА**
(підпис) (ПІБ)
«____» _____ 2026 р.

_____ **Ольга ВІТВИЦЬКА**
(підпис) (ПІБ)
«____» _____ 2026 р.

БАКАЛАВРСЬКА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**на тему: «Впровадження принципів належного врядування в діяльність
представницьких органів місцевого самоврядування»**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

Гарант освітньої програми

Кандидат філософських наук, доцент _____ **В'ячеслав КИРИЛЕНКО**
(підпис)

Керівник бакалаврської кваліфікаційної роботи

Канд. наук з держ. упр. доцент _____ **Володимир СИЗОН**
(Підпис)

Виконала _____ **Аліна ОМЕЛЬЧЕНКО**
(Підпис)

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ
ННІ неперервної освіти**

ЗАТВЕРДЖУЮ

В.о. завідувача кафедри
публічного управління, менеджменту
інноваційної діяльності та дорадництва
Д-р екон. наук. _____ Ольга ВИТВИЦЬКА
« ____ » _____ 2025 р.

ЗАВДАННЯ

ДО ВИКОНАННЯ БАКАЛАВРСЬКОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ ЗДОБУВАЧА

Омельченко Аліни Ігорівни

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

Тема бакалаврської кваліфікаційної роботи «Впровадження принципів належного врядування в діяльність представницьких органів місцевого самоврядування»

затверджена наказом від 04.11.2025 р. № 2662«С»

Термін подання завершеної роботи на кафедру «28» травня 2026 р.

Вихідні дані до написання бакалаврської кваліфікаційної роботи:

Нормативно-правові акти України з питань місцевого самоврядування та децентралізації; документи Ради Європи та Європейського Союзу щодо принципів належного врядування;

Перелік питань, що підлягають дослідженню:

- 1) Розкрити сутність і концептуальні підходи до належного врядування як категорії публічного управління. 2) Охарактеризувати принципи належного врядування та визначити особливості їх реалізації на місцевому рівні.
- 3) Проаналізувати нормативно-правове забезпечення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. 4) Дослідити механізми реалізації принципів відкритості, прозорості та підзвітності в діяльності місцевих рад. 5) Узагальнити зарубіжний досвід реалізації принципів належного врядування та обґрунтувати можливості його застосування в Україні.

Керівник бакалаврської

кваліфікаційної роботи _____ Володимир Сизон

Завдання взяла до виконання _____ Аліна ОМЕЛЬЧЕНКО

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	7
1.1. Сутність і концептуальні підходи належного врядування.....	7
1.2. Принципи належного врядування та їх характеристика.....	12
1.3. Роль представницьких органів місцевого самоврядування в реалізації принципів належного врядування.....	22
РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	38
2.1. Нормативно-правове забезпечення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування	38
2.2. Механізми реалізації принципів відкритості, прозорості та підзвітності в діяльності місцевих рад.....	43
2.3. Проблеми та обмеження впровадження принципів належного врядування на місцевому рівні.....	50
РОЗДІЛ 3 НАПЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	55
3.1. Зарубіжний досвід реалізації принципів належного врядування на місцевому рівні.....	58
3.2. Інституційні та організаційні механізми підвищення ефективності діяльності представницьких органів	
3.3. Рекомендації щодо вдосконалення впровадження принципів належного врядування в Україні.....	62
ВИСНОВКИ	67
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	71

Бакалаврська кваліфікаційна робота на тему: «Впровадження принципів належного врядування в діяльність представницьких органів місцевого самоврядування» містить вступ, три розділи, висновки та список використаних джерел. Основна частина складає 70 сторінок, 10 таблиць, 2 рисунки. Список використаних джерел складається з 44 найменувань.

Актуальність теми зумовлена тим, що Україна сьогодні перебуває на шляху до євроінтеграції та глибоких реформ у сфері публічного управління. Місцеві ради це той рівень влади, де держава безпосередньо взаємодіє з людьми. Саме тому питання того, наскільки ця взаємодія є прозорою, ефективною та підзвітною, є надзвичайно важливим.

Метою роботи стало дослідження того, як принципи належного врядування реалізуються у діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, та визначення шляхів їхнього вдосконалення.

Для досягнення цієї мети я вирішила кілька завдань: проаналізувала теоретичні підходи до концепції належного врядування, починаючи від веберівської бюрократії до мережевого підходу Родса; дослідила нормативно-правову базу діяльності місцевих рад в Україні; оцінила реальний стан впровадження принципів прозорості, підзвітності та участі громадян у практиці місцевого самоврядування; а також узагальнила зарубіжний досвід і сформулювала практичні рекомендації.

У першому розділі я з'ясувала, що належне врядування це не просто теоретична концепція, а практичний стандарт, закріплений у «Білій книзі» ЄС та Угоді про асоціацію України з Євросоюзом. До основних принципів належать відкритість, участь громадян, підзвітність, ефективність та узгодженість.

У другому розділі проаналізовано реальний стан справ в Україні. Реформа децентралізації 2014-2020 років суттєво посилсила спроможність місцевих рад. Об'єднані громади отримали фінансові ресурси та більше повноважень. Проте виявлені й серйозні проблеми, формальний характер громадської участі, низька прозорість у прийнятті рішень, залежність від центральних дотацій та недостатній рівень кваліфікації депутатів.

У третьому розділі я запропонувала конкретні кроки для вдосконалення ситуації, законодавче розширення виключних повноважень рад, обов'язкова цифровізація сесій і бюджетних процесів, запровадження КРІ для оцінки ефективності роботи рад, розширення механізмів бюджету участі, а також регулярне навчання депутатів у партнерстві з міжнародними програмами.

Практична значущість роботи полягає в тому, що запропоновані рекомендації можуть бути безпосередньо використані органами місцевого самоврядування для підвищення якості їхньої діяльності відповідно до європейських стандартів.

Ключові слова: НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ, ПРИНЦИПИ ВРЯДУВАННЯ, ПРОЗОРІСТЬ, ПІДЗВІТНІСТЬ, УЧАСТЬ ГРОМАДЯН, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ.

ABSTRACT

Bachelor's Qualification Thesis on the topic: "Implementation of the principles of good governance in the activities of representative bodies of local self- government" contains an introduction, three chapters, conclusions, and a list of references. The main body consists of 74 pages of computer text, 10 tables, and 2 figures. The list of references consists of 44 titles.

The relevance of the topic is determined by the fact that Ukraine is currently on the path of European integration and deep reforms in the field of public administration. Local councils are the level of government where the state directly interacts with people. Therefore, the question of how transparent, effective, and accountable this interaction is becomes critically important.

The purpose of the work was to examine how good governance principles are implemented in the activities of representative bodies of local self-government, and to identify ways to improve them.

To achieve this goal, I completed several tasks: analyzed theoretical approaches to the concept of good governance, from Weber's bureaucracy to Rhodes' network approach; examined the legal and regulatory framework governing local councils in Ukraine; assessed the actual state of implementation of the principles of transparency, accountability, and citizen participation in local self-government practice; and summarized international experience while formulating practical recommendations.

In the first chapter, I established that good governance is not merely a theoretical concept, but a practical standard enshrined in the EU White Paper and the Association Agreement between Ukraine and the European Union. The core principles include openness, citizen participation, accountability, effectiveness, and coherence.

The second chapter analyzes the actual situation in Ukraine. The decentralization reform of 2014-2020 significantly strengthened the capacity of local councils. United communities received financial resources and broader powers. However, serious problems were also identified: the formal nature of public participation, low transparency in decision-making, dependence on central subsidies, and insufficient qualifications among council deputies.

In the third chapter, I proposed concrete steps for improvement: legislative expansion of the exclusive powers of councils, mandatory digitalization of sessions and budget processes, introduction of KPIs to assess the effectiveness of councils, expansion of participatory budgeting mechanisms, and regular training for deputies in partnership with international programs.

The practical significance of the work lies in the fact that the proposed recommendations can be directly applied by local self-government bodies to improve the quality of their activities in accordance with European standards.

Keywords: GOOD GOVERNANCE, LOCAL SELF-GOVERNMENT, REPRESENTATIVE BODIES, GOVERNANCE PRINCIPLES, TRANSPARENCY, ACCOUNTABILITY, CITIZEN PARTICIPATION, DECENTRALIZATION, PUBLIC ADMINISTRATION, EUROPEAN INTEGRATION.

Вступ

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку України важливого значення набуває вдосконалення системи публічного управління відповідно до європейських демократичних стандартів. Одним із напрямів реформування є підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема представницьких органів, які забезпечують реалізацію інтересів територіальних громад та виступають важливим елементом місцевої демократії. У процесі децентралізації саме місцеві ради отримали ширші повноваження, додаткові фінансові ресурси та більшу відповідальність за розвиток громад, що обумовлює необхідність упровадження сучасних підходів до управління.

У міжнародній практиці важливим орієнтиром розвитку системи місцевого самоврядування є концепція належного врядування (good governance), яка передбачає дотримання принципів відкритості, прозорості, підзвітності, ефективності, верховенства права, участі громадян у прийнятті рішень та орієнтації на потреби населення. Реалізація цих принципів сприяє підвищенню довіри громадян до органів влади, покращенню якості управлінських рішень та забезпеченню сталого розвитку територіальних громад. Для України питання впровадження принципів належного врядування є особливо актуальним у зв'язку з необхідністю адаптації національної системи управління до стандартів Європейського Союзу та зміцнення демократичних інститутів. Водночас діяльність представницьких органів місцевого самоврядування в Україні супроводжується низкою проблем, серед яких недостатній рівень прозорості та публічності прийняття рішень, формальний характер громадської участі, недосконалість механізмів контролю та підзвітності, а також нерівномірний рівень розвитку територіальних громад. Додаткові труднощі виникли в умовах воєнного стану, коли місцеві органи влади змушені оперативно реагувати на нові виклики, забезпечувати стабільне функціонування громад та брати участь у процесах відновлення територій. За таких умов підвищення якості врядування на місцевому рівні стає необхідною умовою ефективного функціонування системи публічного управління.

Значний внесок у дослідження цієї тематики зробили В. Авер'янов, В. Бевзенко, А. Берlach, В. Галунько, А. Пухтецька, Е. Демський, П. Діхтієвський, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Коротун, Н. Писаренко, О. Світличний, С. Стеценко, В. Тимошук та інші знавці. Окремі концепції good governance висвітлюються у документах Ради Європи, Організації Об'єднаних Націй та Європейського Союзу, де принципи належного врядування визначаються як основа демократичного розвитку держави та ефективної діяльності органів влади. Незважаючи на значну кількість наукових досліджень, питання практичного впровадження принципів належного врядування у діяльність представницьких органів місцевого самоврядування залишаються недостатньо дослідженими та потребують подальшого аналізу з урахуванням сучасних умов розвитку публічного управління в Україні.

Мета та завдання роботи. Метою бакалаврської роботи є дослідження особливостей реалізації принципів належного врядування у діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та визначення напрямів удосконалення їх функціонування.

Для досягнення поставленої мети у роботі визначено такі завдання:

1. Охарактеризувати теоретичні підходи до визначення сутності належного врядування.
2. Проаналізувати основні принципи належного врядування та їх роль у системі публічного управління.
3. Дослідити нормативно-правове забезпечення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.
4. Оцінити сучасний стан реалізації принципів належного врядування на місцевому рівні.
5. Визначити основні проблеми впровадження принципів належного врядування у діяльність місцевих рад.
6. Обґрунтувати напрями підвищення ефективності діяльності представницьких органів місцевого самоврядування відповідно до принципів належного врядування.

Об'єктом дослідження є система діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є механізми та особливості впровадження принципів належного врядування у діяльність представницьких органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою роботи є комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. У процесі роботи використано методи аналізу і синтезу, порівняльний метод, системний підхід, структурно-функціональний аналіз, узагальнення та логічний метод для дослідження механізмів функціонування місцевого самоврядування та реалізації принципів належного врядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання сформульованих висновків і рекомендацій для вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, підвищення рівня прозорості та ефективності управлінських процесів, а також забезпечення більш активної участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Окремі положення роботи можуть бути використані у практичній діяльності органів місцевого самоврядування та у навчальному процесі закладів вищої освіти.

Структура роботи. Бакалаврська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 74 сторінок друкованого тексту. Робота містить 10 таблиць, 2 рисунки та список використаних джерел із 44 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Сутність і концептуальні підходи належного врядування

Сучасна трансформація системи публічного управління в Україні відбувається в умовах глибоких соціально-економічних, політичних та інституційних змін. Перехід від пострадянської моделі державного управління до європейських стандартів демократичного врядування зумовлює необхідність переосмислення ролі держави, її функцій, механізмів взаємодії з громадянами та бізнесом. У цьому випадку концепція належного врядування виступає фундаментальною теоретичною та практичною основою модернізації публічної влади. Концептуальні підходи належного врядування наведено у табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Концептуальні підходи належного врядування*

Підхід	Автор	Основна ідея	Основні принципи	Переваги	Недоліки
Класична бюрократія [1]	Вебер, М.	Рациональне і правове управління на основі формалізованих процедур	Ієрархія, спеціалізація, безособовість, професіоналізація, нормативність	Стабільність, передбачуваність, контроль	Мала гнучкість, обмежена участь громадян
Новий публічний менеджмент [2]	Крістофер Гуд (1991)	Запровадження управлінських методів приватного сектору у державний	Орієнтація на результат, клієнтоорієнтованість, конкуренція, стандарти продуктивності	Підвищення ефективності, фокус на результатах	Знецінення соціальної складової, надмірна ринкова орієнтація
Парадигма врядування [3]	Род Родс (1997)	Мережевий підхід до управління, взаємодія держави, громадськості та приватного сектору	Мережевість, участь громадян, прозорість, координація між акторами	Інклюзивність, гнучкість, ефективне використання ресурсів	Вимагає нових компетенцій, складність управління мережами

Примітка .* Складено автором на основі [1-3].

Теоретичні витoki концепції належного врядування пов'язані з еволюцією управлінської думки кінця 19 - початку 20 століття. Класична модель раціональної бюрократії, запропонована німецьким соціологом Макс Вебером, посідає важливе місце у становленні теорії державного управління та суттєво вплинула на формування концептуальних засад належного врядування. Її теоретичним підґрунтям є раціонально-правовий тип легітимного панування, за якого влада ґрунтується на загальнообов'язкових нормах права, а не на традиції чи особистих якостях керівника. Такий підхід передбачає інституціоналізацію управлінських процесів, їх нормативну визначеність і процедурну впорядкованість.

У межах цієї моделі бюрократія розглядається як формально організована система, що функціонує на основі чіткої ієрархії, спеціалізації посад та нормативно закріплених компетенцій. Кожна посадова особа діє в межах встановлених повноважень, а управлінські рішення ухвалюються відповідно до визначених правил і процедур. Принцип безособовості означає, що службові дії мають спиратися на правові норми, а не на індивідуальні вподобання чи неформальні зв'язки. Важливою характеристикою є також професіоналізація державної служби це добір кадрів здійснюється за критеріями кваліфікації та компетентності, що забезпечує стабільність і передбачуваність функціонування адміністративного апарату. З позицій сучасної теорії належного врядування веберівська модель створює інституційне підґрунтя для реалізації таких принципів, як верховенство права, підзвітність, ефективність та адміністративна спроможність держави. Нормативна регламентація діяльності органів влади сприяє правовій визначеності та мінімізує ризики свавілля[1]. Ієрархічна структура й розмежування компетенцій формують механізми відповідальності та контролю. Професійна державна служба, у свою чергу, забезпечує якість управлінських рішень і сталість інституційного розвитку. Водночас у сучасному публічному управлінні відзначається потреба у поєднанні веберівських принципів із більш гнучкими управлінськими підходами, що враховують зростання ролі громадянської участі, прозорості та орієнтації на результат. Отже,

раціональна бюрократія у веберівському розумінні становить концептуальний фундамент належного врядування, забезпечуючи його правову та організаційну основу, хоча в сучасних умовах вона потребує доповнення новими інструментами демократичного та відкритого управління.

У другій половині 20 століття, зокрема в 1980-х роках, у теорії публічного управління сформувалася нова управлінська парадигма, яка отримала назву «новий публічний менеджмент». Цей підхід виник як відповідь на виклики, пов'язані з неефективністю традиційної бюрократичної моделі, і був спрямований на підвищення результативності та ефективності діяльності державного сектору шляхом запозичення механізмів із приватного бізнесу. Суть полягала в трансформації адміністративної діяльності на засадах управлінської автономії, орієнтації на результат, встановлення чітких стандартів продуктивності та використання ринкових інструментів конкуренції у сфері надання публічних послуг. Даний підхід передбачав, що державні органи мають функціонувати з урахуванням принципів, характерних для приватного сектору таких як клієнтоорієнтованість, децентралізація прийняття рішень та оцінювання діяльності за чіткими показниками ефективності.

Перші ідеї були сформульовані в працях британського ученого Крістофера Гуда, який у своїй роботі 1991 року окреслив основні компоненти цієї концепції, такі як професійне управління в публічному секторі, чіткі стандарти вимірювання результатів, зміщення акценту з процедур на досягнення результатів, стимулювання конкуренції та запровадження елементів ринкового середовища в діяльність державних установ[2]. За таких умов громадяни почали розглядатися не лише як об'єкти адміністративного впливу, а як «споживачі» публічних послуг, які вправі вимагати якісного обслуговування й підзвітності з боку державних органів. У контексті належного врядування новий публічний менеджмент виступав важливим етапом реформування публічного управління, оскільки підкреслював значення прозорості, ефективності та вимірюваних результатів управлінської діяльності. Проте критика цього підходу полягала в тому, що надмірна орієнтація на економічну доцільність і ринкові механізми

може призвести до зниження уваги до соціальної спрямованості державної політики та до знецінення соціальних цілей, які не завжди легко виміряти економічними показниками. Саме тому подальші концептуальні підходи належного врядування намагалися поєднати менеджерську ефективність із глибшою увагою до соціальної справедливості, участі громадян у процесах прийняття рішень та загального добробуту суспільства ,тобто забезпечити баланс між ефективністю і соціальною відповідальністю в діяльності публічних інституцій[2].

У 1990-х роках у теорії публічного управління та політичній науці сформувалися нові підходи до розуміння того, як суспільство організовує процес прийняття та реалізації публічних рішень. Виникла парадигма врядування , яка значною мірою відходить від традиційного погляду на уряд як централізований апарат влади і пропонує ширший, мережевий підхід до управління суспільними процесами. У такому розумінні врядування охоплює взаємодію різних інституцій - державних, приватних, громадських та інших , які спільно формують політичні рішення та реалізують публічні політики, уряд означає процес прийняття рішень та їхнє втілення з участю багатьох суб'єктів. Важливий внесок у теоретичне обґрунтування цієї концепції зробив британський політолог Род Родс , який одним із перших систематично розглянув зміни в управлінні, що відбувалися у Великій Британії наприкінці 20 століття. На думку Родса, сучасне врядування можна визначати як систему самоорганізованих міжорганізаційних мереж, де рішення формується через взаємодію різних акторів, а не виключно через державний апарат чи бюрократичні вертикалі влади. Такий підхід демонструє, що державний сектор вже не є єдиним центром влади, а співіснує та взаємодіє з іншими акторами суспільства, і саме ці мережі можуть ефективно координувати ресурси й ухвалювати політичні рішення в умовах складності та невизначеності сучасного світу [3]. Концептуальна точка зору, підхід Родса до врядування підкреслює кілька важливих аспектів наведено на рис. 1.1.

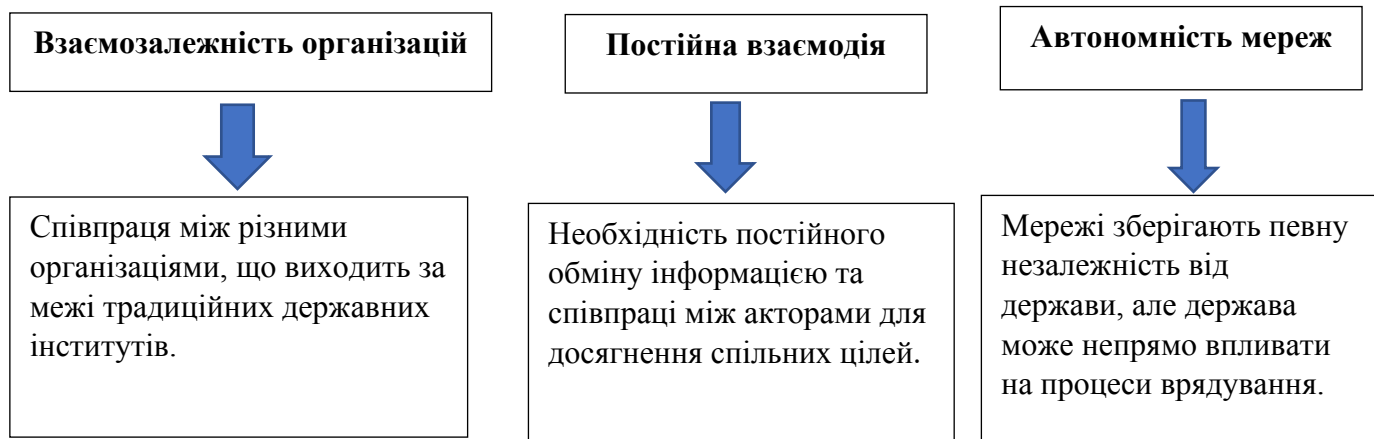


Рис. 1.1. Підхід Родса до врядування *

Примітка. *Розроблено за [3].

У контексті належного врядування така парадигма має основне значення, оскільки вона дозволяє розглядати управління не лише як функцію органів влади, а як процес, що включає участь суспільства, приватного сектору та інших зацікавлених сторін у формуванні політик. Це відповідає сучасним підходам, які підкреслюють принципи прозорості, підзвітності, участі громадян і мережевої взаємодії, що є невід’ємними елементами належного врядування. Водночас така модель вимагає нових навичок координації, здатності працювати в умовах невизначеності та враховувати соціальні, політичні та економічні чинники, що виходять за межі суто ієрархічних механізмів управління.

Аналіз теоретичних підходів до належного врядування демонструє, що його сутність полягає у забезпеченні ефективного, прозорого та підзвітного управління суспільними процесами, яке поєднує стабільність і правову визначеність класичної бюрократії з гнучкістю, орієнтацією на результат та мережевою взаємодією сучасних управлінських моделей. Концептуальні підходи від веберівської раціональної бюрократії до нового публічного менеджменту і парадигми врядування Родса, підкреслюють важливість балансу між формалізованими процедурами, ефективністю державного апарату та активною участю громадян і приватного сектору у прийнятті рішень[3]. Отже, належне врядування виступає не лише як теоретична категорія, але й практичний інструмент модернізації публічної влади, спрямований на підвищення якості управління та зміцнення демократичних інститутів у сучасному суспільстві.

1.2. Принципи належного врядування та їх характеристика

Починаючи від моменту здобуття власної державності, Україна перебуває у процесі глибоких і всеосяжних змін, мета яких це розбудова повноцінної держави, яка б відповідала засадам демократії, соціальної справедливості та верховенства права. Цей часовий відрізок має історичне значення і зачіпає усі сфери буття, а тому не може бути здійснений за якимось універсальним, заздалегідь визначеним шаблоном. Він диктує необхідність безперервного коригування як інституційних стратегій, так і системи цінностей, які скеровують діяльність державних структур. Одним із центральних векторів цих перетворень є вдосконалення роботи публічного управління, насамперед у площині взаємодії з громадянами та бізнес-структурами. Сучасне розуміння ролі держави передбачає перехід від механізму примусу до надання послуг, де першочерговим завданням стає задоволення запитів населення та надійний захист його законних інтересів. В доповнення, курс на європейську інтеграцію накладає додаткові зобов'язання на розвиток демократичних механізмів, що неминуче веде до потреби гармонізації вітчизняного правового поля із загальноєвропейськими критеріями та стандартами. Оскільки люди у вирішенні щоденних та найважливіших справ неминуче контактують із державною службою, у діяльності службовців центральне місце має посідати формування свіжих ідеалів, що цілком охоплює й засади ґрунтового врядування. Це не виключно умоглядний план, а реально дієвий механізм, котрий визначає, яким буде існування народу та ступінь віри у владу. Дослідженню постулатів належного управління приділяли увагу численні правники у сфері адміністративного права, а саме: В. Авер'янов, В. Бевзенко, А. Берлач, В. Галунько, А. Пухтецька, Е. Демський, П. Діхтієвський, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Коротун, Н. Писаренко, О. Світличний, С. Стеценко, В. Тимошук та інші знавці. Їхні наукові роботи створили основу для розуміння необхідності неупередженої, відповідальної та результативної роботи державного апарату. Тему принципів належного урядування обговорювали також дослідники з Європи та Америки,

серед них, зокрема: Б. Колер-Кох, С. Крегер, Й. Пападопулос, Ч. Сейбл, Дж. Цейтлін, А. Моравчик та інші, чії розробки наголошують на загальній значущості цих норм для кожної системи, заснованої на демократії.

На мою думку, цифровізація державного сервісу для населення є головним елементом цих трансформацій. Розглядаючи Україну як приклад, де було впроваджено платформу «Дія», ми спостерігаємо, як технології можуть значно допомогти у подоланні зайвої бюрократичної тяганини та посиленні віри громадян у державні структури. Коли громадянин спроможний отримати потрібну послугу за кілька натискань клавіш, уникаючи прямого спілкування з чиновником, це неминуче мінімізує підґрунтя для потенційних корупційних явищ, паралельно збільшуючи ефективність роботи державного апарату. Проте, важливо усвідомлювати, що оцифрування має бути засобом, а не самоціллю, тобто справжньою метою завжди залишається забезпечення найпростішого та найбільш прозорого доступу для всіх. Не менш значущим є питання перерозподілу владних функцій, а саме децентралізація. Справжня демократія неможлива, коли процес ухвалення рішень залишається далеким від базових ланок, тобто територіальних громад. Шляхом делегування відповідних функцій та фінансових ресурсів на нижчий управлінський рівень, ми гарантуємо врахування специфіки кожного регіону, пришвидшу відповідь на актуальні запити місцевості та активніше залучення жителів до процесу формування власного благополуччя. Ба більше, це є критично важливим кроком для євроінтеграційного шляху держави, оскільки європейські стандарти чітко вказують на необхідність наявності сильних та відповідальних органів місцевого самоврядування як основної ознаки державницької зрілості. В умовах воєнного стану, коли нація стоїть перед викликом відновлення, ці самі процеси набувають небувалого розгону. Урядові структури мусять довести свою здатність до стрімких змін і маневреності, водночас забезпечуючи непорушність чинної законодавчої основи. Запровадження європейських підходів у державному управлінні має стати не просто формальною вимогою для вступу до ЄС, а головним орієнтиром на шляху до створення модернізованої, ефективної та

неупередженої системи. Однак, шлях до істинної республіки, заснованої на демократичних засадах, є авантюрним та виснажливим. Він вимагає консолідації зусиль абсолютно всіх гілок влади, жвавої присутності громадськості та постійної готовності до самовдосконалення. Тільки через поєднання прогресивного правового поля, впровадження найновіших технологій та переосмислення системи пріоритетів можна збудувати країну, яка справді служить інтересам кожного громадянина і повною мірою відповідає викликам сучасності.

Ухвалення Законом України № 1678–VII від 16 вересня 2014 року Зasad Асоціації між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і державами-членами останніх, з другого, створило нормативно-правовий фундамент для впровадження європейських приписів. [4] За цією Угодою, обидві сторони зобов'язалися підтримувати тісні й тривалі стосунки, що ґрунтуються на спільних засадах, пошані до демократії, верховенства права, належного управління (врядування), прав людини та фундаментальних свобод, куди входить захист прав осіб, котрі належать до національних меншин, заборона дискримінації, повага до інаковості, людської гідності, а також прихильність до ідей вільного ринку, що сприятиме інтеграції України у політичні процеси європейського вектору. Наша держава взяла на себе зобов'язання адаптувати європейські доктрини та критерії з метою гарантування прав, свобод та законних інтересів приватних суб'єктів у їхній взаємодії з державними установами. Розгляд положень, що стосуються належного урядування, є значущим як з теоретичного, так і з практичного погляду, адже він спонукає науковців бачити ці постулати нерозривно зв'язаними з людиноцентричною парадигмою, що впливає з оновленої вітчизняної доктрини адміністративного права. Подальшою метою аналізу є дослідження сутності засад належного урядування та визначення шляхів їх удосконалення у сфері адміністративно-правової науки. Гостра необхідність широкомасштабного впровадження принципів належного урядування в Україні постала передусім через те, що у сучасних європейських правничих концепціях ця сукупність

принципів розглядається як один із найважливіших структурних елементів (вимог) доктрини верховенства права. Норми належного урядування безпосередньо корелюють із основними постулатами функціонування публічних адміністрацій та мають щодо них родові ознаки, окреслюючи особливості їхнього застосування у державі, збудованій на демократичних основах. Хоча минув певний час від виходу попередніх праць, не втрачає актуальності конструктивне опрацювання принципів належного урядування, до яких схиляються в контексті обраного державою вектору розвитку, спрямованого на творення правової, соціальної та демократичної держави, що має мотивувати органи публічної адміністрації до забезпечення легітимних інтересів та прав приватних осіб, а також суспільних і державних інтересів. З огляду на те, що будь-яка діяльність, у тому числі діяльність публічної адміністрації, мусить ґрунтуватися на певних вихідних засадах, під поняттям "принцип" зазвичай розуміють фундаментальні ідеї, засади, які вирізняються високим ступенем загальності, універсальною вагою та найвищим імперативним характером, відображаючи головні аспекти теорії, наукових доктрин, як внутрішнього, так і міжнародного права, а також політичної, державної чи громадянської організації.

Вимоги громадськості європейських держав спонукали політичний істеблішмент Європи до розробки плану заходів Європейської комісії шляхом запровадження нових засад ефективного урядування, артикульованих у «Білій книзі» Комісії Європейських спільнот від 25 липня 2001 року. Цей документ окреслює п'ять головних принципів ефективного управління, кожен з яких є важливим для забезпечення більш демократичного адміністрування. [5] Вони підтримують демократію та принцип верховенства права у країнах-членах ЄС, але можуть бути інтегровані на будь-якому рівні управління: глобальному, європейському, національному, регіональному чи місцевому дивитися на табл.1.2.

Таблиця 1.2.

Принципи ефективного урядування *

№	Принципи	Суть та вимоги	Мета
1.	Відкритість	Інституції повинні функціонувати прозоро. Активний обмін інформацією з країнами-членами та публікою. Інформація має бути доступною та зрозумілою.	Відновлення довіри до складних інституційних механізмів.
2.	Участь	Залучення широкого кола суб'єктів та організацій на всіх етапах формування політики (від планування до впровадження).	Підвищення якості, релевантності та результативності політики; зміцнення довіри до результатів.
3.	Підзвітність	Чітке визначення ролей у нормотворчих та виконавчих процесах. Інституції повинні обґрунтовувати свої кроки та нести за них відповідальність.	Забезпечення відповідальності влади перед суспільством та Європою.
4.	Ефективність	Політика має бути своєчасною, досягати цілей на основі чітких завдань, оцінки впливу та врахування попереднього досвіду.	Належний вплив політики та досягнення встановлених цілей.
5.	Узгодженість	Політика та заходи мають бути взаємопов'язаними та легко інтерпретованими. Горизонтальна координація між органами одного рівня.	Належний вплив політики та досягнення встановлених цілей.

Примітка. * Побудовано автором за [5] .

Першим таким фундаментальним вихідним елементом є відкритість, що вимагає від інституцій більш прозорого режиму функціонування. Вони зобов'язані активно обмінюватися інформацією з країнами-членами ЄС стосовно своєї роботи та ухвалених рішень. Крім того, слід подавати інформацію у формі, що є доступною та зрозумілою широкому загалу. Це останнє є вирішальним для відновлення довіри до складних інституційних механізмів. Другим є принцип участі, оскільки якість, релевантність та результативність політики ЄС залежать від залучення широкого кола суб'єктів та організацій на всіх етапах формування політики - від початкового планування до фінального впровадження. Розширення участі потенційно зміцнює довіру як до кінцевого результату політики, так і до інституцій, що її реалізують. Третій принцип - підзвітність - передбачає, що ролі у нормотворчих та виконавчих процесах мають бути чіткіше визначені, а кожна інституція ЄС повинна мати можливість обґрунтувати свої кроки на користь Європи та нести за них відповідальність. Четвертий принцип -

ефективність - вимагає, щоб політика мала належний вплив і була своєчасною, досягаючи встановлених цілей на основі чітко окреслених завдань, оцінки потенційного впливу та, де це можливо, врахування попереднього досвіду. П'ятий принцип - узгодженість (когерентність), оскільки політика та всі супутні заходи мають бути взаємопов'язаними та легко інтерпретованими. Актуальність потреби у злагодженості в межах Союзу зростає паралельно з розширенням обсягу завдань, що стоять перед ним, а майбутнє розширення призведе до ще більшого різноманіття. Європейському урядуванню притаманна горизонтальна координація, яка забезпечується через залучення до узгодження позицій або ведення переговорів органів, структурних підрозділів та експертів, що знаходяться на одному рівні управління. Горизонтальність є ще однією наріжною засадою організації європейського управління - це метод структурування взаємодії між учасниками процесу ухвалення рішень, переважно одного рівня, які володіють достатньою компетенцією та необхідними повноваженнями, щоб на консультаціях, нарадах чи перемовинах виступати від імені інституції, яку вони представляють у ЄС, без потреби постійного затвердження чи дозволу вищого керівництва. Кожна з окреслених засад належного урядування є достатньо значущою сама по собі, проте вони не можуть бути реалізовані через виконання точкових, відокремлених дій. Політику вже не можна вважати життєздатною, якщо вона не була підготовлена та впроваджена у максимально інклюзивний спосіб. Дотримання згаданих п'яти принципів зміцнює такі засади, як відповідність та субсидіарність. На кожному етапі, від планування до впровадження політики, вибір рівня для вжиття заходів та вибір інструментів повинні відповідати визначеним для досягнення цілям. Це неминуче означає, що перед запуском будь-якої ініціативи необхідно системно перевірити, чи справді втручання є необхідним, чи є європейський рівень найбільш доцільним для такого втручання, та чи обрані методи відповідають поставленим завданням. Слід зазначити, що у світовій практиці існує декілька варіантів трактування поняття «Біла книга», як документа, що пояснює мету державної політики, для реалізації якої планується розробка законопроекту та

запропонованих заходів; як документу, що детально висвітлює чи роз'яснює політику уряду в певній сфері, а також як комерційного контенту, що використовується як маркетинговий інструмент для просування товарів чи послуг. Доцільність запровадження формату «Білої книги» як інструменту державної політики України була визнана Урядом нашої країни у контексті міжнародної програми “USAID”[5]. На думку прихильників цієї ідеї, її впровадження та використання українським Урядом дозволить усунути низку проблем, а саме: сприятиме більш злагодженій взаємодії між Парламентом та Урядом, а також між усіма рівнями виконавчої влади, що зрештою матиме наслідком поступове зростання національної продуктивності; процес підготовки «Білих книг» потребує суттєвого часу, що позитивно вплине на зменшення кількості, і, що важливіше, на підвищення якості законодавчих актів; забезпечить поліпшення загальної якості законодавчих процесів, глибше вивчення та розуміння наявних викликів, що у фіналі призведе до ухвалення більш дієвих рішень; сприятиме кращому усвідомленню та оцінці процесу прийняття рішень з боку громадянського суспільства; посилить відповідальність Уряду та Парламенту за формування та реалізацію державної політики; полегшить діалог з міжнародними донорами щодо суті реформ та отримання фінансової і технічної підтримки для нашої держави.

Впровадження певних засад належного врядування зафіксоване у переліку кроків для виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, затверджене розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1106 від 25 жовтня 2017р. [6] У цьому Плані визначено 1 943 завдання, що охоплюють 24 галузі. Відповідальність за виконання цих завдань покладено на 106 державних установ України. Цей План є документом, мета якого це підвищити підзвітність органів виконавчої влади щодо імплементації Угоди про асоціацію. Нагляд за цим процесом здійснюють Уряд та громадськість. Серед пунктів Плану фігурують приведення виборчого законодавства у відповідність шляхом його кодифікації; ухвалення бачення реформування Служби безпеки України; реорганізація механізму зняття депутатського імунітету, тощо. При цьому,

чимала частина завдань, окреслених у Плані, залишилася нездійсненою, незважаючи на встановлені кінцеві терміни. Це стосується й ухвалення проєктного акту за номером 3475 «Про адміністративну процедуру», який профільний комітет парламенту рекомендував до розгляду у другому читанні. Фахівці вважають цей закон надзвичайно важливим для України та її населення, адже він уможливить уніфікацію усіх чисельних заплутаних процедур. Це дозволить громадянам зрозуміти ці процедури, які стануть фактично ідентичними, матимуть чіткі та зрозумілі регламенти, що відповідатимуть європейським стандартам, незалежно від конкретної ситуації. Стосовно прийняття згаданого проєктного акту, варто звернути увагу на слушну думку академіка В. Авер'янова, який трактував адміністративні процедури як детальне упорядкування, що передбачає, зокрема, розгляд звернень фізичних та юридичних осіб щодо індивідуальних адміністративних справ, а також оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у питанні реалізації прав, свобод та законних інтересів зазначених суб'єктів[7]. З огляду на головне значення засад доброчесного врядування, у наукових працях з юриспруденції аналізуються різні підходи до практичного впровадження публічною адміністрацією додаткових принципів. Зокрема, О. Світличний доповнює їх такими принципами як механізми зворотного зв'язку між суспільством та публічною адміністрацією; регулювання взаємовідносин "державна служба - державний службовець"; юридичне оформлення процесуальних взаємодій[8]. Як стверджують А. Пухтецька та В. Діхтієвський, принципи доброчесного врядування встановлюють критерії та мотивують державних службовців до забезпечення прав, свобод та інтересів приватних осіб, а також публічних інтересів держави. Водночас їхнє формальне закріплення відбувається у нормативно-правових актах різного рівня від положень Конституції до окремих підзаконних актів та рішень судової практики. Отже, важливість принципів доброчесного врядування стає надзвичайно суттєвою у діяльності публічної адміністрації[9]. В умовах сьогодення вони набувають особливої актуальності у взаємодії публічної адміністрації з

біженцями, які вже перебувають на території України або планують прибути. Відповідно до статті 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року № 3671–VI, біженець- це особа, яка не є громадянином України і через обґрунтовані побоювання стати об'єктом переслідування на підставі раси, віросповідання, національності, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів, знаходиться за межами своєї країни та не має змоги чи не бажає скористатися захистом цієї країни[10]. Проте, аналіз чинного законодавства доводить, що Закон "Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту" бракує основоположних засад функціонування державного апарату у взаємодії з біженцями та тими, хто потребує додаткового чи тимчасового захисту[10]. Це породжує певні колізії у правовому полі та загрози недотримання прав цієї вразливої верстви населення. Принципи, висунуті нами та іншими науковцями, мають бути інтегровані у Закон України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту". Це дасть змогу утворити кардинально новий характер стосунків між біженцями (та іншими особами) і представниками органів державної влади, де домінуватиме пріоритет прав та свобод людини й громадянина.

В умовах воєнного стану та масового переміщення населення, спричиненого відвертою агресією Російської Федерації, застосування засад належного врядування набуває вирішального значення. Публічна адміністрація мусить діяти не тільки відповідно до наявних норм, але й керуючись ідеями гуманізму, прозорості та підзвітності. Скажімо, принцип відкритості вимагає, щоб відомості про можливість набуття статусу, права та обов'язки для біженців були доступними та зрозумілими, зокрема тією мовою, якою володіє особа. Принцип участі передбачає врахування позиції громадських організацій, які опікуються біженцями, під час формування планів адаптації та інтеграції. Принцип підзвітності зобов'язує мати чіткий механізм оскарження рішень міграційних служб, що є запорукою захисту від свавілля. Слід також звернути увагу на Конституцію України, де закріплено верховенство права як ключовий

принцип державного життя (ст. 8). Це означає, що будь-які дії публичних службовців, включно з тими, що стосуються іноземців та осіб без громадянства, мають бути правовими, обґрунтованими та зваженими. Впровадження європейських стандартів у цій сфері - це не просто формальне виконання зобов'язань перед ЄС, а необхідна умова для збудування сучасної, дієвої та справедливої держави. Тому можна констатувати, що дослідження принципів належного врядування демонструє їхню значущість для роботи державного апарату. Однак, як уже згадувалося, існують деякі прогалини у правовому регулюванні, які потребують термінового виправлення. Втілення цих принципів на практиці вимагає не лише зміни нормативних актів, а й трансформації мислення самих посадових осіб. Адміністративна культура має перейти від моделі "держави-наглядача" до формату "держави-партнера", де інтереси громадянина, незалежно від його статусу, є центральними та пріоритетними. Отже, важливість принципів належного врядування зростає у діяльності публічної адміністрації. В сучасних умовах вони набувають особливого значення у взаєминах державного апарату з біженцями, які вже перебувають в Україні або планують прибути. Згідно зі ст. 1 Закону України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту" від 8 липня 2011 р. № 3671-VI, біженець - це особа, яка не має українського громадянства і через обґрунтовані побоювання стати жертвою утисків за ознаками раси, релігії, національності, приналежності до певної соціальної групи чи політичних поглядів, перебуває за межами своєї країни та не може чи не бажає користуватися захистом цієї країни. Слід наголосити, що імплементація цих засад має відбуватися поступово, з урахуванням фінансових можливостей держави, але без затягування. Це дозволить сформувати корінно новий тип стосунків між біженцями (та іншими особами) і представниками органів влади, в основі якого має лежати пріоритет прав і свобод людини й громадянина. Тільки за таких умов Україна зможе не лише виконати свої міжнародні домовленості, а й закріпитися як надійний суб'єкт на європейській арені, де права людини та верховенство права є невід'ємними складовими національної ідентичності. Тому, подальше

вдосконалення адміністративно-правових регуляції у сфері належного врядування є запорукою стабільного розвитку держави, підвищення рівня довіри суспільства до влади та забезпечення високої якості життя населення. Науковці та фахівці-правники мають продовжувати працювати над деталізацією цих принципів, їхнім пристосуванням до вітчизняних реалій та розробкою механізмів контролю за їхнім дотриманням. Лише системний підхід до реалізації цих ідей дасть нам можливість збудувати справді демократичну, соціальну та правову державу, про яку мріють усі патріоти України.

1.3. Роль представницьких органів місцевого самоврядування в реалізації принципів належного врядування

В умовах нинішніх трансформацій у системі державного та правового устрою України, особливо з огляду на вектор євроінтеграції та процеси децентралізації, надзвичайно важливою є ґрунтовна розробка правових засад функціонування органів місцевого самоврядування та їхньої взаємодії із парадигмою якісного врядування .

Сутність місцевого самоврядування виходить за межі простого територіального розмежування чи виконання технічних завдань, це невід’ємний елемент демократичного ладу, що забезпечує жителям право безпосередньо долучатися до вирішення питань, значущих для їхньої локації. Згідно з основними положеннями Конституції України та міжнародними правовими документами, зокрема Європейською хартією про місцеве самоврядування, діяльність місцевого самоврядування трактується як законне право та реальна спроможність органів нижчого рівня самостійно вирішувати та адмініструвати значну частину державних функцій, перебуваючи у рамках правового поля, під власною відповідальністю та суто в інтересах мешканців цієї території. Необхідно підкреслити подвійну природу цього інституту, тобто , з одного боку, він є часткою загальної системи влади, делегованої державою, а з іншого виступає як інститут громадянського суспільства, що гарантує автономію

територіальних громад. У цій архітектурі основну функцію виконує представницький орган муніципального самоврядування - рада, обрана безпосередньо громадою, яка слугує первинним виразником волі та інтересів населення. Повноваження ради не обмежуються лише формальним затвердженням ініціатив, оскільки вона реалізує комплекс функцій, що охоплюють представництво інтересів, нормотворення, цей процес відбувається у межах місцевого регулювання та здійснення нагляду за діяльністю виконавчих структур та посадових осіб, тим самим підтримуючи баланс владних повноважень та запобігаючи їх неправомірному використанню. Після аналізу інституційного статусу територіального самоврядування доцільно перейти до розгляду концептуальних основ легітимного управління, адже саме цей підхід окреслює критерії для оцінки ефективності функціонування публічної влади. Термін «належне врядування» набув значного поширення у глобальній практиці та наукових колах приблизно з кінця 90-х років минулого століття, зокрема завдяки ініціативам міжнародних фінансових інституцій та ООН, він описує не стільки наявність владних структур, скільки якість їхньої роботи. Належне управління включає низку загальноприйнятих принципів це прозорість, підзвітність, орієнтацію на результат, справедливість, дотримання законності, а також активне залучення громадян до прийняття рішень. У контексті місцевого самоврядування, імплементація засад якісного управління вимагає від представницьких органів не просто формального виконання процедур, а забезпечення відчутного позитивного впливу на соціально-економічний розвиток громади, врахування різноманітності її інтересів, а також гарантування раціонального та ефективного використання бюджетних ресурсів. Отже, якісне управління на низовому рівні слугує чітким індикатором стану демократичних процесів, адже саме тут, у безпосередній близькості до соціуму, найяскравіше проявляється якість комунікації між владою та населенням.

Зв'язок між інститутом місцевого самоврядування та постулатами належного врядування є діалектичним і взаємозалежним, оскільки представницькі органи місцевого самоврядування виступають головним

механізмом та засобом практичного втілення цих принципів. Саме через діяльність ради громада здобуває реальну можливість впливати на ключові рішення, здійснювати нагляд за формуванням та виконанням місцевих фінансових планів, а також оцінювати результативність роботи виконавчих структур. Якщо функціонування ради позбавлене прозорості, якщо вона недостатньо звітує або ігнорує громадянські звернення, це не лише руйнує довіру до конкретного представницького органу, але й дестабілізує віру у систему публічного адміністрування загалом. У науковому обґрунтуванні ролі рад у впровадженні стандартів якісного управління слід відкинути уявлення про представницький орган як про пасивний регулятор чи лише формальний інструмент для легітимізації рішень керівника громади чи його комітетів. Навпаки, рада має розглядатися як активний суб'єкт політичного процесу, що формує політичну волю, визначає пріоритети розвитку території та забезпечує легітимність управлінських рішень. Відсутність реальної участі ради у процесах ухвалення рішень веде до формалізації самоврядування, коли видимі ознаки демократії зберігаються, але сутнісний зміст належного управління втрачається. Отже, аналіз теоретичних та правових засад засвідчує, що дієвість місцевого самоврядування напрямку залежить від дотримання засад належного управління, а представницький орган є тим критичним вузлом, через який ці засади трансформуються у конкретні управлінські практики. Забезпечення відкритості, підзвітності та активної участі громадян у діяльності ради є обов'язковою передумовою для формування взаємної довіри між владою та суспільством, що, своєю чергою, є фундаментом для сталого розвитку держави. Тому дослідження функцій представницьких органів у цьому контексті є не лише науково обґрунтованим, але й має значну практичну цінність для удосконалення чинного законодавства та підвищення якості державного управління в Україні. Тому можна стверджувати, що без активної, високопрофесійної та незалежної роботи рад, що ґрунтуються на принципах верховенства права та відкритості, повна реалізація потенціалу місцевого самоврядування як демократичного інституту.

Розгляд історії формування та розвитку системи територіального самоврядування в Україні є надзвичайно актуальним для адекватного розуміння нинішнього становища цих представницьких інституцій, обсягу їхніх завдань та потенціалу для втілення якісного менеджменту. Шлях еволюції цього інституту віддзеркалює загальнодержавний рух до демократії, проте має власні особливості, зумовлені поєднанням успадкованої управлінської домінанти радянського зразка та спрямування на євроінтеграцію. З'ясування історичних коренів допомагає виокремити причинно-наслідкові зв'язки між законодавчими змінами, впровадженням адміністративних трансформацій та реальною здатністю рад виконувати свої функції як складових публічної влади, що покликані забезпечувати підзвітність, прозорість та ефективність управління на базовому рівні дивитися на табл.1.3.

Таблиця 1.3

Етапи еволюції місцевого самоврядування в Україні *

Період та етап	Характеристика розвитку	Вплив на роль представницьких органів (рад) у реалізації належного врядування	Нормативно-правова база
Початковий етап (1990-ті роки)	- проголошення незалежності (1991). -спроба децентралізації. - високий рівень централізації влади. - відсутність фінансової автономії.	-ради отримали формальний статус, але не мали реальних ресурсів для самостійної діяльності. -принцип підзвітності та ефективності не реалізовувався через бюджетну залежність. -функції обмежувалися виконанням вказівок згори.	- Конституція України (1996 р.) [11] -Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-VR[12]
Етап стагнації та формалізації (2000-ні роки)	-збереження сильної вертикалі влади. -домінування місцевих адміністрацій над радами. -втрата довіри громадян до інституту. - формальне виконання функцій.	- представницькі органи перетворилися на формальні структури. -відсутність реального контролю за виконавчою владою. -принцип участі громадян та прозорості ігнорувалася.	- Конституція України (1996 р.) [11] - Бюджетний кодекс України (2006 р.) [15] -Закони про місцеві державні адміністрації

Продовження таблиці 1.3.

Етап реформи децентралізації (2014–2020 роки)	- о б ' є д н а н н я територіальних громад (ОТГ). - передача повноважень та фінансових ресурсів. - створення потужних адміністративних одиниць. - р о з ш и р е н н я повноважень рад.	-ради ОТГ набули статусу реальних суб'єктів управління. - з а б е з п е ч е н о прозорість бюджетних процесів та планування. -реалізовано принципи ефективності та відповідальності перед громадою.	-Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII[13] -Бюджетний кодекс України (редакції 2014–2020 рр.) [15] -Закон України «Про засади державної регіональної політики» [16]
Етап воєнного стану та сучасні виклики	- повномасштабне вторгнення РФ. - впровадження воєнного стану.	-ради змушені адаптувати механізми врядування до кризових умов.	-Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.03.2022 № 2136-IX[14]
(2022–2024 роки)	-пріоритет безпеки, евакуації, гуманітарної допомоги. - необхідність швидкої реакції та відбудови.	- з б е р е ж е н н я прозорості та підзвітності в умовах обмежень безпеки. -роль рад як інститутів легітимізації дій влади в умовах війни.	-Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану» [14] - К о н с т и т у ц і я України (ст. 64) [11]

Примітка. *Побудовано автором за [11-16] .

Перший етап формування нової парадигми територіального самоврядування співпав із часом після здобуття незалежності та першими реформаторськими кроками дев'яностих років минулого століття. Після декларування суверенітету у 1991 році розпочався процес перерозподілу владних повноважень, тобто децентралізації, мета якого полягала у відокремленні адміністративних функцій від тотального централізованого контролю. Юридичною основою для такого кроку стало прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у 1997 році[12]. Цей нормативний акт закріпив за радами статус головних органів самоорганізації, визначив їхні компетенції та взаємодію з державною виконавчою вертикаллю. Однак, попри законодавче визнання їхньої автономності, практична реалізація цих положень

на початковому етапі зіткнулася з серйозними перешкодами. Система залишалася надмірно зв'язаною з центром, а представницькі органи часто не мали необхідних фінансових чи організаційних ресурсів для самостійного функціонування. Фінансова залежність від державних структур обмежувала спроможність рад приймати незалежні рішення, що, своєю чергою, гальмувало реалізацію концепцій належного управління, зокрема аспектів ефективності та відповідальності, оскільки зони відповідальності за результати були розмиті між різними шаблонами ієрархії.

Наступний часовий проміжок, що охоплює 2000-ні роки, позначився застоєм та низкою фрагментарних, некомплексних спроб реформування територіального самоврядування. У цей період відбулося фактичне зміцнення владної вертикалі, що суттєво обмежило автономію місцевих громад. Представницькі структури часто функціонували лише формально, тоді як реальне керування концентрувалося у руках органів місцевих державних адміністрацій, підпорядкованих безпосередньо центральній владі. Такий стан справ спричинив падіння довіри громадян до інституту самоврядування, адже ради не мали змоги дієво наглядати за роботою виконавчих підрозділів чи розпоряджатися бюджетними коштами. Нездатність представницьких ланок брати реальну участь у прийнятті рішень підживляла саму ідею демократичного управління, перетворюючи місцеве самоврядування на інструмент адміністративного тиску, а не на механізм охорони інтересів громади. Це наочно свідчило, що положення про належне врядування залишаються лише на папері без зміцнення інституційної спроможності рад та гарантування їхньої фінансової незалежності.

Вагомим переломним моментом для системи територіального самоврядування став масштабний процес децентралізації, що стартував із 2014 року і тривав до 2020 року. Ця реформа мала всеосяжний характер, передбачаючи не тільки зміну адміністративно-територіального поділу, а й рішуче посилення фінансових спроможностей та повноважень громад. Завдяки децентралізації вдалося сформувати життєздатні об'єднані територіальні

громади (надалі ОТГ), які отримали реальну можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, формувати й виконувати власні фінансові плани, а також займатися розвитком місцевої інфраструктури. Представницькі органи ОТГ набули нового статусу та суттєво розширили сферу свого впливу, що створило реальні передумови для практичного втілення засад якісного управління. Надавши фінансову автономію та чітко розділивши сфери відповідальності, ради отримали інструменти для забезпечення прозорості фінансових потоків, активнішого залучення мешканців до формування планів розвитку територій та підвищення якості надання суспільних послуг. Цей відрізок часу достеменно демонструє, як зміна інституційної архітектури безпосередньо впливає на здатність представницьких органів працювати відповідно до принципів належного врядування [13].

Найактуальніший етап, що охоплює період дії воєнного стану та нинішні виклики від 2022 до 2024 року, вніс кардинальні корективи у функціонування територіального самоврядування в умовах повномасштабної агресії Російської Федерації. В умовах воєнного стану представницькі органи мусили переакцентувати свою діяльність на забезпечення безпекових потреб, організацію евакуаційних заходів, доставку гуманітарної допомоги та швидку відбудову пошкоджених об'єктів інфраструктури[14]. Це вимагало від рад максимальної оперативності, високої ефективності та здатності миттєво реагувати на мінливу ситуацію, що є критичною складовою належного управління у кризових умовах. Сучасна ситуація зумовлює необхідність перегляду підходів до реалізації принципів належного врядування, знаходячи баланс між потребами безпеки та необхідністю підтримувати високий ступінь підзвітності та прозорості. В умовах бойових дій роль рад як інститутів, що підтримують легітимність урядових рішень та зміцнюють довіру громадян, зростає багаторазово, адже саме тут відбувається пряма взаємодія між державою та громадянами. Отже, історичний шлях еволюції місцевого самоврядування в Україні засвідчує поступовий перехід від формального буття представницьких структур до їхнього наповнення реальним змістом, що є невіддільною умовою для розбудови стійкої системи

належного врядування, здатної протидіяти як внутрішнім, так і зовнішнім загрозам.

У межах системи публічного урядування, органи влади на місцях займають особливе, проміжне місце, що надає їм значної ваги як інституції, здатної втілювати засади гарного врядування на найнижчому рівні. Розглядаючи функцію виборних органів територіального самоврядування, можна виявити їхній потенціал як основних суб'єктів, що зводять разом державні вимоги та потреби громадянського суспільства, сприяючи підзвітності, відкритості, ефективності та включенню громадян у процес прийняття рішень. Цей аналіз спирається на принципи субсидіарності та децентралізації, закріплені в Основному Законі України та Європейській хартії місцевого самоврядування, які підкреслюють необхідність передачі повноважень на рівень, що найближчий до населення, з метою забезпечення якісного адміністрування. Особливість місцевого самоврядування полягає у його унікальній подвійній природі, яка поєднує аспекти державного управління з рисами автономного компоненту громадянського суспільства. З одного боку, муніципальні структури мають публічно-правовий статус і виконують обов'язки, делеговані державою та визначені законодавством, що інтегрує їх у загальну систему державної влади. З іншого боку, вони формуються безпосередньо громадою через вибори та діють виключно в інтересах місцевої спільноти, що легітимізує їх волею народу. Ця двоїстість створює сприятливі умови для впровадження засад належного врядування, адже влада на місцях є безпосередньою, близькою до людей та чутливою до їхніх запитів. На противагу центральним органам, представницькі структури здатні швидко реагувати на локальні проблеми, залучати громадськість до обговорення рішень та надавати індивідуалізовані публічні послуги. У теоретичному плані це узгоджується з концепцією багаторівневого управління, де місцевий рівень виступає первинним осередком демократичної участі, що сприяє зростанню довіри до влади та зміцненню її законності. Апарат діяльності виборних органів місцевого самоврядування є багатограним та

спрямований на забезпечення комплексного управління громадою, що прямим чином відповідає принципам належного врядування.

Таблиця 1.4

Функції представницьких органів місцевого самоврядування*

Назва функції	Сутність та зміст функції	Зв'язок з принципами належного врядування	Приклади реалізації	Нормативно-правова база
Представницька функція	-Обирається безпосередньо громадою; -репрезентує інтереси населення; - забезпечує участь громадян у прийнятті рішень.	-Участь громадян -формування легітимності влади через волю народу.	-Громадські слухання, електронні петиції, звіти перед громадою.	-Конституція України (ст. 140, 141) [11] -Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 19, 26) [12]
Законодавча (нормативна) функція	-Прийняття рішень, програм розвитку, місцевих регламентів та правил, що мають обов'язкову силу на території громади.	-Верховенство права та прозорість; -встановлення чітких норм для регулювання місцевих відносин.	-Затвердження бюджету, програм соціально-економічного розвитку, правил благоустрою.	-Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 25–27, 59) [12] - Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 4) [17]
Контрольно-наглядова функція	-Моніторинг виконання рішень ради; контроль за діяльністю виконавчих органів та посадовців; перевірка законності дій.	-підзвітність запобігання зловживанням владою та корупції.	-Аудити, депутатські запити, перевірки виконавчого комітету, звіти про виконання бюджету.	-Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 78–80) [12] -Закон України «Про доступ до публічної
Організаційна функція	-Забезпечення внутрішньої діяльності ради; -формування комітетів, апарату; координація взаємодії з громадськістю.	-Ефективність та оперативність; раціональне використання ресурсів для досягнення цілей.	-Організація сесій, формування постійних комісій, забезпечення технічної підтримки.	-ЗУ № 280/97 ст. 31–32; -ЗУ «Про адміністративні послуги» № 5203-VI [20]

Примітка* Складено автором на основі [11-12], [17-20].

Представницька функція, будучи базовою, полягає у тому, що рада обирається безпосередньо мешканцями та представляє їхні інтереси у системі публічної влади, забезпечуючи принцип участі громадян у прийнятті рішень. Це стимулює механізми для врахування різних точок зору, проведення громадських обговорень та розгляду петицій - головних елементів демократичного управління дивитися на таблицю 1.4. Нормотворча (законодавча) функція на місцевому рівні передбачає прийняття рішень, програм розвитку та місцевих статутів, які є обов'язковими на території громади, утверджуючи верховенство права та прозорість процедур. Контрольно-наглядова функція реалізується через моніторинг виконання ухвал ради, перевірку роботи виконавчих структур та посадових осіб, що гарантує підзвітність влади громаді та запобігає корупційним загрозам. І, нарешті, організаційна функція охоплює забезпечення внутрішньої роботи ради, формування її комісій, апарату та налагодження зв'язків із громадськістю, що сприяє підвищенню ефективності та оперативності адміністрування. Жодна з цих функцій не існує окремо, вони формують єдину систему, де виборні органи виступають як координатори публічних інтересів, перетворюючи абстрактні ідеї належного врядування на відчутні управлінські практики. Взаємодія виборних органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічної влади є вирішальною для реалізації якісного врядування, оскільки вона визначає баланс влади та ступінь ефективності узгодженості дій. Зокрема, рада співпрацює з виконавчими органами (виконавчими комітетами, головою громади), державними структурами (місцевими державними адміністраціями) та іншими рівнями муніципального самоврядування. Ця взаємодія має бути збалансованою, партнерською та орієнтованою на спільні цілі, з чітким визначенням повноважень, передбаченим чинним законодавством. Важливе значення має наявність у ради реальних інструментів впливу на виконавчу гілку, як-от затвердження бюджету, призначення та звільнення службових осіб, а також право вето чи розпуску комітету у разі виявлення зловживань. Формальні повноваження, які не мають практичного застосування, спричиняють дисбаланс, коли рада стає пасивним спостерігачем, а виконавча

влада набуває домінуючої позиції, що підриває засади справедливості та підзвітності.

Щодо законодавчого забезпечення функціонування місцевих представницьких органів, вирішальним елементом є відповідна правова база, що впливає з конституційних та міжнародних актів. Це формує інституційні засади для впровадження принципів належного врядування на рівні громад. Основний Закон України, як верховний нормативний документ держави, фіксує базові засади функціонування місцевого самоврядування, визначаючи його як невід'ємну складову демократичного устрою [11]. Міжнародні стандарти, зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Україною у 1997 році, доповнюють конституційну базу, визначаючи універсальні критерії для роботи представницьких органів[17]. Хартія (розділи 3-5) визначає місцеве самоврядування як фундаментальний елемент демократії, гарантуючи органам самоврядування право самостійно вирішувати більшість питань місцевого значення та нести за них відповідальність. З огляду на це, українські ради мають забезпечувати відкритість, залучення громадськості та раціональне використання ресурсів, що є критично важливим на шляху до євроінтеграції. Інші міжнародні документи, такі як Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи та матеріали ООН, акцентують на стандартах звітності, механізмах боротьби з корупцією та залученні всіх зацікавлених сторін, слугуючи орієнтиром для вдосконалення законодавства та посилення ролі рад. Важливим нормативним актом, що конкретизує положення Конституції, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР[12], який детально описує функції та порядок діяльності представницьких органів. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI (статті 1, 15) зобов'язує ради публікувати свої ухвали[18] , протоколи та звіти, тим самим безпосередньо впроваджуючи відкритість. Закон «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII (статті 12, 65) встановлює вимоги щодо фінансового декларування депутатів та громадського контролю, підвищуючи етичні стандарти [19]. Закон «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 №

5203-VI (стаття 4) регулює порядок надання послуг через ЦНАПи, забезпечуючи орієнтацію на клієнта [20]. Засади належного врядування, систематизовані в міжнародних та національних документах від ООН та Світового банку до Стратегії «Україна 2030», знаходять конкретне втілення у діяльності представницьких органів.

Прозорість досягається через публікацію матеріалів засідань та їхню трансляцію, що сприяє зміцненню довіри; підзвітність- шляхом щорічних звітів та громадських обговорень; залучення громадськості -через механізми консультацій та петицій (наприклад, участь у бюджетному процесі); ефективність - оптимізацією витрат бюджету; верховенство права -дотриманням законодавства при ухваленні рішень; клієнтоорієнтованість -наданням послуг через ЦНАПи; сталість- розробкою стратегій розвитку. Практичні інструменти включають бюджетний процес, де є етапи громадського обговорення, моніторинг виконання, розвиток електронного урядування, тобто «Відкритий бюджет» та опрацювання депутатських запитів.

Однак, втілення цих принципів у реальність стикається з певними труднощами, не завжди достатній рівень кваліфікації депутатів, наявність конфліктів інтересів, фінансова залежність, що посилилася під час воєнного стану ЗУ № 389-VIII [14] , коли були обмежені сесійні засідання, хоча ради координують процеси відновлення. Існують регіональні розбіжності, які вимагають індивідуальних підходів. Для покращення ситуації пропонується посилити законодавчі повноваження рад, забезпечити обов'язкову цифровізацію всіх процесів, запровадити навчальні програми та розширити впровадження механізмів бюджету участі та створити систему моніторингу за головними показниками ефективності КРІ, що допоможе зміцнити роль рад у контексті належного врядування. Основна складність у впровадженні засад доброчесного врядування в радах місцевого самоврядування полягає у браку належних професійних знань у депутатів. Часто ці особи обираються як волонтери або активісти, не маючи підготовки у сфері державного управління, фінансів чи антикорупційних механізмів. Це, своєю чергою, призводить до ухвалення

невиважених рішень, нераціонального використання бюджетних коштів та виникнення конфліктів інтересів, коли політична чи приватна вигода переважає над суспільними потребами. Через фінансову залежність від дотацій із центру, спроможність рад обмежена, що унеможливлює реалізацію принципів ефективності та стійкості. Це особливо помітно у воєнний час, коли Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII [14], надає головам громад ширші повноваження та скорочує частоту сесій для забезпечення оперативності. Радам доводиться переорієнтовуватися на кризові функції, як-от посередництво у гуманітарній допомозі, відбудова інфраструктури чи управління грантовими програмами. Територіальні диспропорції посилюють ці проблеми, громади півдня та сходу зіштовхуються з безпековими викликами та масовим переміщенням населення, тоді як західні ОТГ демонструють кращий рівень цифровізації та децентралізації, що вимагає індивідуального підходу до стандартизації належного врядування. Для вдосконалення законодавчої бази та практичної діяльності представницьких органів потрібні всеосяжні законодавчі зміни, спрямовані на посилення їхньої автономії та інструментарію. Зокрема, необхідно переглянути Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], розширивши перелік виключних повноважень (стаття 26), запровадивши обов'язкові квоти для фахово підготовлених депутатів та чіткіші механізми відсторонення недієздатних виконавчих органів. Цифровізація має стати пріоритетом, тобто законодавчо закріпити обов'язкове онлайн-транслявання сесій, інтегрувати дані з «Дії» та «Відкритого бюджету» для прозорого моніторингу витрат у режимі реального часу, підвищуючи тим самим відкритість та громадську активність. Підвищення кваліфікації депутатів вимагає постійного навчання, розробленого Міністерством розвитку громад та територій у партнерстві з міжнародними донорами, наприклад, Програма USAID RADA, з фокусом на етику управління, фінансовий аналіз та антикорупційну політику, включно із запровадженням атестації для обіймання посад. Аби стимулювати залучення громадян, пропонується поширити механізм громадського бюджету на всі рівні з

фіксованим виділенням 10-15% місцевих коштів на громадські ініціативи, впровадити електронне звернення з автоматизованою обробкою, за прикладом Закону «Про електронні петиції» та створити платформи для дистанційних дискусій. Оцінка ефективності роботи рад має ґрунтуватися на системі KPI, які охоплюють індикатори прозорості, тобто відсоток оприлюднених рішень, рівня залученості, тобто кількість обговорень, фінансової підзвітності, тобто виконання бюджету та рівня задоволеності мешканців. Щорічну перевірку таких показників мають проводити незалежні аудиторські органи, як-от Державна аудиторська служба або профільні громадські організації. У воєнний час доцільно запровадити тимчасові регламенти для змішаних форматів засідань як і офлайн, та і онлайн та прискорену процедуру отримання коштів на відновлення під обов'язковим громадським контролем.

Реалізація зазначених пропозицій сприятиме гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами, зміцненню довіри населення до влади та загальному прогресу демократичних інституцій, підкреслюючи критичну роль рад як сполучної ланки між державою та суспільством. У перспективі це вимагатиме скоординованої міжвідомчої взаємодії, моніторингу прогресу та внесення коректив на основі емпіричних даних, що стане предметом подальших досліджень.

Висновок до розділу 1

У першому розділі ґрунтовне опрацювання теорії дає змогу вибудувати низку узагальнень, які слугуватимуть ідейною основою для подальшого розгляду практичних аспектів імплементації якісного врядування у функціонал представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

Перш за все, було з'ясовано, що поняття належного врядування виникло внаслідок тривалого розвитку управлінської думки, а не як незмінна доктрина. Класичний зразок раціональної бюрократії, розроблений М. Вебером, сформував інституційні засади сучасного державного управління, закріпивши верховенство

закону, ієрархічну підпорядкованість та принцип атаксію як фундаментальні складові легітимної влади[1]. Однак надмірна жорсткість бюрократичних механізмів та обмежена участь громадян вимагали переходу до більш гнучких підходів до управління. Концепція нового публічного менеджменту К. Гуда доповнила теорію врядування акцентом на досягненні результатів, орієнтації на потреби громадян та використанні ринкових стимулів для підвищення ефективності, хоча надмірна комерціалізація державного сектору загрожувала соціальній складовій державної політики[2]. Кроком до синтезу стала мережева парадигма Р. Родса, яка розглядає врядування як горизонтальну взаємодію між державою, приватним бізнесом та громадським суспільством, створюючи простір для інклюзивного ухвалення рішень та децентралізованого координування[3].

По-друге, встановлено, що референтним орієнтиром належного врядування для нашої держави є набір принципів, зафіксованих у «Білій книзі» Європейської комісії[5] це прозорість, залученість, відповідальність, результативність та послідовність. Ратифікація нашої державою Угоди про асоціацію з ЄС та подальше ухвалення Плану дій щодо її виконання перетворили ці засади з декларативних орієнтирів на чіткі юридичні зобов'язання[6]. Водночас, аналіз вітчизняної правової доктрини, зокрема, поглядів В. Авер'янова [7], А. Пухтецької[9], О. Світличного -доводить, що формальне закріплення цих принципів у законодавчих актах є необхідною[8], але недостатньою умовою: їхня практична реалізація вимагає відповідної адміністративної культури та наявності інституційної спроможності.

Також, з'ясовано, що саме представницькі органи місцевого самоврядування, тобто місцеві ради є тим основним інституційним вузлом, де принципи належного врядування трансформуються з теоретичних ідей у реальні управлінські дії. Подвійна сутність місцевого самоврядування це поєднання публічно-правового статусу з автономією, делегованою громадою, наділяє ради унікальним потенціалом для прямого діалогу між державними структурами та суспільством. Чотири основні ролі рад дивитися на таблицю 1.4. -

представницька, законотворча на місцевому рівні, контрольна-наглядова та організаційна, безпосередньо співвідносяться з принципами залучення, верховенства права, підзвітності та ефективності відповідно[11-12,17].

Я провела аналіз чотирьох етапів розвитку системи місцевого самоврядування в Україні з 1990-х років до 2024 року (див. табл. 1.3) виявив стійку закономірність, реальна здатність рад втілювати принципи належного врядування безпосередньо залежить від рівня їхньої фінансової та інституційної незалежності. Реформа децентралізації, що тривала з 2014 по 2020 рік і призвела до формування об'єднаних територіальних громад, стала визначальним моментом, вперше ради отримали ресурси, достатні для самостійного стратегічного планування та впровадження прозорих бюджетних процесів. Проте умови воєнного стану, запроваджені з 2022 року, створили нові виклики, необхідно зберігати підзвітність та відкритість в умовах обмежень, пов'язаних із безпековою ситуацією та масовим переміщенням населення. У розділі окреслено головні структурні перешкоди, що блокують повноцінне втілення засад доброчесного управління це недостатня професійна підготовка депутатського корпусу, залежність місцевих фінансів від дотацій з центрального бюджету, значні регіональні відмінності у спроможності громад, а також законодавчі прогалини окрема, незавершеність роботи над Законом «Про адміністративну процедуру».

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Нормативно-правове забезпечення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування

Дієвість будь-якої державної інституції значною мірою зумовлюється якістю її нормативно-правового забезпечення. Для представницьких органів, що діють на місцевому рівні - місцевих рад, ця залежність є найбільш очевидною, адже саме законодавче поле окреслює межі їхньої автономії, визначає обсяг ресурсів та конкретні способи реалізації принципів належного врядування. Тому, дослідження нормативно-правового фундаменту роботи рад є невід'ємною умовою для розуміння поточного стану впровадження засад прозорості, відповідальності, залученості громадян та досягнення результатів на муніципальному рівні. Нормативно-правова база, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування (далі - ОМС) на території України, формувалася поступово, починаючи від закріплення в Конституції права громад на самоорганізацію і до розгалуженої системи спеціальних законів, підзаконних актів, а також документів на локальному рівні. Варто зазначити, що ця система постійно піддається трансформаціям, викликаним як тривалою реформою децентралізації 2014–2020 рр., так і новими викликами, які поставлені запровадженням воєнного стану з 2022 року. Комплексний аналіз цієї системи вимагає вивчення її структурної ієрархії, виокремлення основних законодавчих актів та оцінки їхньої ролі у втіленні засад ефективного управління. Система нормативних актів, яка регламентує діяльність представницьких органів місцевого самоврядування (МСВ) в Україні, має чітко виражену ієрархію і складається з чотирьох рівнів це конституційного, законодавчого, підзаконного та локального (див. рис. 2.1). Така архітектура відповідає загальнотеоретичним засадам правової системи та забезпечує узгодженість між нормами різних рівнів,

вимагаючи, щоб нижчі за рангом документи не суперечили актам, які мають вищу юридичну вагу[11].

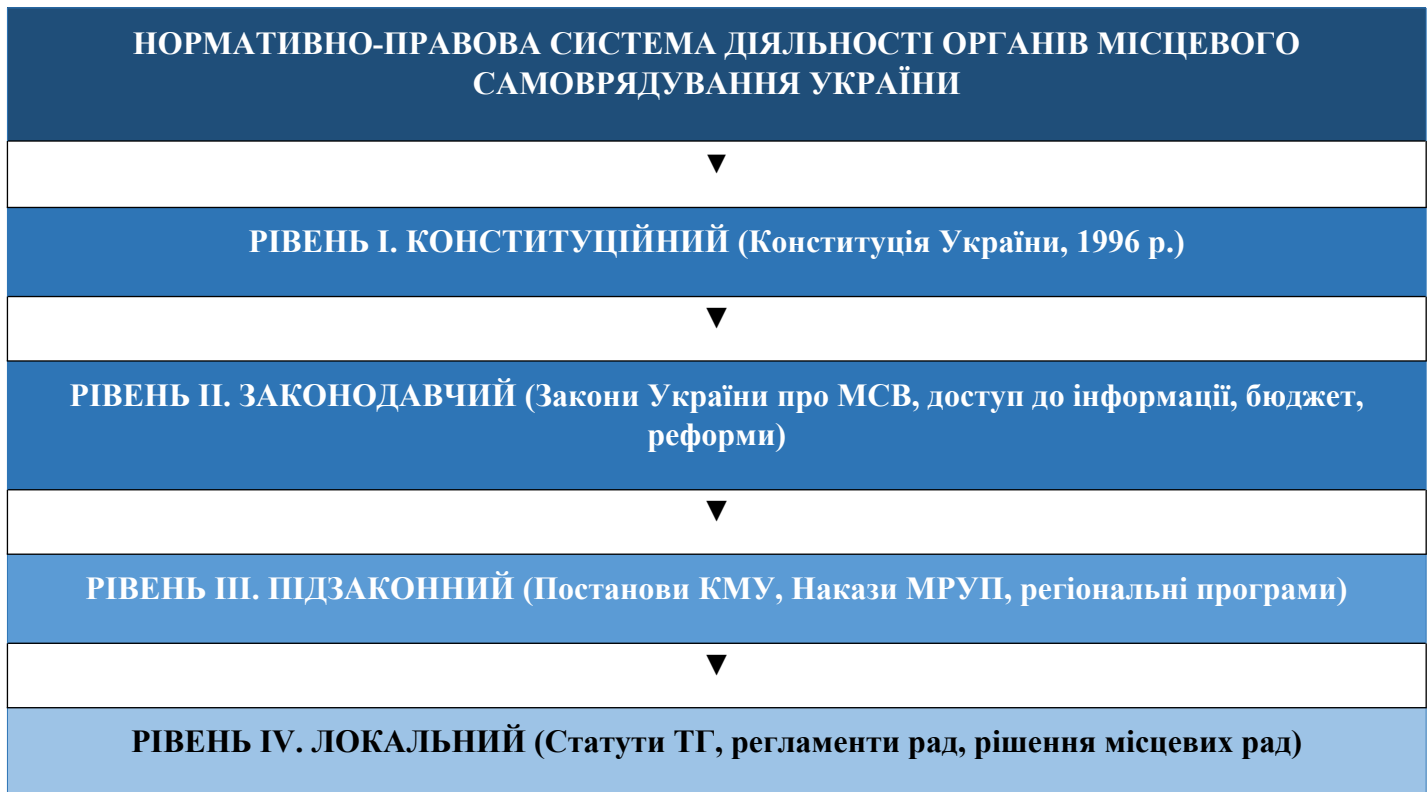


Рис. 2.1. Ієрархічна структура нормативно-правової системи діяльності органів місцевого самоврядування України*

Примітка. * Складено автором за [11-12, 18, 21].

Перший, конституційний рівень, формується Основний Закону України 1996 року[11], котрий у статтях 140-146 закріплює наріжні засади місцевого самоврядування, право мешканців самостійно вирішувати питання місцевого значення безпосередньо чи через органи МСВ, перелік органів, що входять до системи МСВ, а також розмежування між власними та делегованими повноваженнями. Положення Конституції мають безпосередню чинність і найвищий юридичний пріоритет [11]. Другий рівень- це законодавчий, він об'єднує понад два десятки профільних законів. Наріжним каменем тут є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. [12], який визначає правовий статус, структуру, гарантії та організаційні механізми МСВ. Водночас, суттєвий вплив на дотримання стандартів належного врядування мають закони

у сферах інформаційної прозорості, фінансового розмежування, реформування адміністративно-територіального устрою, а також ті, що стосуються участі громадян у місцевому управлінні. Детальний перелік основних законодавчих документів та їхнє значення наведено у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Основні законодавчі акти, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування України*

Нормативний акт	Основні положення щодо ОМС	Значення для належного врядування
Конституція України (1996 р.), ст. 140–146 [11]	Визнання місцевого самоврядування як права та спроможності громади. Закріплення статусу ради як представницького органу.	Конституційна основа самостійності громад; забезпечення законності та підзвітності органів влади.
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР 1997 р. [12]	Розмежування повноважень між радою, виконавчим комітетом та головою; порядок скликання сесій; статутна діяльність.	Формалізація механізмів представництва, контролю та прийняття рішень на місцевому рівні.
Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI 2011 р. [18]	Визначення поняття публічної інформації; строки та порядок її надання; відповідальність за порушення.	Реалізація принципу прозорості та відкритості; забезпечення права громадян на поінформованість.
Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» № 183-VIII 2015 р. [21]	Зобов'язання оприлюднювати дані про витрачання бюджетних коштів через єдиний портал.	Фінансова прозорість; підзвітність органів місцевого самоврядування перед громадою.
Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII 2015 р. [13]	Механізм формування спроможних ОТГ; перерозподіл повноважень і ресурсів.	Підвищення ефективності самоврядування; зміцнення інституційної спроможності рад.
Бюджетний кодекс України (в редакції 2014–2022 рр.) [22]	Розподіл бюджетних повноважень між рівнями влади; формування місцевих бюджетів; порядок звітності.	Фінансова автономія громад як матеріальна основа ефективного та підзвітного врядування.
Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII 2015 р. [16]	Стратегічне планування регіонального розвитку; роль рад у визначенні пріоритетів.	Узгодженість між місцевими та національними пріоритетами; орієнтація на результат.

Продовження таблиці 2.1.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII 2015, ред. 2022 р. [14]	Особливості здійснення повноважень органами влади під час воєнного стану; обмеження окремих прав.	Правові рамки функціонування ОМС в умовах надзвичайних обставин; збереження підзвітності.
---	---	---

Примітка. * Складено автором на основі [11-14,16, 18,21-22].

Третій рівень - підзаконний, він складається з постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства розвитку громад та територій (МРУП), а також регіональних програм розвитку та стратегій. Підзаконні акти конкретизують порядок застосування законодавчих норм та встановлюють детальні механізми реалізації реформ у сфері МСВ. Одним із найбільш знакових підзаконних актів останнього десятиліття стала Постанова КМУ № 695 від 12 червня 2020 р., яка затвердила перспективні плани формування ОТГ у всіх областях України та юридично оформила завершення основного етапу децентралізації. Цей акт мав безпосереднє практичне значення саме на його основі було утворено 1 469 об'єднаних громад, що замінили понад 11 тисяч дрібних сільських, селищних та міських рад [23]. Четвертий рівень - локальний, він є унікальним за своєю природою, оскільки формується самими громадами. Статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад та рішення рад з питань місцевого значення все це нормотворчі продукти самих громад, які відображають місцеву специфіку, традиції та пріоритети. Статут громади це свого роду «місцева конституція», яка деталізує механізми участі жителів у самоврядуванні, порядок формування і роботи органів МСВ та гарантії прав членів громади відповідно до місцевих умов. Втім, за даними МРУП, станом на 2023 рік власні статuti прийняли лише близько 40 % ОТГ, що свідчить про значний потенціал розвитку локальної нормотворчості [24].

Український Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року [12], займає унікальне становище серед нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Протягом майже тридцятиліття він слугує "стрижневим" законодавчим актом, на якому будується вся подальша спеціальна правова база. Цей нормативний

документ є результатом складної трансформації управлінської спадщини радянської епохи з метою приведення її у відповідність до принципів демократичного управління та міжнародних стандартів, зокрема Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала у тому ж 1997 році [17]. Значення цього Закону для забезпечення належного врядування є надзвичайно високим. Тому, що він чітко розмежовує три складові структури місцевого самоврядування, представницький орган (рада), виконавчий орган (виконавчий комітет або апарат ради), і голову громади (сільський/селищний/міський голова). Таке розділення є фундаментальним для забезпечення підзвітності, кожна інституція відповідає за визначений перелік завдань, і між ними функціонує система стримувань та противаг. Виконавчий орган підзвітний та відповідальний перед радою, згідно зі статтею 51 Закону, а голова звітує як перед радою, так і перед громадою, стаття 42, формуючи типовий для демократичних систем управління ланцюжок відповідальності. Законі детально прописано повноваження ради, які поділяються на дві категорії, виключні це ті, що належать виключно раді і не підлягають делегуванню, та ті, що можуть бути передані виконавчим органам. До переліку виключних повноважень, визначеного у статті 26, входять затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, ухвалення місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів, а також вирішення питань щодо адміністративно-територіального устрою, тобто, тих аспектів, де необхідне колегіальне прийняття рішень представницьким органом, а не право одноосібної влади виконавця. Це повністю відповідає концепції "Good Governance" у частині участі у процесі прийняття рішень. Закон формально закріплює механізми підтримки прозорості. Стаття 59 зобов'язує оприлюднювати рішення ради у встановленому порядку, тоді як статті 13-14 регулюють форми прямої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення - це місцеві референдуми, сходи громадян, громадські слухання та місцеві ініціативи. Водночас, науковці зазначають, що ефективність використання цих інструментів на практиці значною мірою залежить від складу ради, пануючої управлінської культури та

рівня активності самої територіальної громади [17]. Важливим моментом є також те, як Закон змінювався протягом свого існування. За понад двадцять сім років до нього було внесено понад сто правок, що відображає динаміку суспільно-політичних зрушень в Україні. Основними етапами змін стали- парламентська реформа 2004-2006 років, що торкнулася системи формування органів МСВ, реформа децентралізації 2014-2020 років, що призвела до розширення повноважень та ресурсів об'єднаних територіальних громад - ОТГ, а також адаптація законодавства до умов воєнного стану у 2022-2024 роках. Деякі дослідники, зокрема В. Борденюк та О. Батанов, наголошують, що накопичення великої кількості змін без проведення системної кодифікації спричинило певну внутрішню неузгодженість Закону, що ускладнює його практичне застосування та спричиняє різне тлумачення норм у різних громадах [25].

2.2. Механізми реалізації принципів відкритості, прозорості та підзвітності в діяльності місцевих рад

Реформа децентралізації, яка стартувала у 2014 - 2015 роках, стала найграндіознішим та найбільш структурованим кроком у напрямку запровадження принципів належного управління на місцевому рівні за всю новітню історію України. Теоретичною основою для неї слугувала загальноєвропейська доктрина субсидіарності це норма, згідно з якою державні завдання мають виконуватися на якомога нижчому дієвому рівні влади, що є найближчим до окремого громадянина. Юридичне закріплення реформи розпочалося з ухвалення «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіального улаштування влади» розпорядження КМУ № 333-р від 1 квітня 2014 р., яка стала головним програмним документом, що окреслив вектори, мету та очікувані підсумки змін на наступні шість років [23].

Головним законодавчим актом цієї трансформації став Закон «Про добровільне злиття територіальних спільнот» № 157-VIII від 5 лютого 2015 р. [13]. Саме він запровадив механізм добровільного поєднання слабких невеликих

громад у більшій та фінансово спроможній утворення. Логіка реформи базувалася на простому, але визначальному спостереженні, що громада, яка налічує кілька сотень мешканців та оперує річним кошторисом у кілька мільйонів гривень, об'єктивно неспроможна якісно виконувати делеговані повноваження у сфері охорони здоров'я, освіти, інфраструктурного забезпечення, соціального захисту, тобто саме в тих сферах, заради яких існує місцеве самоврядування. Об'єднані спільноти отримали не лише розширений спектр повноважень, але й значно більший обсяг бюджетних ресурсів, власні земельні активи, а також можливість отримувати пряме фінансування з держбюджету, оминаючи районну ланку [13].

Фінансова частина реформи була закріплена змінами до Податкового та Бюджетного кодексів, ухваленими наприкінці 2014 року. Частка податку на доходи фізичних осіб, яка залишалася у розпорядженні ОТГ, зросла до 60%; єдиний податок на землю та акцизний збір із пального були передані у власність місцевих бюджетів; первинні територіальні громади здобули право на прямі бюджетні взаємини з державою, без посередництва районної влади [26]. Результати цих кроків виявилися надзвичайними, за даними аналітичного центру DESPRO, сума власних надходжень місцевих кошторисів в Україні підскочила з 68,6 млрд грн у 2014 р. до понад 234 млрд грн у 2019 р., що є більш ніж трикратним збільшенням [26]. Це означало, що місцеві ради отримали реальні фінансові важелі для самостійної реалізації ухвалених управлінських рішень, без чого принципи ефективності та підзвітності залишаються лише формальними заявами. Окремим вагомим кроком законодавчого спрямування стало прийняття Закону «Про основи державної політики у сфері регіону» № 156-VIII від 5 лютого 2015 р. [16], який встановив вимоги до стратегічного планування як на рівні громад, так і на регіональному рівні. Згідно з цим Законом, кожна ОТГ отримала зобов'язання розробляти стратегію розвитку це документ, що визначає пріоритети, цілі та показники соціально-економічного прогресу на середньострокову перспективу. Обов'язковість стратегічного планування є прямим інструментальним втіленням підходу, орієнтованого на

результат, органи місцевого самоврядування мають не просто здійснювати поточне адміністрування, а цілеспрямовано рухатися до цілей, визначених спільнотою, звітуючи про динаміку їх досягнення .

Кінцевим інституційним наслідком реформи стало завершення у 2020 році процесу добровільного об'єднання та затвердження планів формування ОТГ у всіх регіонах. Замість понад одинадцяти тисяч рад різного статусу в Україні було сформовано 1 469 спроможних об'єднаних громад, кожна з яких отримала повноцінний представницький орган - раду та апарат для забезпечення виконання рішень. Місцеві вибори, що відбулися у жовтні 2020 р., фактично легітимізували нову структуру місцевого самоврядування через обрання депутатів до рад нового формату. Експерти Центру досліджень місцевого самоврядування наголошують, що реформа децентралізації кардинально змінила інституційну мапу МСВ, перетворивши ради ОТГ на дієвих суб'єктів управління місцевим розвитком на противагу колишнім сільським радам, які по суті виконували радше консультативну роль при районній владі [27].

Таблиця 2.2

Відображення принципів належного врядування у нормативно-правовій базі діяльності ОМС України*

Принцип належного врядування	Нормативне закріплення	Механізм реалізації	Обмеження та прогалини
Прозорість та відкритість	Закон № 2939-VI [18]; Закон № 183-VIII [21]; ст. 59 Закону № 280/97-ВР [12]; Постанова КМУ № 3 від 2011 р. [23]	Оприлюднення рішень на офіційних сайтах рад та в місцевих ЗМІ; публічні реєстри; відкриті бюджети; платформа openbudget.gov.ua ; портал edata.gov.ua	Нерівномірне виконання вимог між великими містами та малими сільськими громадами; відсутність жорстких санкцій за несвоєчасне оприлюднення.
Підзвітність та відповідальність	Ст. 75 Закону № 280/97-ВР; [12] Бюджетний кодекс, ст. 80; [22] КАС України	Щорічні публічні звіти сільського/міського голови та виконавчих органів; громадські слухання; контроль ради за виконавчими органами.	Формальний, а не змістовний характер частини звітів; відсутність незалежного зовнішнього аудиту на рівні малих рад; складність механізмів притягнення до відповідальності.

Подовження таблиці 2.2

Підзвітність та відповідальність	Ст. 75 Закону № 280/97-ВР; [12]Бюджетний кодекс, ст. 80; [22] КАС України	Щорічні публічні звіти сільського/міського голови та виконавчих органів; громадські слухання; контроль ради за виконавчими органами; зовнішній аудит Рахункової палати	Формальний, а не змістовний характер частини звітів; відсутність незалежного зовнішнього аудиту на рівні малих рад; складність механізмів притягнення до відповідальності
Участь громадян	Ст. 13 Закону № 280/97-ВР; [12]статути ОТГ; Закон № 555-VIII про е-петиції; регламенти рад	Громадські слухання та обговорення; місцеві ініціативи; консультативно-дорадчі ради; е-петиції; публічні консультації при формуванні бюджету	Пасивність частини громадян; недостатня поінформованість про механізми участі; формальне проведення слухань без реального впливу на рішення
Ефективність та орієнтація на результат	Закон № 156-VIII; [16] Бюджетний кодекс; [22]програмно-цільовий метод; Закон «Про публічні закупівлі» [28]	Стратегії розвитку громад та плани заходів; КРІ для виконавчих органів; оцінка ефективності бюджетних програм; електронні закупівлі через ProZorro	Недостатня кваліфікація управлінців у малих ОТГ; обмеженість власних ресурсів; відсутність системи оцінювання ефективності рад
Верховенство права та законність	Конституція, ст. 8; [11] Закон № 280/97-ВР; [12] КАС України; Закон «Про прокуратуру»	Судовий контроль над актами рад; прокурорський нагляд; омбудсман; можливість оскарження рішень органів МСВ громадянами	Тривалість судових процесів; складність оскарження рішень для пересічних громадян; брак правової грамотності у населення малих громад
Рівність та недискримінація	Конституція, ст. 24; [11] Закон «Про забезпечення рівних прав»; Стамбульська конвенція (ратиф. 2022 р.)	Гендерно чутливий бюджет; квоти у виборчих списках; доступність публічних послуг для осіб з інвалідністю та ВПО	Низький відсоток жінок у виконавчих органах ОМС; нерівний доступ до послуг у приміських та сільських громадах; повільне впровадження гендерного аудиту

Примітка. * Складено автором на основі [11-12,16,18,21-23,28].

Принцип прозорості посідає центральне місце в концепції належного врядування і знаходить своє нормативне вираження у розгалуженій системі спеціального законодавства. Наріжним каменем у цій сфері є Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13 січня 2011 р. [18],

прийнятий відповідно до запитів громадянського суспільства та євроінтеграційних зобов'язань. Цей законодавчий акт запровадив абсолютно новий підхід до відкритості влади у сфері інформування на зміну дозвільній логіці ("ми надаємо те, про що ви заявили", прийшла презумпція відкритості "вся публічна інформація є доступною, за винятком тієї, що обґрунтовано обмежена". Для органів місцевого самоврядування цей Закон визначив два види зобов'язань, активне оприлюднення та пасивне надання. Активне оприлюднення передбачає ініціативне розміщення на офіційних веб-ресурсах та інших загальнодоступних майданчиках відомостей про структуру та повноваження органу, нормативно-правові акти та проекти рішень, призначені для громадського обговорення, дані про бюджет та звіти про його виконання, підсумки конкурсів та тендерів, а також відповіді на найпоширеніші запитання. Пасивне надання означає обов'язок надати відповідь на інформаційний запит будь-якої особи у встановлений Законом термін п'ять робочих днів для стандартних звернень. Невиконання цих вимог теоретично може призвести до адміністративної відповідальності, хоча механізм примусу до виконання на практиці залишається недостатньо ефективним. Закон «Про відкритість використання публічних коштів» № 183-VIII від 11 лютого 2015 р. деталізував вимоги щодо прозорості у фінансово-бюджетній сфері [21]. Він зобов'язав усіх суб'єктів управління публічними фінансами, зокрема органи місцевого самоврядування, публікувати на єдиному державному веб-порталі детальну інформацію щодо отриманих доходів та здійснених видатків. Важливим доповненням стала платформа «Відкритий бюджет», яка надає громадянам можливість у режимі реального часу візуалізувати структуру місцевих бюджетів через інтерактивні графіки, порівнювати дані між різними громадами та відстежувати зміни у виконанні бюджету. Ці інструменти помітно знизили інформаційні бар'єри для громадського моніторингу бюджетного процесу. Новим якісним кроком у розвитку інформаційної прозорості стало впровадження системи закупівель ProZorro у 2016 році на підставі змін до Закону «Про публічні закупівлі» № 922-VIII [28]. Цей механізм зробив усі закупівлі, що здійснюються органами МСВ і

перевищують визначену вартісну межу, повністю видимими громадськості в режимі реального часу від моменту оголошення тендеру до підписання контракту. Антикорупційний ефект досягнутий завдяки ProZorro, був відзначений на міжнародному рівні у 2016 році Україна отримала першу премію «Відкритий уряд» у Брюсселі, а сама система почала впроваджуватися в інших країнах. За оцінками організації Transparency International Ukraine, впровадження ProZorro зменшило рівень неправомірних дій у закупівлях органів МСВ та дозволило щороку економити мільярди гривень з бюджетних асигнувань [29]. Водночас, аналіз рівня дотримання вимог інформаційної прозорості виявляє значну нерівномірність на рівні різних громад. У той час як міські ради обласних центрів, як правило виконують більшість положень Закону, суттєва частина сільських та селищних рад особливо у невеликих об'єднаних територіальних громадах, де штат невеликий, а технічне забезпечення обмежене, не забезпечує повного виконання цих вимог. Згідно з даними дослідження Transparency International Ukraine за 2022–2023 роки, лише 63 % місцевих рад своєчасно публікують свої рішення, і лише 54 % надають увесь обсяг бюджетної інформації у форматі відкритих даних. Ці статистичні дані свідчать про те, що нормативно-правова база є достатньою, проте головна проблема полягає у нездатності інституцій та браку мотивації для забезпечення дотримання стандартів прозорості[29] .

Принцип участі громадян особливо важливою складовою належного врядування і знаходить своє правове вираження у кількох групах нормативних актів, що в сукупності формують систему інструментів безпосередньої демократії на місцевому рівні. Основу цієї системи закладає базовий закон про МСВ, статті 13-21 Закону № 280/97-ВР закріплюють право на проведення місцевого референдуму, загальних зборів громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи та громадські слухання як гарантовані форми безпосередньої участі членів громади у вирішенні місцевих питань [12]. Місцевий референдум є найголовнішою формою безпосередньої демократії на рівні громади, однак на практиці він майже не використовується через складність організаційних та

фінансових вимог. Більш реалістичним інструментом є загальні збори громадян, які можуть ініціюватися жителями відповідної частини населеного пункту для обговорення місцевих проблем та надання рекомендацій органам МСВ. Громадські слухання, що проводяться в обов'язковому порядку під час обговорення містобудівної документації, екологічних питань та бюджету участі, є регулярнішою формою взаємодії ради з громадою. Значущим кроком у розвитку нормативної бази участі стало прийняття у 2015 р. змін до Закону «Про звернення громадян» [30], які врегулювали порядок електронних петицій Закон № 555-VIII [31].

Електронна петиція до органів МСВ, яка набрала необхідну кількість підписів у встановлений термін, зобов'язує раду або голову розглянути її на сесії та надати публічну відповідь. Цей інструмент виявився доволі популярним у великих містах: наприклад, у Львові, Харкові, Дніпрі та Києві за роки його дії було подано сотні петицій із різноманітних питань місцевого управління. Разом з тим у малих ОТГ механізм е-петиції практично не використовується через відсутність технічної інфраструктури та низький рівень цифрової активності частини населення. Інноваційним форматом участі громадян у бюджетному процесі став «Бюджет участі», механізм, за яким частина місцевого бюджету розподіляється шляхом прямого голосування жителів за конкретні проекти. В Україні він вперше був запроваджений у Чернівцях у 2015 р. і поступово поширився на більшість обласних центрів та значну кількість ОТГ. Нормативна основа для нього сформувалася на рівні місцевих положень про участь громадян, оскільки спеціального закону, що регулював би партиципаторний бюджет, в Україні досі немає. Це є одним із нормативних прогалин, що потребує вирішення.

2.3. Проблеми та обмеження впровадження принципів належного врядування на місцевому рівні

Запровадження воєнного стану, 24 лютого 2022 року через повномасштабне військове вторгнення Російської Федерації, поставило перед усією системою державного управління України, включно з органами, що займаються самоврядуванням на місцях, безпрецедентне випробування. Це випробування мало два аспекти, по-перше, нагальну потребу забезпечити безперервне надання державних послуг в умовах активних бойових дій, масової евакуації, руйнування об'єктів критичної інфраструктури та переміщення значної кількості населення, по-друге, необхідність адаптувати законодавчі та регуляторні інструменти управління до кризової ситуації, при цьому не відмовляючись від фундаментальних демократичних засад. Правова основа, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування під час воєнного стану, закріплена у Законі «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII від 10 травня 2015 р. [14], до якого було внесені значні корективи 2022–2024 років. Згідно з цим Законом, на територіях, де діє воєнний стан, певні функції органів МСВ можуть бути передані військовим адміністраціям, це спеціально створювані структури виконавчої влади, якими керують особи, призначені Президентом. Створення військових адміністрацій є вимушеним кроком, який зазвичай застосовується у тих районах, де місцеве самоврядування фізично не може виконувати свої обов'язки через пряму загрозу або перебування під окупацією. Щодо більшості територіальних громад, які не знаходяться у зоні активних боїв, їхні місцеві ради продовжили свою роботу, однак із суттєвими змінами. Парламент ухвалив низку законодавчих поправок, які спростили процедури прийняття рішень у надзвичайних обставинах. Зокрема, було легалізовано проведення засідань рад у електронному форматі без фізичного збору депутатів, що є критично важливим з погляду безпеки та забезпечення необхідного кворуму, враховуючи можливе переміщення складу ради. Крім того, значно були спрощені механізми коригування місцевих бюджетів, що дало змогу

громадам оперативна спрямовувати фінансові ресурси на нагальні потреби, пов'язані з обороною, гуманітарною допомогою та відновлювальними роботами. Водночас, юристи та експерти у сфері державного управління фіксують певні ризики, що виникають унаслідок спрощення процедур, запровадженого в умовах воєнного стану. Зокрема, скорочення термінів для громадського обговорення проектів рішень, обмеження доступу до певних категорій інформації з міркувань безпеки, а також концентрація владних повноважень у виконавчих структурах можуть на практиці послабити принципи прозорості та підзвітності, навіть якщо де-юре вони зберігаються в законодавчому полі. Європейська Рада у своєму оглядовому звіті за 2023 рік наголосила на цій проблематиці, закликавши Україну обмежити будь-які обмеження демократичних процесів у сфері МСВ лише тим рівнем, який є абсолютно необхідним у кожній конкретній ситуації [32]. Показано, що незважаючи на усі труднощі, спричинені воєнним станом, загальна оцінка діяльності органів МСВ в Україні з боку Ради Європи залишається сприятливою. Конгрес місцевих та регіональних влад у своїй резолюції від березня 2023 року підкреслив, що місцеві ради та їхні виконавчі органи продемонстрували надзвичайну стійкість та спроможність підтримувати основні управлінські функції навіть у вкрай складних умовах. Цей факт опосередковано свідчить про те, що реформа децентралізації, проведена у 2014-2020 роках, суттєво зміцнила інституційний потенціал системи МСВ, заклавши достатній резерв міцності для безперебійної роботи під час кризи [33].

Нормативно-правова, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, формується не в ізоляції, а через постійну взаємодію з міжнародними критеріями та зобов'язаннями, які держава прийняла як член міжнародних структур та відповідно до двосторонніх угод. Головним міжнародним орієнтиром у сфері МСВ є Європейська хартія місцевого самоврядування, укладена Радою Європи у 1985 році й ратифікована Україною у 1997 році. Ця Хартія встановлює мінімальні гарантії, яких мусить дотримуватися законодавство країн-учасниць, право самостійно опікуватися значною частиною місцевих справ, забезпечення фінансової незалежності

громад, а також правовий захист МСВ від неправомірного втручання вищих державних інституцій [17]. Угода про асоціацію між Україною та ЄС, підписана у 2014 році, стала потужним імпульсом для впровадження реформ у сфері управління. Розділ V цієї Угоди, присвячений економічному та секторальному співробітництву, разом із Розділом IV, що стосується питань правосуддя, свободи та безпеки, містить чіткі зобов'язання щодо приведення стандартів публічного управління у відповідність до вимог Європейського Союзу. Серед таких вимог є забезпечення прозорості у процесі прийняття рішень, протидія корупції, розвиток інструментів для залучення громадянського суспільства, а також модернізація системи державної служби. Моніторинг виконання цих зобов'язань здійснюється систематично через механізми асоціації, зокрема завдяки щорічним доповідям Єврокомісії, що створює постійний зовнішній тиск для підвищення якості нормативного регулювання [34]. Отримання Україною офіційного статусу кандидата на членство в ЄС у червні 2022 року та початок переговорів про вступ у 2024 році виводять завдання приведення національного законодавства до критеріїв ЄС на якісно новий етап. Обов'язковий етап переговорного процесу є процедура "скринінгу" законодавства, вона передбачає детальне вивчення відповідності вітчизняних норм правовому доробку ЄС. Для сфери місцевого самоврядування це означає необхідність подальшого вдосконалення нормативної бази у напрямках зміцнення фінансової автономії громад, розвитку засобів електронного урядування, вдосконалення механізмів нагляду за рішеннями органів МСВ, а також глибшої інкорпорації принципів рівності та недискримінації в практику місцевого нормотворення.

Слід також згадати участь України в низці інших міжнародних ініціатив, націлених на поліпшення якості управління на місцях. Зокрема, в межах Партнерства «Відкритий уряд» Україна взяла на себе зобов'язання щодо відкритості даних, прозорості бюджетних процесів та розширення участі населення, які знаходять своє відображення у відповідних Національних планах дій. Ці ініціативи прямим чином впливають на формування законодавства у

сфері МСВ, стимулюючи ухвалення нових стандартів відкритості та підзвітності на муніципальному рівні [34].

Таблиця 2.3

**Хронологія розвитку нормативно-правового забезпечення органів
місцевого самоврядування України ***

Рік	Нормативний акт	Контекст прийняття	Вплив на діяльність ОМС
1996	Конституція України[11]	Здобуття незалежності; потреба в конституційному закріпленні демократичного ладу	Формальне визнання права громад на самоврядування; норми прямої дії для захисту МСВ
1997	Закон «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР[12]	Необхідність конкретизації конституційних норм; адаптація до постсоціалістичних умов	Визначення компетенції рад; систематизація повноважень; інституційна основа МСВ
2011	Закон «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI[18]	Тиск громадянського суспільства після «помаранчевої революції»; євроінтеграційні зобов'язання	Запровадження механізмів інформаційної прозорості; зобов'язання оприлюднення рішень ОМС
2014	Зміни до Бюджетного та Податкового кодексів у рамках децентралізації	Революція Гідності; євроінтеграційний курс; підписання Угоди про асоціацію з ЄС	Збільшення частки ПДФО для ОТГ до 60%; прямі міжбюджетні відносини; фінансова автономія
2015	Пакет законів з децентралізації: № 157-VIII[13], № 156-VIII, [16] № 183-VIII[21]	Системна реформа публічного управління; вимоги Угоди про асоціацію з ЄС	Утворення ОТГ; передача ресурсів і повноважень; вимоги стратегічного планування
2019-2020	Постанова КМУ № 695 від 12.06.2020; поправки до Конституції (ст. 133, 140)	Потреба у завершенні децентралізації до місцевих виборів жовтня 2020 р.	Утворення 1 469 ОТГ; ліквідація районних рад; оновлення системи місцевого самоврядування
2022-2024	Пакет законів в умовах воєнного стану (Закон № 2136-IX та ін.); зміни до Закону № 280/97-ВР[12]	Повномасштабне вторгнення РФ; необхідність адаптації системи управління до кризи	Дистанційне прийняття рішень; спрощені бюджетні процедури; збереження підзвітності в умовах обмежень

Примітка. * Складено автором на основі [11-13,16,18,21].

Висновки до розділу 2

Під час написання розділу 2, я зробила висновок, що нормативно-правова база функціонування органів місцевого самоврядування в Україні є достатньо розгалуженою та ієрархічно впорядкованою, тому що вона охоплює конституційний, законодавчий, підзаконний і локальний рівні, що в цілому забезпечує правові засади діяльності територіальних громад. Важливу роль у її розвитку відіграла реформа децентралізації 2014-2020 років, яка суттєво розширила повноваження органів місцевого самоврядування та зміцнила їхню фінансову основу, створивши передумови для реального впровадження принципів належного врядування, зокрема прозорості, підзвітності, участі громадян і орієнтації на результат. Разом із тим, незважаючи на наявність достатньої законодавчої бази, на практиці спостерігається нерівномірність її реалізації, особливо на рівні малих громад, де часто бракує адміністративних ресурсів, цифрової інфраструктури та належної громадянської активності, що знижує ефективність управлінських процесів і робить окремі інструменти участі формальними. На мій погляд особливо впливає воєнний стан, який змусив систему місцевого самоврядування оперативно адаптуватися до нових умов, забезпечивши безперервність управління, однак водночас посилив централізаційні тенденції, обмежив окремі демократичні процедури та підвищив ризики зниження рівня прозорості й підзвітності. Отже, сучасний стан розвитку місцевого самоврядування в Україні можна охарактеризувати як такий, що поєднує суттєві досягнення у сфері децентралізації з наявними проблемами практичної реалізації законодавчих норм, що зумовлює необхідність подальшого вдосконалення правового регулювання, підвищення інституційної спроможності громад і забезпечення балансу між ефективністю управління та дотриманням демократичних стандартів, особливо в умовах євроінтеграційних процесів і післявоєнного відновлення.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Зарубіжний досвід реалізації принципів належного врядування на місцевому рівні

Адаптація системи місцевого самоврядування в Україні не може відбутися без ґрунтовного вивчення та креативного використання закордонних набутків. На мою думку, саме завдяки зіставному аналізу зовнішніх методик можливо уникнути хибних кроків та пришвидшити шлях до дієвого управління. Практики держав, які успішно впровадили засади доброчесного врядування на нижчому рівні, є безцінним активом для України, особливо зважаючи на прагнення до європейської інтеграції та потребу у відбудові після війни. Серед країн, які традиційно асоціюються з найвищими критеріями відкритості та залучення громади на муніципальному рівні, виділяються скандинавські країни, насамперед Швеція та Норвегія. Шведська модель децентралізації є однією з найбільш поширених у світі: місцеві органи влади, тобто комуни та ландстинги мають повноваження самостійно встановлювати податки на місцях, визначати пріоритети соціальних програм і зобов'язані публікувати всі офіційні документи відповідно до Закону про свободу преси 1766 року це найдавнішого у світі акту про доступ до інформації [35]. Це формує культуру інформаційної відкритості, яка стала там нормою, а не винятком. Я вважаю, що для України найбільш корисним є саме злиття законодавчого закріплення прозорості з істинним культурним прийняттям відкритості як фундаментальної цінності, а не лише як формальної бюрократичної вимоги. Шведські комуни регулярно оприлюднюють не тільки ухвалені радими рішення, але й протоколи обговорень, різницю у позиціях депутатів та альтернативні пропозиції. Згідно з Індексом відкритого врядування за 2023 рік, Швеція посідає одне з лідерських місць у світі за рівнем інституційної прозорості [36]. Естонія заслуговує на особливу увагу як приклад

країни, що здійснила стрімкий перехід до цифровізації державного управління, досягнувши значних успіхів у забезпеченні електронної взаємодії з громадянами. Починаючи з початку 2000-х років, Естонія неухильно впроваджувала електронні інструменти управління: від електронного голосування на парламентських виборах до повністю цифрового кабінету уряду, де всі наради проходять у віртуальному форматі. На місцевому рівні, жителі мають можливість долучатися до прийняття рішень через спеціалізовані платформи для е-участі, вносити пропозиції до бюджету та стежити за виконанням рішень ради у режимі реального часу [37]. Узагальнення закордонного досвіду впровадження принципів належного управління на рівні громад представлено у таблиці 3.1.

Таблиця 3.1.

Порівняльний аналіз зарубіжного досвіду реалізації принципів належного врядування на місцевому рівні*

Країна	Модель врядування	Головні інструменти	Результати	Застосовність для України
Швеція	Скандинавська модель відкритого врядування	Принцип публічності документів (з 1766 р.), е-участь, громадські слухання	Найвищий індекс відкритості у світі (OGI 2023)	Адаптація принципу відкритості документів, е-демократія
Естонія	Цифрова демократія	е-Резидентство, е-голосування, система відкритих даних data.riik.ee	95% держпослуг онлайн, економія 2% ВВП щорічно	Впровадження аналогів е-кабінету депутата, цифровий бюджет
Польща	Постсоціалістична децентралізація	Гміни як базовий рівень місцевого врядування, бюджет участі, громадські ради	Успішна децентралізація 1999 р., зростання інвест. активності	Найбільш близька модель: можлива пряма адаптація
Нідерланди	Консенсусна демократія (polder model)	Платформи для участі, медіація, deliberative democracy	Висока легітимність рішень, низький рівень конфліктів	Запозичення технік медіації та дорадчих форматів

Продовження таблиці 3.1.

Грузія	Постпострадянська трансформація	Реформа держслужби 2005-2012, антикорупційні агентства, е-декларування	Різке зниження корупції (ТІ: з 133 місця у 2004 р. до 45 у 2012 р.)	Антикорупційні практики, е-декларування (вже впроваджено в UA)
--------	---------------------------------	--	---	--

Примітка. * Складено автором на основі [35-40].

Наведені дані у табл.3.1, демонструє, що кожна з країн обрала свій унікальний шлях інтеграції засад доброчесного врядування, що корениться у її історичних обставинах, адміністративних традиціях та наявних можливостях. Однак, спільним знаменником для усіх успішних моделей виступають закріплення прозорості законодавчо як імперативу, а не як права, наявність незалежних контрольних механізмів, також впровадження цифрових рішень для залучення громадян, а також регулярне навчання державних службовців та парламентарів. Польська модель децентралізації, на мою думку, є найбільш доречною для України, беручи до уваги схожість вихідного становища пострадянське минуле, усталені бюрократичні порядки та нагальну потребу в докорінній зміні взаємин між центром та регіонами. Реформа у Польщі 1999 року, яка запровадила трирівневу систему територіального устрою гміна - повіт - воєводство, наділила громади не лише повноваженнями, але й реальною автономією у фінансах. Первинна ланка - гміна -отримала контроль над власними бюджетами та право самостійно вирішувати питання, що стосуються освіти, комунальної інфраструктури та соціальних сервісів [38]. Практика залучення громадян до розподілу коштів, відома як партисипативне бюджетування, є ще одним з основних елементом, запозиченим низкою держав із досвіду бразильського міста Порту-Алегрі. Нідерланди, Іспанія та Польща успішно інтегрували цей інструмент у свої муніципальні системи. Як приклад, у Варшаві бюджет участі щороку складає приблизно 0,5% від загальної міської казни, що дає можливість мешканцям безпосередньо впливати на розвиток своєї районної інфраструктури. Грузинський випадок слугує ілюстрацією ефективної протидії корупції на муніципальному рівні у пострадянському середовищі. Реформи,

розпочаті у 2004-2012 роках під орудою уряду Саакашвілі, дозволили звести корупцію в місцевих органах влади до мінімуму завдяки цілому комплексу заходів: усуненню зайвих регулятивних функцій, впровадженню електронного декларування, реформуванню держслужби та запровадженню принципу "єдиного вікна" для адміністративних послуг [39]. Якщо ґрунтуватися на Transparency International, якщо у 2004 році Грузія посідала 133-тю позицію у світовому рейтингу сприйняття корупції, то до 2012 року вона піднялася на 45-те місце [40].

Отже, аналіз міжнародних прикладів, я вбачаю найбільший потенціал для України у запозиченні таких аспектів, шведського принципу абсолютної відкритості інформації, естонських інструментів електронної участі, польської моделі фінансової децентралізації та грузинських антикорупційних напрацювань. Водночас, критично важливо не переймати ці механізми сліпо, а ретельно адаптувати їх до українських реалій, беручи до уваги умови воєнного часу, нерівномірність розвитку громад та існуючі інституційні обмеження.

3.2. Інституційні та організаційні механізми підвищення ефективності діяльності представницьких органів

Огляд закордонного надбання та поточного стану справ в Україні, проведений у попередніх частинах, дає змогу перейти до розробки комплексу визначених інституційних та організаційних важелів, здатних підсилити результативність представницьких органів на місцях. На мою переконаність, корінь проблеми полягає не лише у відсутності деяких інструментів, а й у браку системного підходу до їх запровадження та взаємо узгодженості. Під інституційними важелями я маю на увазі сукупність правових настанов, структурних утворень та процедурних регламентів, які унормовують діяльність представницьких рад та забезпечують їхній зв'язок із громадянами, виконавчими ланками та іншими суб'єктами управління. Організаційні ж важелі це конкретні

способи та методи роботи як самої ради, так і її депутатів, що безпосередньо впливають на якість ухвалених постанов та ступінь залученості мешканців.

Першим і, на мою думку, вирішальним інституційним важелем є зміцнення контрольної функції місцевих рад. Аналіз практичного досвіду свідчить, що переважна більшість рад на місцях фактично працює у режимі затвердження пропозицій, внесених виконавчим комітетом, тоді як контроль за виконанням цих рішень залишається вкрай слабким елементом [41]. Для виправлення цього стану речей необхідно створити постійно діючі депутатські комісії з питань нагляду, наділивши їх реальними повноваженнями щодо витребування документації, заслуховування службових осіб та ініціювання позапланових ревізій. Важливим організаційним важелем також є удосконалення регламентів місцевих рад. Більшість чинних регламентів в Україні є радше формальними паперами, що лише відтворюють загальні положення закону, не встановлюючи чітких порядків прозорості, участі та звітності. Я вважаю, що у зразковому регламенті місцевої ради мають бути закріплені обов'язкові форми електронного оприлюднення порядку денного щонайменше за 10 діб до сесії, процедура публічних слухань перед голосуванням з питань, що викликають значний суспільний інтерес, механізм внесення петицій до проекту порядку денного, а також вимоги до обґрунтування рішень, прийнятих без відкритого обговорення. Наступним суттєвим важелем є запровадження інституту місцевого уповноваженого, незалежної посадової особи, уповноваженої розглядати звернення мешканців щодо дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування. Цей інститут успішно застосовується у низці країн Європейського Союзу, зокрема, у Швеції, Нідерландах, Польщі і дає змогу забезпечити захист прав громадян поза судовими інстанціями, зменшити навантаження на судову систему та підвищити відповідальність посадовців. В Україні цей механізм наразі не має належного законодавчого підґрунтя, хоча деякі міста, зокрема, Львів та Маріуполь до окупації вже експериментували з подібними практиками у формі громадського омбудсмена. Систематизація

головних інституційних та організаційних важелів для підвищення результативності представницьких органів представлена у табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Інституційні та організаційні механізми підвищення ефективності діяльності представницьких органів місцевого самоврядування*

Механізм	Зміст та форми реалізації	Нормативна основа	Очікуваний ефект
Депутатські комісії з антикорупційного аудиту	Постійно діючі комісії рад з правом запиту документів, проведення слухань, взаємодії з НАБУ/НАЗК	Закон № 1700-VII «Про запобігання корупції» [19]	Виявлення зловживань на ранній стадії, превентивний ефект
Інститут омбудсмена місцевої ради	Незалежний уповноважений з розгляду скарг мешканців на дії ОМС	Потребує внесення змін до Закону № 280/97-ВР[12]	Позасудовий захист прав громадян, зниження навантаження на суди
Е-петиції з обов'язковим розглядом радою	Платформа для збору підписів, автоматичне включення до порядку денного ради	Закон № 577-VIII (2015), рішення рад	Підвищення участі громадян, реакція на актуальні проблеми
Відкриті бюджетні слухання	Публічні зустрічі з обговоренням проекту бюджету до його прийняття радою	Бюджетний кодекс України, ст. 28[22]	Зростання фінансової грамотності громади, підзвітність
Ротація керівників виконавчих органів	Граничний термін перебування на керівних посадах виконкому ,не більше 2 каденцій	Потребує змін до Закону № 280/97-ВР[12]	Запобігання корупції, оновлення управлінського персоналу
Цифровий реєстр рішень ради	Єдина публічна база всіх рішень ради з пошуком, фільтрацією та машинозчитуваням форматом	Закон № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» [18]	Прозорість, легкий доступ громадян до рішень

Примітка. * Складено автором на основі [12,18-19,22]

Як свідчить табл.3.2, перелік запропонованих важелів охоплює різноманітні грані діяльності представницьких структур від контролю у сфері протидії корупції до забезпечення цифрової відкритості. Частина цих ідей вимагатиме внесення змін до чинного законодавства, тоді як інші можуть бути втілені самими громадами, спираючись на наявні норми. Це є суттєвою

перевагою, оскільки дає змогу запустити реформаційні процеси, не чекаючи ухвалення законів на державному рівні. Особливої уваги потребує питання електронного урядування як організаційного інструменту для зростання результативності. Цифрова трансформація не є самоціллю, однак вона істотно знижує витрати, пов'язані з трансакціями задля забезпечення прозорості: замість того, щоб вручну публікувати документи, що вимагає значних зусиль, система автоматично оприлюднює ухвалені рішення, протоколи нарад та звітні матеріали. У період 2021-2023 років в Україні було запроваджено платформу «Дія.Бізнес» для взаємодії між підприємцями та владними установами, і цей позитивний досвід доцільно поширити на сферу місцевого самоврядування, розробивши ідентичний інтерфейс для громадян учасників процесу управління [42]. Важливим організаційним важелем також виступає проведення навчання та підвищення кваліфікації для депутатів на рівні рад. На відміну від державних службовців, депутати рад не мають обов'язку систематичного навчання, хоча саме їхні рішення безпосередньо впливають на добробут тисяч місцевих жителів. На мою думку, запровадження мінімального обов'язкового курсу навчання, яка має бути не менше 40 годин щорічно з таких дисциплін, як публічне управління, механізми бюджетного процесу, антикорупційне законодавство та забезпечення місцевого розвитку, здатне значно покращити якість роботи, яку виконують депутати. Подібні навчальні програми можуть бути організовані через спеціалізовані Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування, працюючи у співпраці з вищими навчальними закладами та міжнародними донорами [43]. Іншим механізмом, на який варто звернути увагу, є розвиток горизонтальних зв'язків між суб'єктами місцевого самоврядування через створення асоціацій міст, сприяння міжмуніципальному партнерству та обміну кращими напрацюваннями. Асоціація міст України слугує цінним місцем для такого діалогу, проте її потенціал наразі реалізовано не в повній мірі [41]. Створення спеціалізованих мереж громад, об'єднаних спільними інтересами, наприклад, «мережа прозорих громад» з єдиним стандартом публікації своїх рішень, могло б стати важливим інституційним

інструментом для поширення успішних практик. Тому, система інституційних та організаційних засобів для підвищення дієвості представницьких органів включає взаємопов'язані складові правового, управлінського, цифрового та освітнього характеру. Їхнє успішне впровадження вимагає консолідації зусиль як органів центральної влади, так і самих громад, громадського сектору та міжнародних партнерів.

3.3. Рекомендації щодо вдосконалення впровадження принципів належного врядування в Україні

Ґрунтуючись на вивченні теоретичних основ належного врядування, оцінці поточного стану реалізації його принципів в Україні та аналізі міжнародного досвіду, видається слушним розробити низку конкретних пропозицій, спрямованих на покращення якості управління у представницьких органах місцевого самоврядування. Ці рекомендації, на мою думку, цілком здійсненні як в умовах воєнного, так і в повоєнний період в Україні. Першою та найбільш нагальною сферою є удосконалення нормативно-правової бази функціонування органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР[12], незважаючи на низку внесених поправок, потребує всеосяжного оновлення відповідно до сучасних реалій. Зокрема, варто передбачити зміни, які б закріпили: імперативне машинозчитуване оприлюднення усіх рішень, ухвалених радами; чіткий механізм проведення електронних петицій із автоматичним внесенням відповідних питань до порядку денного, законодавче обґрунтування запровадження інституту місцевого омбудсмана; а також обов'язкову форму навчання для депутатів місцевих рад. Другим пріоритетом є реформування бюджетного процесу на рівні громад. Партисипативний бюджет, відомий як бюджет участі, є одним із найдієвіших інструментів для залучення населення до розпорядження фінансовими ресурсами. На мою думку, його запровадження слід зробити обов'язковим для громад, чисельність населення

яких перевищує 10 тисяч осіб, встановивши законодавчу мінімальну частку видатків розвитку на рівні не менше 3-5%. За даними, наданими Міністерством розвитку громад та територій України, станом на 2023 рік цей інструмент імплементовано лише у 47% таких ОМС, тоді як у сусідній Польщі цей показник сягає 82% [44]. Третій напрямок стосується цифровізації роботи представницьких органів. Переконали, що цифрова трансформація місцевого самоврядування це не просто питання зручності, а фундаментальний елемент забезпечення прозорості та підзвітності. До конкретних кроків, які необхідно зробити, належать створення єдиної загальнонаціональної платформи для публікації рішень місцевих рад з уніфікованою структурою даних; запровадження обов'язкового відеозапису та архівування сесій рад; інтеграція даних місцевих бюджетів із національним порталом відкритих даних data.gov.ua; а також розробка мобільного застосунку для мешканців, що дозволить відстежувати ухвалені радими рішення та надавати зворотний зв'язок. Система заходів, запропонована для вдосконалення імплементации принципів належного врядування в Україні, деталізована у табл.3.3.

Таблиця 3.3

Рекомендації щодо вдосконалення впровадження принципів належного врядування в представницьких органах місцевого самоврядування України *

Напрямок	Конкретний захід	Термін реалізації	Відповідальний суб'єкт	Індикатор успіху
Цифровізація врядування	Запровадження єдиної платформи е-рад з трансляцією, голосуванням та архівом	2025–2026	МЦТФ, ОМС	100% рад із відкритими трансляціями
Участь громадян	Законодавче закріплення обов'язкового партиципаторного бюджету для ОМС понад 10 тис. осіб	2025	ВРУ, КМУ	Не менше 5% бюджету розвитку через БУ
Підзвітність	Запровадження щорічних публічних звітів депутатів перед виборцями	2025	ОМС, НПА	Звітування депутатів 90%+

Напря́м	Конкретний захід	Термін реалізації	Відповідальний суб'єкт	Індикатор успіху
Антикорупція	Обов'язкова антикорупційна експертиза всіх проектів рішень ради вартістю понад 500 тис. грн	2025–2026	НАЗК, ОМС	Зниження кількості корупційних ризиків у рішеннях

Продовження таблиці 3.3.

Інституційна спроможність	Запровадження обов'язкового навчання депутатів місцевих рад (мін. 40 год/рік)	2025–2027	НАДС, ЦППК	Зростання рейтингу компетентності
Відкриті дані	Публікація всіх рішень ОМС у машинозчитуваному форматі (JSON/XML) на порталі data.gov.ua	2025	МЦТФ, ОМС	Охоплення 100% ОМС порталом відкритих даних
Євроінтеграція	Розробка програм побратимства з ОМС країн ЄС для обміну практиками врядування	2025–2028	МЗС, АМУ	Не менше 200 угод про побратимство

Примітка. * Складено автором на основі [12; 18-19; 21; 29; 34; 41-44].

Розглядаючи пропозиції, викладені у таблиці 3.3, можна відзначити, що вони охоплюють усі фундаментальні засади належного управління це прозорість через цифровізацію та відкриті дані, відповідальність завдяки публічним звітам та звітності обранців, залученість через партисипативне бюджетування та електронні петиції, результативність через навчання депутатів та антикорупційні перевірки, а також фокус на євроінтеграції через програми муніципального партнерства. Терміни виконання враховують реальну здатність системи, а критерії успіху дозволяють об'єктивно оцінити досягнутий прогрес.

Антикорупція зосереджена на удосконаленні механізму підзвітності місцевих депутатів перед електоратом. Наявна правова база не встановлює чітких вимог стосовно формату та періодичності подання звітів обраними представниками. На моє глибоке переконання, необхідно внести зміни до законодавства, що зобов'язують депутатів на місцях звітувати перед своїми виборцями мінімум раз на рік у публічний спосіб чи то особиста присутність, чи

онлайн-трансляція. Також слід вимагати публікації короткого резюме їхньої діяльності в частині відвідуваності сесій, участі у голосуваннях, ініціатив, опрацювання звернень громадян на офіційному веб-сайті ради. Це зміцнить індивідуальну відповідальність обранців та сприятиме формуванню культури звітності. Пункт Інституційна спроможність стосується нарощування інфраструктури протидії корупції на муніципальному рівні. Взаємодія органів місцевого самоврядування із НАЗК та НАБУ залишається недостатньою, переважна більшість виявлених корупційних ризиків стають відомими лише після того, як вони вже матеріалізувалися. Я вважаю, що для коригування цієї ситуації необхідно запровадити обов'язкову антикорупційну експертизу для всіх проєктів рішень ради, які передбачають розпорядження комунальною власністю або бюджетними коштами у сумі, що перевищує 500 тис. грн; а також налагодити роботу анонімних каналів інформування про корупцію у всіх ОМС, відповідно до вимог Закону «Про запобігання корупції» [19]. Відкриті дані допомагають забезпечити дієвої євроінтеграційної адаптації нормативно-правової бази та практики. З огляду на європейський вектор розвитку України та початок переговорів про членство в ЄС у 2024 році, органи місцевого самоврядування мають стати проактивними учасниками адаптаційного процесу. Це передбачає регулярний аудит відповідності місцевого нормотворення, розвиток програми партнерства з муніципалітетами країн Євросоюзу, участь представників ОМС у роботі Комітету регіонів ЄС та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Євроінтеграція це врахування особливостей військового та майбутнього повоєнного відновлення. Реформи у сфері місцевого самоврядування не можуть відбуватися у вакуумі від реалій воєнного стану. На мою думку, пріоритетними завданнями мають бути створення планів безперервності управління для кожної громади, розробка нормативних засад для відновлення демократичних механізмів у деокупованих територіях, забезпечення системної підтримки громад, які прийняли ВПО, у процесі їхньої інтеграції до місцевого самоврядування.

Отже, я переконана, що успішна імплементація принципів доброчесного врядування у діяльність представницьких органів на місцевому рівні в Україні вимагає комплексного підходу, який би поєднував законодавчі удосконалення, цифрову трансформацію, антикорупційні інструменти та розвиток культури активної участі громадян. Запропоновані кроки є здійсненими навіть в умовах воєнного часу та спрямовані на поступову, але сталу модернізацію місцевого самоврядування згідно з найкращими міжнародними зразками.

Висновок до розділу 3

Проведений аналіз світових практик та внутрішніх механізмів роботи представницьких структур показує, що для покращення місцевого самоврядування в Україні потрібен всеосяжний план, який би поєднував адаптацію міжнародних напрацювань з урахуванням поточної воєнної ситуації та євроінтеграційних прагнень. Зарубіжний досвід зокрема, Швеція, Естонія, Польща, Грузія свідчить, що успішна зміна системи базується не на простому скопіюванні, а на творчому впровадженні засад, як-от, плекання відкритості, використання цифрових інструментів для залучення громадян, досягнення фінансової незалежності та запровадження запобіжних антикорупційних заходів. Інституційні реформи мають сфокусуватися на введенні посади місцевого уповноваженого з прав громадян тобто омбудсмена, посиленні контрольних функцій комісій депутатів та обов'язковому запровадженні постійного навчання для обраних посадовців. Організаційні заходи передбачають оновлення регламентів рад, що гарантуватиме прозорість процедур та автоматичне включення електронних петицій до порядку денного засідань. Вирішальним є прискорення переходу до цифри це створення єдиного порталу для рад, розробка машиночитних реєстрів ухвалених рішень та об'єднання даних про бюджети з національним відкритим реєстром. До цільно законодавчо закріпити механізм бюджету участі для громад чисельністю понад десять тисяч осіб, виділяючи мінімум 3-5% з коштів на розвиток, що стане дієвим інструментом демократизації фінансового управління. Антикорупційна політика

вимагає обов'язкового експертного вивчення проєктів рішень вартістю більше п'ятисот тисяч гривень та розвитку анонімних каналів для повідомлень про порушення. В умовах євроінтеграції та майбутньої відбудови критично важливим є запровадження планів безперервності управління, припасування демократичних механізмів до умов деокупованих територій та систематизація партнерства муніципалітетів із радами країн Європейського Союзу.

ВИСНОВКИ

Написання цієї бакалаврської роботи стало для мене справжнім дослідницьким випробуванням, адже тема належного врядування стосується не абстрактних теорій, а того, як реально функціонує влада поруч із людьми, у їхніх містах і селах. Саме тому я обрала напрямок, пов'язаний із представницькими органами місцевого самоврядування, це та точка, де держава й громадянин перетинаються найбезпосередніше.

Розпочавши із теоретичного блоку, я поставила собі завдання зрозуміти, звідки взагалі виникла концепція *good governance* і чому вона стала такою важливою для сучасних демократій. Я зверталася до першоджерел, праць Макса Вебера про раціональну бюрократію, публікацій Крістофера Гуда, що заклали основи нового публічного менеджменту, і досліджень Рода Родса про мережеве врядування. Ці три підходи я не просто описала, я спробувала зрозуміти, як вони змінювали одне одного і що від кожного залишилося в сучасній практиці управління. Окремо мене зацікавило, як ці теоретичні засади знайшли своє відображення в реальних документах. «Біла книга» Європейської комісії 2001 року, Угода про асоціацію між Україною та ЄС, План заходів з її виконання, усе це я аналізувала і намагалася зрозуміти, де принципи відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості переходять від декларацій до конкретних зобов'язань. Стало зрозуміло, що Україна взяла на себе дуже серйозні зобов'язання, і питання лише в тому, наскільки системно вона їх виконує. Вивчаючи роль місцевих рад у реалізації принципів доброчесного

врядування, я виокремила чотири напрямки їхньої роботи, представлення інтересів громади, місцева нормотворчість, контроль за виконавчими органами та організаційне забезпечення власної діяльності. Кожен із цих напрямків це не просто функція, а потенційний майданчик для реального втілення відкритості та підзвітності.

У другій частині роботи я перейшла до конкретики, тобто до аналізу того, як законодавство про місцеве самоврядування влаштоване в Україні і як воно реально працює. Я опрацювала основні нормативні акти, Конституцію України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», закони про доступ до публічної інформації, про відкритість публічних коштів, про запобігання корупції, Бюджетний кодекс та ін. Поряд із цим я використовувала аналітичні матеріали, звіти Transparency International Ukraine, дані аналітичного центру DESPRO, висновки Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, доповіді Асоціації міст України. Реформа децентралізації 2014-2020 років справила на мене, як дослідника, дуже сильне враження. Це, мабуть, найсерйозніша управлінська реформа, яку Україна провела з моменту незалежності. Замість понад одинадцяти тисяч дрібних рад з'явилися 1 469 спроможних об'єднаних громад. Власні надходження місцевих бюджетів зросли більш ніж утричі. Запрацювали ProZorro, «Відкритий бюджет», механізми електронних петицій. Вперше ради отримали справжні важелі, а не лише декларовані права. Але водночас моє дослідження показало й іншу картину, лише трохи більше половини рад надають повну бюджетну інформацію у форматі відкритих даних, і менше двох третин своєчасно публікують свої рішення. Причина в тому, що малі громади часто просто не мають ні кадрів, ні обладнання, ні традиції відкритості, яка б стала нормою, а не винятком. Ця нерівномірність між великими містами і сільськими радами, одна з найбільших проблем, яку я виявила в ході аналізу. Окремо я досліджувала, як воєнний стан вплинув на діяльність місцевого самоврядування. З одного боку, системна робота рад тривала навіть в умовах бойових дій це свідчить про те, що децентралізація справді зміцнила місцеве самоврядування. З іншого, спрощення процедур,

обмеження доступу до частини інформації та концентрація повноважень у виконавчих структурах створили ризики для принципів відкритості та підзвітності. Рада Європи у 2023 році також наголосила на необхідності тримати ці обмеження на мінімально необхідному рівні.

У третьому розділі я зверталася до зарубіжного досвіду. Я вивчала матеріали щодо Швеції, Естонії, Польщі, Нідерландів і Грузії, офіційні документи, звіти міжнародних організацій, дослідження Transparency International, аналітику Open Government Index. У кожній з цих країн свій шлях, але є одне спільне, успіх приходить не від копіювання якоїсь єдиної «правильної» моделі, а від послідовного впровадження кількох ключових принципів законодавчо закріпленої відкритості, цифрових інструментів участі та фінансової незалежності на місцях. Найбільш застосовною для України я вважаю польську модель, схоже пострадянське минуле, схожі виклики, і при цьому дуже вдало проведена реформа 1999 року з чітким розподілом повноважень і бюджетною автономією гмін. Грузинський досвід протидії корупції теж надзвичайно повчальний, там за кілька років вдалося перетворити систему, де корупція була нормою, на таку, де вона стала рідкістю і це сталося не завдяки репресіям, а завдяки прибиранню зайвих регуляторних функцій і введенню прозорих процедур. На основі всього дослідження я сформулювала конкретні рекомендації. Насамперед, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» потребує оновлення, потрібно законодавчо зобов'язати ради публікувати рішення у машинозчитуваному форматі, запровадити інститут місцевого омбудсмена та встановити мінімальні вимоги до навчання депутатів. Далі бюджет участі слід зробити обов'язковим для громад із населенням понад 10 тисяч осіб із мінімальною часткою 3–5% видатків на розвиток. Зараз цей інструмент є лише у менш ніж половини таких громад, тоді як у Польщі більш ніж у восьми з десяти. Ще одним пріоритетом є цифровізація, єдина платформа для публікації рішень рад, обов'язкове відеоархівування сесій та інтеграція бюджетних даних з порталом відкритих даних. В антикорупційній сфері,

обов'язкова експертиза проєктів рішень вартістю понад 500 тисяч гривень та анонімні канали для повідомлень про порушення.

Отже, хочу сказати, що робота над цією темою змінила моє розуміння того, що таке хороше управління. Це не бюрократична досконалість і не красиві звіти. Це коли рада справді відповідає на запити своїх мешканців, коли рішення ухвалюються відкрито, а кожна витрачена гривня громадських коштів є публічною. Україна вже зробила важливі кроки на цьому шляху.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Макс Вебер. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. -К., 1998. -С. 67-82.URL: <http://litopys.org.ua/weber/wbs03.htm>
2. Hood C. A Public Management for All Seasons.Public Administration. 1991. V o 1 . 6 9 , N o . 1 . P . 3 - 1 9 . URL:<https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>
3. Rhodes R. A. W. Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Open University Press, 1997. URL:<https://archive.org/details/understandinggov0000rhod/page/n259/mode/2up>
4. Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. Відомості Верховної Ради України 2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/984_011
5. Європейське врядування. Біла книга. Комісія Європейських Співтовариств. Брюссель, 25.07.2001. URL: <https://law.karazin.ua/resources/doks/jm4-eu-201920.pdf>
6. Про затвердження плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС,розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>
7. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Admin-Pravo.pdf
- 8.Світличний О. П. Принципи публічного адміністрування: навч.-метод. посіб. Харків. Право, 2018. 192 с.

URL: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/2bac_pravo/Halunko.P.Administratyvne-pravo-Ukrayiny.-2021.pdf

9. Пухтецька А. А., Діхтієвський П. В. Принципи належного врядування у системі адміністративного права України. Адміністративне право і процес. 2015.

URL: <https://applaw.net/index.php/journal/issue/archive>

10. Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». 2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>

11. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

12. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради України. 1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

13. Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відомості Верховної Ради України. 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

14. Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. «Про правовий режим воєнного стану» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

15. Закон України від 21.06.2001 № 2542-III «Бюджетний кодекс України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

16. Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. «Про засади державної регіональної політики» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

17. Рада Європи. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. Ратифіковано Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

18. Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. «Про доступ до публічної інформації» Відомості Верховної Ради України». 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

19. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції». Відомості Верховної Ради України. 2014 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
20. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги». 2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
21. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>
22. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
23. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування» від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
24. Моніторинг процесу децентралізації і реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>
25. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення і взаємодії. Київ . Парламентське видавництво, 2007. 576 с.
26. Аналітичний центр DESPRO. Фіскальна децентралізація в Україні. Аналітичний звіт. URL: <https://despro.org.ua/publications/>
27. Про реформу децентралізації. Децентралізація в Україні . URL: <https://decentralization.ua/about>
- 28 Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
29. Transparency International Ukraine. Індекс сприйняття корупції та прозорість ОМС. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/research/>
30. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
31. Закон України «Про внесення зміни до підрозділу 2 розділу XX "Перехідні положення" Податкового кодексу України щодо спеціальних засобів

індивідуального захисту» від 30.06.2015 № 555-VIII URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-19#Text>

32. European Council. Report on Ukraine's Implementation of Democratic Standards in Local Self-Government, 2023. URL:
<https://www.consilium.europa.eu/en/>

33. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Resolution on Local Democracy in Ukraine. March 2023. URL:
<https://www.coe.int/en/web/congress>

34. European Commission. Annual Report on Ukraine's Implementation of the Association Agreement. Brussels, 2023,2024. URL:
https://enlargement.ec.europa.eu/index_en?prefLang=ru

35. Акт про свободу друку. Закон Королівство Швеція від 2 грудня 1766 р. URL:
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/tryckfrihetsforordning-1949105_sfs-1949-105/

36. Open Government Index 2023. World Justice Project. Washington, 2023. URL:
<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>

37. E-Estonia. Digital Governance and e-Participation in Estonia. Tallinn, 2023. URL:
<https://e-estonia.com/solutions/e-governance/government-cloud/>

38. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Закон Польщі про трирівневий адміністративний поділ від 24 липня 1998 р.). 603. URL:
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980960603>

39. Transparency International Georgia. Anti-Corruption Reforms in Georgia 2004–2012. Tbilisi, 2013. URL:
<https://www.transparency.ge/en/tags/11444%2B11446%2B11872%2B11997?type=All&ptype=All>

40. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2012. URL:
<https://www.transparency.org/en/cpi/2012>

41. Асоціація міст України. Аналітичний звіт про стан місцевого самоврядування в Україні. Київ, 2022. URL: <https://www.auc.org.ua/>

42. Міністерство цифрової трансформації України. Платформа «Дія.Бізнес»: результати впровадження 2021-2023. Київ, 2023. URL: <https://business.diia.gov.ua/>

43. Національне агентство України з питань державної служби. Програми підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, 2023. URL: <https://nads.gov.ua/>

44. Міністерство розвитку громад та територій України. Звіт про стан впровадження партисипативного бюджетування в Україні за 2023 рік. Київ. URL: <https://mindev.gov.ua/diialnist/zvity>